Europäisches Parlament
2019–2024

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2022/2015(INI)

12.1.2023

ENTWURF EINES BERICHTS

Jahresbericht für die Jahre 2019–2021 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten
(2022/2015(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin:Evin Incir

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Jahresbericht für die Jahre 2019–2021 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten
(2022/2015(INI))

Das Europäische Parlament,

– gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV), insbesondere auf die Artikel 1, 9, 10, 11 und 16,

– gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 15,

– unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 41 und 42,

– 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 den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[1],

– in Kenntnis des Vorschlags der Kommission vom 30. April 2008 für eine Verordnung des 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 21. 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),

– unter Hinweis auf seinen Standpunkt vom 15. Dezember 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[2],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. September 2017 zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen[3],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Januar 2019 zur strategischen Untersuchung OI/2/2017 der Bürgerbeauftragten zur Transparenz der Diskussionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens in den vorbereitenden Gremien des Rates der EU[4],

[1] ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.
[2] ABl. C 168E vom 14.6.2013, S. 159.
[3] ABl. C 337 vom 20.9.2018, S. 120.
[4] ABl. C 411 vom 27.11.2020, S. 149.

– unter Hinweis auf die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht[5] melden („Richtlinie über Hinweisgeber“),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 10. Februar 2021 zu dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Artikel 122 Absatz 7 GO) – Jahresbericht für die Jahre 2016–2018[6],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. September 2021 zu der Verbesserung von Transparenz und Integrität in den Organen der EU durch die Einsetzung eines unabhängigen Ethikgremiums der EU[7],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 21. Oktober 2021 zu Transparenz in der EU in Bezug auf die Entwicklung, den Kauf und die Verteilung von COVID-19-Impfstoffen[8],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Februar 2022 zu dem Jahresbericht 2020 über die Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten[9],

– unter Hinweis auf den Bericht über das Endergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas, veröffentlicht im Mai 2022,

– unter Hinweis auf seinen Beschluss über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache für das Haushaltsjahr 2020[10],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Dezember 2022 zum Korruptionsverdacht gegen Katar und zu der umfassenderen Notwendigkeit von Transparenz und Rechenschaftspflicht in den Organen der EU[11],

– unter Hinweis auf die Jahresberichte der Europäischen Bürgerbeauftragten,

– unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR),

– unter Hinweis auf die Berichte der Kommission, des Rates und des Parlaments über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 aus den Jahren 2019, 2020 und 2021,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in

[5] ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17.
[6] ABl. C 465 vom 17.11.2021, S. 54.
[7] ABl. C 117 vom 11.3.2022, S. 159.
[8] ABl. C 184 vom 5.5.2022, S. 99.
[9] ABl. C 342 vom 6.9.2022, S. 58.
[10] Angenommene Texte, P9_TA(2022)0362.
[11] Angenommene Texte, P9_TA(2022)0448.

Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft[12],

– gestützt auf Artikel 54 und Artikel 122 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A9-0000/2023),

A. in der Erwägung, dass der EUV vorsieht, dass die Entscheidungen so offen und bürgernah[13] wie möglich getroffen werden müssen; in der Erwägung, dass der AEUV vorsieht, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln und die Bürgerinnen und Bürger und Einwohnerinnen und Einwohner das Recht auf Zugang zu Dokumenten[14] haben müssen; in der Erwägung, dass dies ein sehr wichtiges Grundrecht ist, da es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihr Recht auf Kontrolle der Tätigkeit effektiv wahrzunehmen und den Beschlussfassungsprozess innerhalb der EU zu verfolgen;

B. in der Erwägung, dass durch Offenheit Vertrauen aufgebaut wird; in der Erwägung, dass die EU-Organe höchstmögliche Transparenz-, Rechenschaftspflichts- und Integritätsstandards anstreben müssen; in der Erwägung, dass Offenheit und die Beteiligung der Zivilgesellschaft wesentliche Voraussetzungen dafür sind, dass eine verantwortungsvolle Verwaltungstätigkeit in den EU-Organen gefördert wird;

C. in der Erwägung, dass Bürgerinnen und Bürger in dem Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas ihre Unzufriedenheit über die mangelnde Transparenz im Beschlussfassungsprozess der EU zum Ausdruck gebracht und den Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung und einer größeren Rechenschaftspflicht geäußert haben;

D. in der Erwägung, dass die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und technische Lösungen in den letzten Jahren größer geworden sind; in der Erwägung, dass es daher erforderlich werden kann, neue technische Lösungen und Leitlinien anzunehmen;

E. in der Erwägung, dass die in den von der Bürgerbeauftragten im Jahr 2021 abgeschlossenen Untersuchungen erhobenen Bedenken in erster Linie Transparenz, Rechenschaftspflicht und den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und Dokumenten (29 %) betrafen, gefolgt von Dienstleistungskultur (26 %) und der angemessenen Nutzung von Ermessensspielräumen (18 %)[15];

F. in der Erwägung, dass die Bürgerbeauftragte in der Sache 1499/2021/SF[16] daher feststellte, dass die Weigerung des Rates, der Öffentlichkeit vollständigen Zugang zu den fraglichen Rechtsdokumenten zu gewähren, einen Missstand in der

[12] ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13.
[13] Artikel 10 Absatz 3 EUV, ausgelegt im Sinne der Erwägung 13 seiner Präambel sowie der Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 9.
[14] Artikel 15 AEUV.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/de/doc/annual-report/de/156017, S. 32.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/de/157727.

Verwaltungstätigkeit darstellt;

G. in der Erwägung, dass die Reaktion der Union auf die COVID-19-Krise ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt, aber auch gezeigt hat, dass innerhalb der Union mehr Transparenz erforderlich ist;

H. in der Erwägung, dass das Parlament im Dezember 2011 seinen Standpunkt in erster Lesung zum Vorschlag der Kommission für die Reform der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 angenommen hat; in der Erwägung, dass die Verhandlungen über diese Verordnung seit 2012 ins Stocken geraten sind; in der Erwägung, dass die EU seit Inkrafttreten der Verordnung viele neue Aufgaben übernommen hat; in der Erwägung, dass mehr Verantwortung mehr Transparenz erfordert, um die Glaubwürdigkeit und Legitimität der EU in den Augen der Bürgerinnen und Bürger zu wahren;

Aktuelle Entwicklungen

1. ist zutiefst besorgt darüber, dass Mitglieder, ehemalige Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments beschuldigt werden, sich an Korruption beteiligt, Geld gewaschen und sich an einer kriminellen Organisation beteiligt zu haben, um im Gegenzug Einfluss auf die Entscheidungen des Parlaments zu nehmen; verweist erneut auf die Bedeutung der Transparenz bei der Bekämpfung der Korruption und der Sicherstellung der Rechenschaftspflicht von Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen; stellt fest, dass ein hohes Maß an Transparenz die Verfolgung von Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsprozess erleichtert und zur Aufdeckung krimineller Aktivitäten beitragen kann;

2. nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass sich die Kommission im Jahr 2021 nach einem Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Textnachrichten zwischen der Kommissionspräsidentin und dem Vorstandsvorsitzenden eines Pharmaunternehmens über den Kauf von COVID-19-Impfstoffen geweigert hat, auch nur ordnungsgemäß nach solchen Textnachrichten zu suchen, geschweige denn der Öffentlichkeit Zugang dazu zu gewähren; weist erneut darauf hin, dass die Registrierung eines Dokuments eine Folge des Vorhandenseins eines Dokuments ist und keine Voraussetzung für dessen Existenz; unterstützt die Feststellung der Bürgerbeauftragten über einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Kommission in dieser Sache[17];

3. stellt mit Besorgnis fest, dass ein häufiges Problem bei Anträgen auf Zugang zu Dokumenten die Verweigerung des Zugangs durch die Organe auf der Grundlage von substanzlosen Argumenten ist; weist erneut darauf hin, dass ein Organ, das sich auf eine der Ausnahmen vom Zugang beruft, eine objektive und individuelle Bewertung vornehmen und nachweisen muss, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des geschützten Interesses vorhersehbar und nicht rein hypothetisch ist, und darlegen muss, wie der Zugang zu dem betreffenden Dokument das geschützte Interesse[18] tatsächlich konkret beeinträchtigen könnte; betont, dass es möglich sein kann, einige Teile eines Dokuments freizugeben, während andere Teile geschützt werden müssen; nimmt mit

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/de/158295.
[18] Urteil des Gerichthofs vom 22. März 2018, Emilio De Capitani/Europäisches Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167; Urteil des Gerichthofs vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, Verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374.

Interesse die Klage gegen den Rat zur Kenntnis, weil dieser häufig auf das informelle Prädikat „Arbeitsunterlage“ zurückgreift[19];

4. nimmt zur Kenntnis, dass bei der Kommission die höchste Anzahl an Erstanträgen (8 420 im Jahr 2021) auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gestellt werden, gefolgt vom Rat (2 083 im Jahr 2021) und vom Parlament (499 im Jahr 2021); stellt fest, dass die Antwortquote der Organe insgesamt recht positiv ist (2021 lag sie bei 75 % für die Kommission, 89,5 % für den Rat und 95 % für das Parlament);

5. bedauert, dass der Zugang zur Beratung durch die jeweiligen juristischen Dienste der Organe zu begrenzt ist; nimmt mit Interesse zur Kenntnis, dass der Rechnungshof hervorgehoben hat, dass die Frage, ob ein Rechtsgutachten besonders sensibel ist, davon abhängig ist, ob der Inhalt des Gutachtens selbst besonders sensibel ist, und nicht davon, ob das mit dem Gutachten verbundene Rechtsetzungsverfahren sensibel ist[20];

6. begrüßt die Einrichtung eines Dokumentenregisters durch Frontex auf einer eigenen Website; stellt jedoch fest, dass das Register nur sehr wenige Dokumente enthält, die sich auf die Durchführung gemeinsamer Aktionen beziehen, die die Kerntätigkeit der Agentur darstellen; unterstreicht, dass diese Informationen für das Verständnis der Arbeit der Agentur notwendig sind; schließt sich der Empfehlung der Bürgerbeauftragten im Anschluss an ihre Initiativuntersuchung 4/2021/MHZ an, dass die Agentur einen proaktiveren Ansatz in Bezug auf die Transparenz verfolgen sollte, um eine größere Rechenschaftspflicht für ihre Tätigkeit sicherzustellen;

Gesetzgebung – Sachstand

7. betont, dass sich das Recht auf Zugang zu Dokumenten seit dem Inkrafttreten des EUV und des AEUV auf alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU[21] erstreckt; stellt fest, dass angesichts der in den Verträgen verankerten verstärkten Transparenzverpflichtungen bei einer Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 das derzeitige Transparenzniveau nicht gesenkt werden sollte; betont, dass die einschlägige Rechtsprechung eine entscheidende Rolle dabei spielt, die Verordnung auf dem neuesten Stand[22] zu halten; betont, dass es wichtig ist, die einschlägige Rechtsprechung zu kodifizieren, die Transparenz weiter zu stärken und die Rechenschaftspflicht innerhalb der EU sicherzustellen;

8. weist erneut darauf hin, dass ein Dokument nicht durch seinen Datenträger oder die Tatsache, dass es registriert wurde, zu einem Dokument eines bestimmten Organs wird, sondern vielmehr durch die Tatsache, dass sein Inhalt einen Sachverhalt betrifft, der sich auf Maßnahmen, Tätigkeiten und Entscheidungen bezieht, die in den Zuständigkeitsbereich dieses Organs fallen;

[19] Klage eingereicht am 23. März 2021, De Capitani/Rat, Rechtssache T-163/21.
[20] Urteil des Gerichtshofs vom 21. April 2021, Laurent Pech/Rat, T-252/19, ECLI:EU:T:2021:203.
[21] Artikel 15 Absatz 3 AEUV.
[22] Siehe zum Beispiel Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juli 2017, Kommission/Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563; Urteil des Gerichtshofs vom 1. September 2021, Andrea Homoki/Kommission, T-517/19, EU:T:2021:529; und Urteil des Gerichtshofs vom 21. April 2021, Laurent Pech/Rat, T-252/19, EU:T:2021:203.

Empfehlungen

9. begrüßt die Absicht der Kommission, die Transparenz innerhalb der EU auf der Grundlage von „Transparenz als Standard“ zu erhöhen; fordert die Kommission nachdrücklich auf, keinen Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in Erwägung zu ziehen, mit dem die Standards für Transparenz und Zugang zu Dokumenten gesenkt werden würden; bedauert, dass die Verhandlungen seit langem ins Stocken geraten sind, und fordert den Rat und die Kommission nachdrücklich auf, die Verhandlungen mit den anderen Organen auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge von 2008 und 2011 wiederaufzunehmen; stellt fest, dass bei jeder Reform zentrale Fragen wie der Umfang der Ablehnungsgründe, die Prüfung des öffentlichen Interesses, die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und der Widerstand gegen Gruppenfreistellungen behandelt werden müssen; fordert den Rat, die Kommission und das Parlament auf, konstruktiv zusammenzuarbeiten, um den EU-Bürgerinnen und -Bürgern letztlich einen breiteren und besseren Zugang zu Dokumenten zu ermöglichen;

10. unterstreicht, dass das Transparenzregister des Parlaments wichtig ist, und fordert die Einführung einer verbindlichen Verpflichtung für alle Mitglieder, alle geplanten Treffen mit Personen außerhalb des Parlaments zu veröffentlichen, wenn diese Treffen einen Bericht oder eine Entschließung des Europäischen Parlaments betreffen;

11. fordert eine Überarbeitung des Statuts, insbesondere von Artikel 22 Buchstabe c, um es mit den Standards der Richtlinie über Hinweisgeber in Einklang zu bringen; bekräftigt seine Forderung nach einem Sonderausschuss, der die Aufgabe hat, mögliche Schwachstellen in den Vorschriften des Europäischen Parlaments über Transparenz, Integrität und Korruption zu ermitteln und Vorschläge für Reformen zu unterbreiten; weist nochmals auf seine Zusage hin, einen Untersuchungsausschuss einzurichten, der Fälle von Korruption und missbräuchlichen Handlungen von Nicht-EU-Ländern, die versuchen, sich Einfluss im Europäischen Parlament zu verschaffen, untersucht; verweist auf seinen Standpunkt, dass die Kommission so bald wie möglich einen Vorschlag zur Einrichtung eines neuen Ethikgremiums für die EU-Organe vorlegen sollte;

12. begrüßt die praktischen Empfehlungen der Bürgerbeauftragten zur Aufzeichnung von Text- und Sofortnachrichten, die von Bediensteten in ihrer beruflichen Eigenschaft[23] versandt oder empfangen werden; stellt fest, dass arbeitsbezogene Text- und Sofortnachrichten „Dokumente“ im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sind, und ersucht die anderen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, dies ebenfalls zur Kenntnis zu nehmen; fordert die anderen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU auf, den Begriff „Dokument“ weit auszulegen, was in einer Informationsgesellschaft und im Zusammenhang mit neuen Kommunikationsformen besonders wichtig ist;

13. fordert die EU-Organe auf, eine Politik der „Transparenz durch Gestaltung“ zu verfolgen und Dokumente im Zusammenhang mit Legislativakten proaktiv, innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens und auf benutzerfreundliche Weise zu veröffentlichen;

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.

fordert die EU-Organe auf, dem Urteil des EuGH in der Rechtssache T540/15[24] über den Zugang zu Trilog-Dokumenten uneingeschränkt nachzukommen; besteht darauf, dass der Rat seine Regeln und Verfahren zur Transparenz der Gesetzgebung, einschließlich der Zugänglichkeit und Klassifizierung von Gesetzgebungsdokumenten, verbessern sollte;

14. begrüßt die Absicht der Kommission, neue interne Leitlinien für die Transparenz und den Zugang zu Dokumenten auszuarbeiten, und fordert andere Organe auf, dieser Initiative zu folgen; fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Leitlinien eine Politik der „Transparenz durch Gestaltung“ enthalten und die einschlägige Rechtsprechung und die Empfehlungen der Bürgerbeauftragten aus den letzten Jahren widerspiegeln[25];

15. fordert die Kommission und die anderen EU-Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen auf, proaktiver bei der Veröffentlichung von Statistiken über die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten vorzugehen, da solche Informationen dazu beitragen würden, die Vorgehensweise der Organe beim Zugang zu Dokumenten zu bewerten;

16. weist erneut darauf hin, dass ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument unverzüglich[26] bearbeitet werden muss; stellt mit Besorgnis fest, dass die Bürgerbeauftragte viele Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über extreme Verzögerungen beim Zugang zu angeforderten Dokumenten erhält; unterstützt die Ansicht der Bürgerbeauftragten, dass verzögerter Zugang effektiv verweigerter Zugang ist und dass die Verwaltungsverfahren gestrafft werden sollten, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger rechtzeitig Zugang zu Dokumenten erhalten; fordert mehr Daten über die Einhaltung der Fristen durch die Organe;

17. stellt mit Besorgnis fest, dass die Bürgerinnen und Bürger die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten derzeit nur anfechten können, indem sie ein Gerichtsverfahren gegen das betreffende Organ anstrengen und/oder eine Beschwerde bei der Bürgerbeauftragten einreichen; fordert die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU auf, zugänglichere Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten einzuführen; empfiehlt in diesem Zusammenhang die Ernennung unabhängiger, hochrangiger Beamter, die in der Lage sind, Beschwerden über Anträge auf Zugang zu Dokumenten ohne unangemessene Verzögerung zu prüfen;

°

[24] Urteil des Gerichts vom 22. März 2018, Emilio De Capitani gegen Europäisches Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Siehe zum Beispiel Entscheidung der Bürgerbeauftragten in der Sache 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/de/122313); Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 2022, Pollinis France/Kommission, Verbundene Rechtssachen T-317/20 und T-554/20, EU:T:2022:556; und Urteil des Gerichthofes vom 22. März 2018, Emilio De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, Artikel 7.

° °

18. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.