Europäisches Parlament
2024-2029

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2025/2137(INI)

15.10.2025

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – Bericht über die Jahre 2022 bis 2024
(2025/2137(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Veronika Cifrová Ostrihoňová

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

BEGRÜNDUNG.....9

ANLAGE: ERKLÄRUNG ZU BEITRÄGEN 10

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – Bericht über die Jahre 2022 bis 2024

(2025/2137(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,

– gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“), 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],

– unter Hinweis auf den Vorschlag 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 in erster Lesung 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 die Mitteilung der Kommission vom 11. Februar 2025 mit dem Titel „Arbeitsprogramm der Kommission 2025“ (COM(2025)0045) und ihre Anhänge sowie auf die darin geäußerte Absicht, die Vorschläge COM(2011)0137 und COM(2008)0229 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zurückzuziehen,

[1] ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] ABl. C 168 E vom 14.6.2013, S. 159.

– Beschluss (EU) 2024/3080 der Kommission vom 4. Dezember 2024 zur Festlegung der Geschäftsordnung der Kommission und zur Änderung des Beschlusses K(2000) 3614[3],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. September 2017 zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen[4],

– 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 melden[5],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 10. Februar 2021 zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten[6],

– unter Hinweis auf die Berichte und Entscheidungen der Europäischen Bürgerbeauftragten, insbesondere den Sonderbericht OI/2/2022/OAM[7] und die Entscheidung im Fall 1316/2021/MIG[8],

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

– unter Hinweis auf das Urteil des EuGH vom 14. Mai 2025 in der Rechtssache T-36/23 (Stevi und The New York Times/Kommission)[9],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 13. Juli 2023 zu dem Jahresbericht für die Jahre 2019-2021 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten[10],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. März 2024 betreffend die Zeit, die die Europäische Kommission für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten benötigt[11],

– gestützt auf Artikel 122 Absatz 7 und Artikel 149 seiner Geschäftsordnung,

– gestützt auf Artikel 55 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A10-0000/2025),

---

[3] ABl. L, 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3080/oj.
[4] ABl. C 337 vom 20.9.2018, S. 120.
[5] ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] ABl. C 465 vom 17.11.2021, S. 54.
[7] Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zu ihrer strategischen Untersuchung betreffend die Zeit, die die Europäische Kommission für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten benötigt (OI/2/2022/OAM), 21. September 2023.
[8] Europäische Bürgerbeauftragte, „Entscheidung zur Weigerung der Europäischen Kommission, der Öffentlichkeit Zugang zu Textnachrichten zu gewähren, die zwischen der Kommissionspräsidentin und dem Geschäftsführer eines Pharmaunternehmens über den Erwerb eines COVID-19-Impfstoffs ausgetauscht wurden (Fall 1316/2021/MIG)“, 12. Juli 2022.
[9] Urteil des Gerichts vom 14. Mai 2025, Stevi und The New York Times/Kommission, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] ABl. C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] ABl. C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.

A. in der Erwägung, dass den Bürgerinnen und Bürgern in den EU-Verträgen das Recht auf demokratische Teilhabe und transparente Entscheidungsfindung zuerkannt wird, wonach die Organe der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten gewähren müssen; in der Erwägung, dass dieses Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten, das durch die Verträge und die Charta geschützt ist, eine wirksame Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglicht[12]; in der Erwägung, dass der EuGH den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten als wesentlichen Bestandteil der partizipativen Demokratie bestätigt hat;

B. in der Erwägung, dass der EuGH betont hat, dass die öffentliche Kontrolle von Gesetzesinformationen für die Demokratie von wesentlicher Bedeutung ist und es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihre demokratischen Rechte wirksam auszuüben;

C. in der Erwägung, dass die Bürgerinnen und Bürger von den Behörden und den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zu Recht Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht erwarten und dass diese Erwartungen klar und nachvollziehbar erfüllt werden sollten;

D. in der Erwägung, dass der Zugang zu zuverlässigen und genauen Informationen für den Schutz vor Fehlinformationen und die wirksame Bekämpfung der Verbreitung von Desinformation von entscheidender Bedeutung ist;

E. in der Erwägung, dass die im Sonderbericht OI/2/2022/OAM dargelegte strategische Untersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten systemische und erhebliche Verzögerungen seitens der Kommission aufgezeigt hat, insbesondere bei der Bearbeitung von Zweitanträgen (Anträge von Antragstellern auf Überprüfung der ersten Antwort) nach anfänglicher Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten für Bürgerinnen und Bürger;

F. in der Erwägung, dass im Mai 2021 eine Journalistin Zugang zu Dokumenten beantragte, darunter Textnachrichten zwischen der Kommissionspräsidentin und Pfizer, die Kommission jedoch erklärte, dass sie aufgrund interner Registrierungsvorschriften keine solchen Aufzeichnungen führe; in der Erwägung, dass die Europäische Bürgerbeauftragte diese Antwort für unzureichend befand und eine erneute Abfrage entsprechend den Verpflichtungen zur Gewährung des Zugangs der Öffentlichkeit gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 empfahl;

G. in der Erwägung, dass die Kommission in ihrer Mitteilung über ihr Arbeitsprogramm 2025 ihre Absicht bekundet hat, die Vorschläge COM(2011)0137 und COM(2008)0229 zurückzuziehen, die beide auf eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten abzielen, da nach einer jahrelangen legislativen Pattsituation seit 2011 keine Einigung in Sicht ist;

Jahresberichte über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten

1. stellt fest, dass die Kommission im Jahr 2024 ihren Transparenzrahmen durch die Annahme einer überarbeiteten Geschäftsordnung geändert hat, in der die Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 klargestellt wurden;

[12] Artikel 10 Absatz 3 EUV, ausgelegt im Sinne der Erwägung 13 seiner Präambel sowie der Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 9, und Artikel 15 AEUV.

2. stellt fest, dass die Kommission im Jahr 2024 6 938 Erstanträge auf Zugang zu Dokumenten und 641 Zweitanträge erhalten hat, was einem Anstieg von 7 % gegenüber dem Jahr 2023 entspricht[13];

3. hebt hervor, dass das öffentliche Dokumentenregister des Parlaments bis zum 31. Dezember 2024 918 803 Verweise (gegenüber 898 267 Verweisen Ende 2023) enthielt; stellt fest, dass die positive Beantwortungsquote mit 91 % insgesamt hoch blieb und die Anträge im Durchschnitt innerhalb von etwa neun Werktagen bearbeitet wurden[14];

Aktuelle Entwicklungen

4. betont, dass selbst in Fällen, in denen bestimmte Informationen zurückgehalten werden müssen, eine teilweise Offenlegung – sofern dies machbar und wünschenswert ist – im Hinblick auf das übergeordnete öffentliche Interesse in Bezug auf Transparenz in Betracht gezogen werden sollte, was die Grundsätze einer soliden Governance, institutioneller Effizienz, demokratischer Rechenschaftspflicht und verstärkter Bürgerbeteiligung an der Politikgestaltung umfasst;

5. zeigt sich besorgt über die anhaltende und verbreitete allzu restriktive Einstufung von amtlichen Dokumenten durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU; fordert erneut, wie bereits in seinen früheren Entschließungen zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die Festlegung klarer, kohärenter und rechtsverbindlicher Vorschriften für die Einstufung und Freigabe von Dokumenten;

6. bedauert, dass die Kommission und der Rat nach wie vor keine bedeutsamen Folgemaßnahmen zu diesen Empfehlungen ergriffen haben;

7. nimmt zur Kenntnis, dass die im Sonderbericht OI/2/2022/OAM dargelegte Untersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten ein Muster systematischer Verzögerungen bei der Beantwortung von Zweitanträgen durch die Kommission aufgezeigt hat und zu dem Ergebnis gelangt ist, dass durch strukturelle Mängel, unzureichende Ressourcen und unwirksame Kommunikation letztlich Einzelpersonen davon abgehalten wurden, ihr Recht auf Zugang auszuüben;

8. fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass alle künftigen Gesetzgebungsvorschläge auf soliden, überprüfbaren Daten beruhen, die ihre Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und erwartete Wirksamkeit eindeutig belegen; fordert die Kommission außerdem nachdrücklich auf, bei der Auswahl der Interessenträger, die während der Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen konsultiert werden, für vollständige Transparenz zu sorgen;

9. bedauert, dass es im Rat nach wie vor an Transparenz mangelt; nimmt mit Besorgnis die Feststellungen zu Kenntnis, wonach er den Zugang zu Trilog-Dokumenten verweigert hat; bedauert, dass aktuelle Analysen weiterhin mangelnde proaktive Veröffentlichungs- und Registrierungspraktiken aufzeigen;

[13] Bericht der Kommission vom 19. Mai 2025 über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2023 (COM(2025)0239).
[14] Europäisches Parlament, „Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2024 – Jahresbericht des Europäischen Parlaments“, Generaldirektion Präsidentschaft, Referat Transparenz, Mai 2025.

10. begrüßt das Urteil des EuGH in der Rechtssache „Stevi und The New York Times/Kommission“ als wichtigen Beitrag zu einer Rechtsprechung, mit der transparente Verfahren in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU gefördert wurden; stellt fest, dass in dem Urteil die Pflicht zur proaktiven Aufbewahrung von Unterlagen bekräftigt wird, um die wirksame Ausübung des Rechts auf Zugang sicherzustellen; bedauert jedoch die Entscheidung des EuGH, die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht im Hinblick auf moderne Kommunikationsmethoden und sich weiterentwickelnde Transparenzverpflichtungen neu auszulegen;

Empfehlungen

11. nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission ihre überarbeiteten internen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten angenommen hat und dass Fragen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Charta, dem EUV, dem AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 aufgeworfen wurden; betont, dass der Zugang zu Dokumenten nach EU-Recht ein Grundrecht darstellt, das für die Wahrung von Transparenz, demokratischer Rechenschaftspflicht und einer bedeutsamen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger von entscheidender Bedeutung ist; fordert die Kommission auf, diese Vorschriften im Hinblick auf die einschlägige Rechtsprechung zu überprüfen und sie gegebenenfalls zu konkretisieren oder anzupassen, um ein Höchstmaß an Transparenz zu erreichen;

12. nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission ihre Vorschläge von 2008 und 2011 zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zurückgezogen hat; bedauert, dass diese Entscheidung getroffen wurde, nachdem jahrelang keine Fortschritte erzielt worden waren und es keinen klaren Fahrplan, keinen Zeitplan und keine bedeutsamen Konsultationen gab, wodurch eine wichtige Gelegenheit zur Modernisierung des bestehenden überholten Rechtsrahmens verpasst wurde; fordert die Kommission auf, einen aktualisierten Vorschlag vorzulegen, in dem Ausnahmen auf unbedingt notwendige Fälle beschränkt werden und ein neuer EU-Standard für Offenheit und Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten festgelegt wird;

13. empfiehlt, dass systemische Verzögerungen bei der Bearbeitung von Zweitanträgen dringend durch eine Verbesserung der internen Verfahren, die Zuweisung ausreichender Ressourcen und eine zeitnahe und transparente Kommunikation mit den Antragstellern angegangen werden, um den rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und das Vertrauen und die Beteiligung der Öffentlichkeit zu fördern;

14. betont, dass Transparenz und Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU die Regel sein müssen und dass Ausnahmen von dieser Regel unter Berücksichtigung des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Offenlegung streng ausgelegt werden müssen, um eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen;

15. hebt hervor, dass es für die Bürgerinnen und Bürger ein Hemmnis für die Wahrnehmung ihres Rechts auf Beantragung des Zugangs sein kann, wenn nicht bekannt ist, ob Dokumente tatsächlich vorhanden sind; betont, dass es in den Verträgen und in der Charta rechtlich vorgeschrieben und eine Grundvoraussetzung für demokratische Kontrolle und Demokratie insgesamt ist, dass dafür Sorge getragen wird, dass die Bürgerinnen und Bürger das Gesetzgebungsverfahren verstehen, detailliert nachvollziehen und sich daran beteiligen können;

°

° °

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

BEGRÜNDUNG

Mit diesem Bericht soll bekräftigt werden, dass der Zugang zu Dokumenten ein Grundrecht aller Bürgerinnen und Bürger gemäß den Verträgen, der Charta der Grundrechte und dem Rahmen der Union für den Zugang zu Dokumenten ist, und es soll eine Kultur der Transparenz gestärkt werden, mit der politische Prozesse und der öffentliche Diskurs fairer gestaltet werden. Im Bericht werden die jüngsten Entwicklungen bewertet und bestehende Mängel – systemische Verzögerungen, allzu restriktive Einstufungen, ungleichmäßige proaktive Veröffentlichungen – sowie Unsicherheiten aufgezeigt.

Auf dieser Grundlage wird ein moderner, bürgerorientierter Ansatz vorgeschlagen, bei dem Offenheit die Regel und Geheimhaltung die Ausnahme ist. Der Bericht zielt ferner darauf ab, zeitnahe und gut begründete Entscheidungen über Anträge sicherzustellen, für einen frühzeitigen und wirksamen Zugang zu Dokumenten aus Gesetzgebungsverfahren, Trilogen und internationalen Abkommen zu sorgen und proaktive Register zu verbessern. Mit dem Bericht soll die Gleichbehandlung der Interessenträger sichergestellt, eine informierte Beteiligung ermöglicht und die demokratische Rechenschaftspflicht in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU gestärkt werden.

ANLAGE: ERKLÄRUNG ZU BEITRÄGEN

Gemäß Anlage I Artikel 8 der Geschäftsordnung erklärt die Berichterstatterin, dass sie in ihren Bericht Beiträge zu Angelegenheiten, die den Gegenstand des Dossiers betreffen, aufgenommen hat, die sie bei der Vorbereitung des Entwurfs eines Berichts von den folgenden Interessenvertretern, die in den Anwendungsbereich der Interinstitutionellen Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register[1] fallen, oder den folgenden Vertretern der Behörden von Drittländern, einschließlich ihrer diplomatischen Vertretungen und Botschaften, erhalten hat:

1. Interessenvertreter, die in den Anwendungsbereich der Interinstitutionellen Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register fallen
Access Info Europe

Für die vorstehende Liste ist ausschließlich die Berichterstatterin verantwortlich.

Wenn natürliche Personen in der Liste namentlich, mit ihrer Funktion oder mit beidem genannt werden, erklärt die Berichterstatterin, dass sie den betroffenen natürlichen Personen die Erklärung zum Datenschutz Nr. 484 des Europäischen Parlaments (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do) vorgelegt hat, in der die Bedingungen für die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und die mit dieser Verarbeitung verbundenen Rechte dargelegt sind.

[1] Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register (ABl. L 207 vom 11.6.2021, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).