KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.1.2004
KOM(2004) 45 endgültig

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

VORWORT

Seit dem 3. Dezember 2001 wenden das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten an, die sich in ihrem Besitz befinden[1]. Alle drei Organe haben entsprechend den Bestimmungen jener Verordnung (Artikel 17 Absatz 1) ihren ersten Jahresbericht über die Durchführung der Verordnung vorgelegt:

– Vermerk des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments vom 23. Januar 2003 an das Präsidium (Ref.: Dok. PE 324.892/BUR);

– Bericht des Rates vom 31. März 2003 (Ref.: Dok. 7957/03);

– Bericht der Kommission vom 29. April 2003 (Ref.: Dok. KOM(2003) 216 endg.).

In der Verordnung ist ferner vorgesehen, dass die Kommission spätestens zum 31. Januar 2004 einen Bericht über die Anwendung der Grundsätze dieser Verordnung veröffentlicht und dazu entsprechende Empfehlungen vorlegt (Artikel 17 Absatz 2). Mit dem hier vorgelegten Bericht wird dieser Bestimmung der Verordnung entsprochen.

Gegenstand dieses Berichts ist der Versuch einer ersten qualitativen Bewertung der Anwendung der Verordnung 1049/2001 im Hinblick auf die Grundsätze der Politik der Transparenz der Gemeinschaftsorgane.

Aus den vorgenannten Jahresberichten geht hervor, dass sich im Jahre 2002 die Anzahl der Anträge gegenüber dem Vorjahr, als für die Organe noch die alte Regelung für den Zugang zu ihren Dokumenten galt, Verdoppelt hat. Die vorläufigen Daten für 2003 weisen auf eine weitere starke Zunahme der Anträge hin. Trotz dieser starken Zunahme ist der Anteil der positiven Bescheide stabil geblieben; andererseits nimmt auch die Zahl der unmittelbar zugänglichen Dokumente beständig zu. Das heißt, es wurden erheblich mehr Dokumente der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Kann man also aus diesem Zuwachs schließen, dass mit der Verordnung 1049/2001 das Ziel verwirklicht wurde, der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane zu gewähren?

Diese Frage soll mit dem hier vorgelegten Bericht auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse der Art und Weise beantwortet werden, wie die drei betreffenden Organe die einzelnen Bestimmungen der Verordnung 1049/2001 jeweils umgesetzt haben. Diese Analyse stützt sich in erster Linie auf die praktischen Erfahrungen der befassten Dienststellen in den drei Verwaltungen. Es ist noch zu früh, die Verordnung im Licht der Rechtsprechung und der Entscheidungen des Europäischen Bürgerbeauftragten zu bewerten. In den zwei Jahren seit der Geltung der Verordnung wurde vom Gericht erster Instanz lediglich ein Urteil gefällt[2] und wurden elf Beschwerdeverfahren vom Bürgerbeauftragten abgeschlossen[3].

---

1 ABl. L 145 vom 31.05.2001, S. 43

2 Urteil vom 17.09.2003 in der Rechtssache T-76/02 *Messina v. Kommission,* noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

3 Sechs Beschwerden gegen den Rat: 917/2000/GG, 1542/2000/PB, 573/2001/IJH, 648/2002/IJH, 1015/2002/PB und 1795/2002/IJH; fünf Beschwerden gegen die Kommission: 1128/2001/IJH, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG und 412/2003/GG.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Die gemeinschaftliche Regelung des Zugangs zu Dokumenten: Rechtsrahmen und besondere Merkmale ... 6
1.1. Der Rechtsrahmen ... 6
1.2. Die allgemeinen Grundsätze ... 6
1.3. Die neuen Elemente der Verordnung 1049/2001 ... 7
2. Geltungsbereich des Zugangsrechts ... 8
2.1. Betroffene Einrichtungen ... 9
2.1.1. Bestimmungen des Vertrags und der Verordnung ... 9
2.1.2. Die gemeinsame Erklärung der drei Organe ... 9
2.1.3. Stand der Dinge ... 9
2.2. Zugangsberechtigte ... 10
2.2.1. Bestimmungen des Vertrags und der Verordnung ... 10
2.2.2. Ausdehnung des Zugangsrechts ... 10
2.2.3. Personenkategorien, die von ihrem Zugangsrecht Gebrauch gemacht haben ... 11
2.3. Materieller Anwendungsbereich ... 12
2.3.1. Begriffsbestimmung für "Dokument" ... 12
2.3.2. Tätigkeitsbereiche, für die das Zugangsrecht gilt ... 13
2.3.3. Begriffsbestimmung für "Dokument im Besitz eines Organs" ... 13
2.3.4. Dokumente in Form von Ton-, Bild- oder audiovisuellen Aufnahmen ... 15
2.3.5. Elektronische Dokumente und Informationssysteme ... 15
2.4. Zeitlicher Anwendungsbereich ... 15
2.5. Schlussfolgerungen ... 15
3. Die Grenzen des Zugangsrechts ... 16
3.1. Allgemeine Übersicht über die Anwendung der Ausnahmen im Jahre 2002 ... 16
3.2. Die unbedingten Ausnahmen ... 17
3.2.1. Schutz der öffentlichen Sicherheit ... 18
3.2.2. Schutz der Verteidigung und militärischen Belange ... 18
3.2.3. Schutz der internationalen Beziehungen ... 18
3.2.4. Schutz der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik ... 19
3.2.5. Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen ... 19
3.3. Besondere Regelung für sensible Dokumente ... 20
3.4. Die gegen das öffentliche Interesse abzuwägenden Ausnahmen ... 22
3.4.1. Schutz geschäftlicher Interessen ... 22
3.4.2. Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatungen ... 22
3.4.3. Schutz von Untersuchungen ... 23
3.4.4. Schutz von Entscheidungsprozessen ... 24
3.4.5. Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Freigabe ... 25
3.5. Der Zugang zu Dokumenten Dritter ... 27
3.5.1. Allgemeine Regelung ... 27
3.5.2. Dokumente der Mitgliedstaaten ... 27

3.5.3. Sensible Dokumente ... 28
3.6. Partielle Freigabe von Dokumenten ... 29
3.7. Zugang zu Dokumenten, die älter als 30 Jahre sind ... 29
3.8. Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaft auf der Grundlage einzelstaatlicher Rechtsvorschriften ... 30
3.9. Von der Verordnung nicht vorgesehene Fälle ... 31
3.10. Vereinbarkeit besonderer Zugangsregelungen mit der allgemeinen Regelung der Verordnung ... 31
3.11. Schlussfolgerungen ... 32
4. Die praktische Durchführung des Zugangsrechts ... 33
4.1. Die Zulässigkeit von Anträgen ... 33
4.2. Frist für einen Bescheid ... 33
4.3. Komplexe, umfangreiche oder missbräuchliche Anträge - Verhältnismäßigkeit ... 34
4.4. Modalitäten des Zugangs – Abrechnung ... 35
4.5. Konsultation Dritter ... 35
4.6. Verwaltungsinterner Rechtsbehelf ... 36
4.7. Externe Rechtsbehelfe ... 37
4.8. Verwaltungsaufwand für die betreffenden Organe ... 38
4.9. Interinstitutionelle Zusammenarbeit ... 38
4.10. Schlussfolgerungen ... 39
5. Publizität und aktive Information ... 39
5.1. Die Register ... 39
5.1.1. Art der Register ... 40
5.1.2. Inhalt ... 40
5.1.3. Dokumentationsbereiche ... 40
5.1.4. Nutzung der Register ... 41
5.2. Direkter Zugang zu den Dokumenten und Verbreitung der Informationen ... 42
5.3. Unterstützung der Antragsteller ... 43
5.4. Schlussfolgerungen ... 43
6. Bilanz und Perspektiven ... 44
6.1. Verallgemeinerung des Zugangsrechts ... 44
6.2. Präzisierung des materiellen Anwendungsbereichs ... 44
6.3. Anwendung der Ausnahmeregelungen ... 44
6.4. Arbeitsbelastung aufgrund der Umsetzung der Verordnung in die Praxis ... 46
6.5. Stellenwert der Verordnung innerhalb der Informationspolitik für die Öffentlichkeit ... 46
6.6. Inanspruchnahme der Verordnung zur Wahrnehmung besonderer Zugangsrechte ... 47
6.7. Anpassung der Verordnung 1049/2001 ... 47
7. Vorgeschlagene Massnahmen ... 48
7.1. Kurzfristige Maßnahmen ... 48
7.1.1. Empfehlung zur Anpassung der Zugangsbestimmungen an diejenigen der Verordnung 1049/2001 ... 48

7.1.2. Empfehlung zur Ausweitung des Zugangsrechts auf sämtliche natürlichen oder juristischen Personen ohne Bedingungen bezüglich ihrer Nationalität oder ihres Wohn- oder Geschäftssitzes 49
7.1.3. Weiterentwicklung der Register und des Zugangs zu Dokumenten 49
7.1.4. Weiterentwicklung der übrigen Informationsinstrumente 49
7.1.5. Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit 49
7.1.6. Geeignete Schulungen für die Bediensteten der Agenturen und sonstigen Einrichtungen, die für den Zugang zu Dokumenten verantwortlich sind 50
7.2. Längerfristige Maßnahmen 50
7.2.1. Bestandsaufnahme der Bereiche, in denen besondere Zugangsregeln fehlen 50
7.2.2. Prüfung, ob eine Änderung der Verordnung 1049/2001 notwendig oder sinnvoll wäre 50

1. DIE GEMEINSCHAFTLICHE REGELUNG DES ZUGANGS ZU DOKUMENTEN: RECHTSRAHMEN UND BESONDERE MERKMALE

Zur Bewertung der Umsetzung der Transparenzgrundsätze ist es sinnvoll, auf den Rechtsrahmen für die gemeinschaftliche Regelung des Zugangs zu Dokumenten und auf die ihm zugrunde liegenden Prinzipien Bezug zu nehmen. Die erste Regelung für den Zugang zu Dokumenten wurde vom Rat und von der Kommission in den Jahren 1993–1994 gemeinsam ins Werk gesetzt. Die Grundsätze jener Regelung gelten immer noch, trotz einer erheblichen Änderung des Rechtsrahmens im Jahre 2001. Aber die neue Regelung in Form der Verordnung 1049/2001 hat bedeutende Erneuerungen gebracht, mit denen das Zugangsrecht erweitert wurde, und die zu einer bemerkenswerten Zunahme der Nachfrage nach Dokumenten geführt haben.

1.1. Der Rechtsrahmen

Seit dem 1. Mai 1999, dem Datum des In-Kraft-Tretens des Amsterdamer Vertrags, enthält der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft einen neuen Artikel 255, der den Grundsatz des Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verankert.

Der Anwendungsbereich, die Grenzen und die Modalitäten für die Ausübung dieses Zugangsrechts wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission festgelegt, die seit dem 3. Dezember 2001 gilt. Diese Verordnung bildet seitdem den gemeinsamen Rechtsrahmen für den Zugang zu den Dokumenten der drei betreffenden Organe.

Für die Anwendung dieses gemeinsamen Regelungsrahmens hat jedes Organ als Teil seiner Geschäftsordnung Bestimmungen für die Durchführung erlassen[4]. Diese Bestimmungen gelten für die praktischen Modalitäten jedes Organs unter Berücksichtigung der mit der Verordnung festgelegten Grundsätze und Grenzen.

Diese Dokumente ersetzen die Beschlüsse, die von den drei Organen in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren jeweiligen Dokumenten erlassen worden waren.

1.2. Die allgemeinen Grundsätze

Die gemeinschaftliche Regelung des Zugangs zu Dokumenten gleicht denjenigen Bestimmungen für den Zugang zu Dokumenten oder Informationen, die in der Mehrheit der Mitgliedstaaten in Kraft sind, die über entsprechende Rechtsvorschriften verfügen[5]. Ferner kommt sie der Empfehlung des Europarates[6]

---

4 Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 28.11.2001, ABl. C 374 vom 29.12.2001, S. 1;
Beschluss des Rates vom 29.11.2001, ABl. L 313 vom 30.11.2001, S. 40;
Beschluss der Kommission vom 5.12.2001, ABl. L 345 vom 29.12.2001, S. 94.

5 Siehe vergleichende Analyse auf der Webseite "Zugang zu den Dokumenten der Kommission": http://europa.eu.int/comm/secretariat_g.eneral/sgc/acc_doc/index_de.htm

und dem Übereinkommen von Århus[7] sehr nahe. Diese Regelung zeichnet sich durch einen weiten Anwendungsbereich und eine nur begrenzte Anzahl von Ausnahmen vom Zugangsrecht aus, die sehr allgemein formuliert sind. Sie gründet auf dem Prinzip, nach dem jedes Dokument zugänglich ist, außer, wenn seine Verbreitung gegen bestimmte öffentliche oder private Interessen verstoßen würde.

Die Hauptgrundsätze der Gemeinschaftsregelung für den Zugang zu Dokumenten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Allgemeines und bedingungsloses Zugangsrecht:** Das Recht auf Zugang wird jeder natürlichen oder juristischen Person gewährt; sie braucht keine Gründe für ihren Antrag anzugeben.

- **Weite Definition des Begriffs Dokument:** Die Begriffsbestimmung für "Dokument" umfasst jede gespeicherte Information, unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die mit den Zuständigkeitsbereichen des jeweiligen Organs im Zusammenhang stehen.

- **Grundsatz der Beeinträchtigung:** Keine Gruppe von Dokumenten ist dem Zugangsrecht entzogen, selbst Verschlusssachen nicht. Die Weigerung der Freigabe eines Dokuments kann nur auf der Grundlage einer Prüfung der Beeinträchtigungen erfolgen, die sich bei einer Veröffentlichung für die in der Verordnung ausdrücklich genannten öffentlichen oder privaten Interessen ergeben könnten.

- **Verwaltungsinterner Rechtsbehelf:** Jeder abschlägige Bescheid, auch wenn er sich nur auf einen teilweisen Zugang zu einem Dokument bezieht, kann Gegenstand eines verwaltungsinternen Einspruchs bei dem betreffenden Organ sein. Im Anschluss an einen solchen *Zweitantrag* muss das Organ den Antrag auf Zugang erneut prüfen. Jede Bestätigung des negativen Bescheids muss angemessen begründet werden und kann Gegenstand einer gerichtlichen Klage oder einer Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten werden.

1.3. Die neuen Elemente der Verordnung 1049/2001

Die vorgenannten Hauptgrundsätze fanden sich bereits in dem Verhaltenskodex, der von Rat und Kommission im Jahre 1993 gemeinsam angenommen und durch die Beschlüsse 93/731 des Rates bzw. 94/90 der Kommission in Kraft gesetzt worden war, sowie in dem Beschluss 97/632 des Europäischen Parlaments. Aber durch die Verordnung 1049/2001 wurden einige neue Elemente eingeführt, durch die das Zugangsrecht erheblich erweitert wurde:

---

6 Empfehlung Nr. R (2002) 2 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zum Zugang zu öffentlichen Dokumenten, angenommen am 21. Februar 2002.

7 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.

- **Abschaffung der "Autorenregelung":** Das Zugangsrecht wurde auf sämtliche Dokumente ausgedehnt, die im Besitz der Organe sind, also auch auf solche, die von Dritten stammen.

- **Anpassung der Ausnahmeregelung:** Als besondere Ausnahmen wurden die Verteidigung und militärische Belange aufgenommen; entsprechende Dokumente fallen fortan in den Anwendungsbereich der Verordnung[8]. Eine weitere spezifische Ausnahme gilt für Rechtsberatungen; hier handelt es sich nicht um eine Ausdehnung des Bereichs der Ausnahmeregelungen, sondern um die Umsetzung entsprechender Gerichtsurteile[9].

- **Abwägung der Interessen:** In der Verordnung ist vorgesehen, dass der Schutz bestimmter Interessen gegen das Interesse der Öffentlichkeit an der Freigabe von Dokumenten abzuwägen ist. Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, ist das entsprechende Dokument zugänglich zu machen, auch wenn es ansonsten unter die Ausnahmen vom Zugangsrecht fällt.

- **Dokumentenregister und direkter Zugang zu Dokumenten:** Jedes Organ erstellt ein öffentliches Dokumentenregister, das im Internet eingesehen werden kann. Ferner wird in der Verordnung als Ziel festgelegt, dass die Dokumente soweit möglich direkt in elektronischer Form zugänglich gemacht werden.

- **Partieller Zugang:** Dieser von der Rechtsprechung[10] formulierte Grundsatz ist nunmehr Teil der Verordnung (Artikel 4 Absatz 6). Die Teile eines angeforderten Dokuments, für die keine Ausnahmen gelten, müssen freigegeben werden, es sei denn, das Heraussuchen der freizugebenden Textpassagen ist mit einem Verwaltungsaufwand verbunden, der in keinem Verhältnis zu dem Wert der Informationen in jenen Textpassagen steht.

- **Verkürzte Fristen für einen Bescheid:** Die Frist für einen Bescheid wurde von einem Monat auf 15 Werktage verkürzt, mit der Möglichkeit, sie in gerechtfertigten Fällen auf weitere 15 Werktage zu verlängern.

2. GELTUNGSBEREICH DES ZUGANGSRECHTS

Der Geltungsbereich der Verordnung ist sehr weit gefasst. Er umfasst sämtliche Dokumente, die im Besitz des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sind. Gleichwohl weist er einige Lücken auf, auf die in diesem Abschnitt eingegangen werden soll.

---

8 Sie waren durch Beschluss des Rates 2000/527 zur Änderung des Beschlusses 93/731 vom Anwendungsbereich der Zugangsbestimmungen des Rates ausgenommen worden.

9 Rechtssache T-610/97 R, *Carlsen et al. v. Rat*, Slg. 1998, II-485.
Rechtssache T-44/97, *Ghignone et al. v. Rat*, Slg. - Beamtensachen 2000, IA-223; II-1023.

10 Urteile des Gerichts erster Instanz in den Rechtssachen T-14/98 *Hautala v. Rat*, Slg. 1999, II-2489; C-353/99 *Rat v. Hautala*, Slg. 2001, I-9565; T-204/99*, Mattila v. Rat und Kommission*, Slg. 2001, II-2265.

2.1. Betroffene Einrichtungen

2.1.1. Bestimmungen des Vertrags und der Verordnung

Die Verordnung gilt lediglich für die drei Organe, die in Artikel 255 des EG-Vertrags genannt sind, nämlich das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission. Derzeit gibt es keine Rechtsgrundlage, die es gestatten würde, das Zugangsrecht auf die Dokumente der übrigen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union auszuweiten.

2.1.2. Die gemeinsame Erklärung der drei Organe

In Anbetracht dieser Lücke haben die drei betreffenden Organe eine gemeinsame Erklärung[11] abgegeben, nach der sie:

(1) sich dafür einsetzen, dass die Verordnung auch auf die Agenturen und vergleichbaren Organe angewandt werden kann, die vom Gesetzgeber der Gemeinschaft geschaffen wurden;

(2) die übrigen Organe und Einrichtungen dazu aufrufen, freiwillig vergleichbare Regelungen anzunehmen.

2.1.3. Stand der Dinge

Im Anschluss an die Untersuchung, die auf Initiative des Europäischen Bürgerbeauftragten im Jahre 1996 durchgeführt worden war[12], hatte die Mehrheit der gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe bereits vor der Annahme der Verordnung 1049/2001 Regelungen für den Zugang zu ihren Dokumenten erlassen. Aber diese freiwilligen Regelungen bleiben häufig hinter den Normen der neuen Verordnung zurück.

Als Folgemaßnahme zu der gemeinsamen Erklärung (siehe vorigen Abschnitt) haben die Organe die Anwendung der Verordnung 1049/2001 auf die Agenturen ausgedehnt. Anlässlich der Überarbeitung aller Bestimmungen für die Schaffung von Agenturen wurde in jene Gründungsakte eine Bestimmung eingeführt, nach der die Verordnung 1049/2001 auch für die Agenturen gilt, und die vorsieht, dass die Agenturen Durchführungsbestimmungen erlassen. Diese Änderungen wurden am 18. Juni 2003 (Rechtsakte, die im Verfahren der Konsultation des EP angenommen wurden) bzw. am 22. Juli 2003 (Rechtsakte die im Verfahren der Mitentscheidung angenommen wurden) verabschiedet. Sie traten am 1. Oktober 2003 in Kraft[13]. Die Agenturen müssen demnach bis zum 1. April 2004 die Modalitäten für die Anwendung der Verordnung vorlegen[14].

Der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sind dem gemeinsamen Aufruf der drei Organe gefolgt. So hat der Ausschuss der

---

11 ABl. L 173 vom 27.06.2001, S. 5.

12 Siehe Sonderbericht des Bürgerbeauftragten vom 15.12.1997 an das Parlament, ABl. C 44 vom 10.02.1998, S. 10.

13 Verordnungen 1641/2003–1655/2003, ABl. L 245 vom 29.09.2003.

14 Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt hat bereits Modalitäten für die Anwendung angenommen; in den übrigen Agenturen sind die Vorbereitungen dazu im Gange.

Regionen am 11. Februar 2003 eine Regelung für den Zugang zu seinen Dokumenten angenommen, die vollständig mit den Bestimmungen der Verordnung 1049/2001 in Einklang steht[15]. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat eine ähnliche Regelung am 1. Juli 2003 verabschiedet[16].

Beim Rechnungshof, bei der Europäischen Investitionsbank und bei der Europäischen Zentralbank gelten striktere Regelungen für den Zugang zu ihren Dokumenten als in der Verordnung 1049/2001. Als Rechtsprechendes Organ hat der Europäische Gerichtshof mit dem Gericht erster Instanz keine Bestimmungen für den Zugang zu seinen Dokumenten getroffen.

Der Verordnungsvorschlag[17] über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft sieht vor, das durch die Verordnung 1049/2001 geschaffene System des Zugangs zu Dokumenten in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen auch auf die übrigen Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen auszudehnen. Aber diese Bestimmungen gelten für den Gerichtshof und das Gericht erster Instanz nur in denjenigen Fällen, in denen sie nicht in ihrer Qualität als rechtsprechende Instanz tangiert werden. Der Gerichtshof und das Gericht sind also nur in begrenzter Form von dem Zugangsrecht auf Dokumente vor Ablauf der 30jährigen Frist betroffen. Nach Ablauf dieser Frist gilt die Verordnung Nr. 354/83 bezüglich der Öffnung der historischen Archive für die Öffentlichkeit. Sie gilt im Übrigen für sämtliche Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (siehe Abschnitt 3.7).

2.2. Zugangsberechtigte

2.2.1. Bestimmungen des Vertrags und der Verordnung

Artikel 255 des EG-Vertrags garantiert jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohn- oder Geschäftssitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang. Den Einrichtungen bleibt es indessen überlassen, dieses Zugangsrecht auf weitere Personengruppen auszudehnen.

2.2.2. Ausdehnung des Zugangsrechts

Der Rat und die Kommission haben in ihren Durchführungsbestimmungen[18] das Zugangsrecht auf sämtliche natürlichen oder juristischen Personen ausgeweitet. Das Europäische Parlament hat in seiner Geschäftsordnung eine vergleichbare Ausweitung "soweit möglich" vorgesehen[19]. Zwar belässt diese Formulierung dem Parlament einen gewissen Ermessensspielraum, aber in der Praxis hat es allen Anträgen von Bürgern aus Drittstaaten, die keinen Wohnsitz in der Union haben, stattgegeben. Die drei Gemeinschaftsorgane wenden also die Verordnung ohne Diskriminierung auch auf Bürger aus Drittstaaten, die keinen Wohnsitz in einem

---

15 Beschluss Nr. 64/2003, ABl. L 160 vom 28.06.2003, S. 96.

16 Beschluss Nr. 603/2003, ABl. L 205 vom 14.08.2003, S. 19.

17 KOM(2003) 622 endg. vom 24. Oktober 2003.

18 Beschluss des Rates vom 29.11.2001 (2001/840) zur Änderung der Geschäftsordnung; Anhang III der Geschäftsordnung, Artikel 1; Beschluss der Kommission vom 5.12.2001 (2001/937); Anhang II der Geschäftsordnung, Artikel 1 Unterabsatz 2.

19 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Artikel 172 Absatz 1, Unterabsatz 2.

Mitgliedstaat der Union haben, und auf juristische Personen ohne Geschäftssitz im Gebiet der Union an.

Die meisten Agenturen haben noch keine Durchführungsbestimmungen erlassen. Der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen, die beide die Grundsätze der Verordnung 1049/2001 freiwillig anwenden, sehen allerdings keine Ausweitung des Zugangsrechts auf Bürger aus Drittstaaten und auf Personen ohne Wohnsitz in der Union vor.

Es sei angemerkt, dass in dem Maße, wie immer mehr Anträge per elektronische Post gestellt werden, nicht immer festgestellt werden kann, ob der Antragsteller ein Unionsbürger ist oder ob er seinen Wohn- oder Geschäftssitz auf dem Gebiet der Gemeinschaft hat.

Andererseits erlaubt das Århus-Übereinkommen keine Einschränkung des Zugangsrechts auf Bürger der Union und dort Ansässige. Sobald die in Abschnitt 2.1.3 erwähnte Verordnung über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens angenommen sein wird, müssen die gemeinschaftlichen Organe, Einrichtungen und Agenturen das Zugangsrecht - zumindest bei Anfragen nach Umweltinformationen - allen natürlichen und juristischen Personen gewähren.

2.2.3. Personenkategorien, die von ihrem Zugangsrecht Gebrauch gemacht haben

Die Jahresberichte des Parlaments, des Rates und der Kommission enthalten statistische Daten über die beruflichen Profile der Personen, die im Jahre 2002 von ihrem Recht auf den Zugang zu Dokumenten Gebrauch gemacht haben.

Aus diesen statistischen Daten über die Zugangsberechtigten zu den Dokumenten der Organe geht hervor, dass die Bürger, die von diesem Recht Gebrauch machen, größtenteils aus ganz besonderen Berufsgruppen stammen. So kommen Anträge auf Zugang zu Dokumenten der Organe in der Regel aus dem universitären Bereich (zu Forschungszwecken) oder aus der Wirtschaft (wie etwa Interessenvertretungen, die auf Entscheidungen Einfluss nehmen möchten, oder Rechtsanwälte, die Informationen zur Wahrnehmung der Interessen ihrer Klienten suchen).

Da der Antragsteller nicht verpflichtet ist, seinen Antrag zu begründen, und ihm nur die Kosten für die Kopien und die Zustellung in Rechnung gestellt werden können, eröffnet die Regelung die Möglichkeit für Anträge mit kommerziellem Charakter. Somit musste die Kommission Anträge auf Zugang zu Dokumenten behandeln, die einen wirtschaftlichen Wert haben können (z.B. Verzeichnisse von Adressen oder Kontaktstellen), oder zu Dokumenten, deren Lieferung in der Regel entgeltpflichtig ist, von denen die Kommission aber eine Kopie besitzt.

Ferner hat sich herausgestellt, dass ein erheblicher Anteil der Anträge auf Zugang (vor allem zu Dokumenten der Kommission) von Personen stammt, die ein besonderes Interesse an bestimmten Dokumenten haben. Diese Anträge erfolgen zwar gemäß Verordnung 1049/2001, beziehen sich aber auf Dokumente, die nur den von ihnen betroffenen Personen, nicht aber der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Solche Anträge beziehen sich z.B. auf Einstellungsverfahren, Ausschreibungsverfahren oder Prüfberichte (siehe auch Abschnitt 3.10).

Im Übrigen ist es bemerkenswert, dass die Journalisten, die ja als Informationsvermittler gegenüber der Öffentlichkeit tätig sind, von dem durch die Verordnung gewährten Recht auf Zugang nur wenig Gebrauch gemacht haben. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass Journalisten vorrangig an unmittelbarer Aktualität interessiert sind; sie müssen die Informationen sofort erhalten und können keine 15 Werktage warten, bis sie eine Antwort erhalten. Die Anträge von Journalisten beziehen sich auf die Tonaufzeichnungen aus den Sitzungen des Europäischen Parlaments, auf Dokumente bezüglich der laufenden Verhandlungen im Rat, insbesondere in den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Justiz und Inneres, und auf Untersuchungen zu bestimmen Themen wie etwa die Immobilienpolitik der Kommission oder die Praxis bei der Gewährung von Urlaub aus persönlichen Gründen bei EU-Beamten. Diese Art von Anträgen verweist eindeutig auf investigativen Journalismus. Der größte Teil der Anträge stammt von einer sehr geringen Anzahl an Journalisten.

2.3. Materieller Anwendungsbereich

2.3.1. Begriffsbestimmung für "Dokument"

Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung bietet eine sehr weite Definition des Begriffs "Dokument". Demnach ist jede Gruppe von Informationen, die in irgendeiner Form gespeichert ist, ein Dokument im Sinne der Verordnung.

Berücksichtigt man den Grundsatz des partiellen Zugangs, wie er zunächst in der Rechtsprechung formuliert und anschließend in die Verordnung 1049/2001 aufgenommen wurde, bedeutet das von der Verordnung gewährte Recht in Wirklichkeit ein Recht auf den Zugang zum Inhalt des gesamten vorhandenen Dokuments. Das Gericht erster Instanz und der Europäische Gerichtshof stützten den Grundsatz des partiellen Zugangs auf die Auslegung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten als eines Rechts auf den Zugang zu den Informationsbestandteilen, die darin enthalten sind[20]; daraus folgt, dass diejenige Bestandteile, die nicht unter die Ausnahmeregelung fallen, mitgeteilt werden müssen.

Die in Artikel 4 Absatz 3 verwendete Formulierung, "Dokument, das von einem Organ erstellt wurde", könnte zwar eine gewisse formelle Bedingung für ein Dokument bedeuten, aber die Verordnung enthält keinerlei Kriterium oder sonstigen Hinweis in Bezug auf den höheren oder geringeren offiziellen Charakter eines Dokuments. Vielmehr ist der Informationswert eines Dokuments und die Beeinträchtigung, die aus seiner Freigabe erwachsen kann, abhängig von solchen Bestandteilen wie dem Grad der Fertigstellung oder der Vorläufigkeit des Inhalts oder einer vorhandenen Unterzeichnung oder der Verwaltungsebene, auf der das Dokument ausgestellt wurde.

Andererseits verpflichtet die Verordnung die Organe in keiner Weise, Dokumente zu erstellen, um einem Antrag zu genügen. Sofern die beantragten Informationen nicht in einem oder in mehreren vorhandenen Dokumenten verfügbar sind, sondern Untersuchungen bei verschiedenen Quellen und die Ausarbeitung von besonderen

---

[20] Urteile in den weiter oben [FN 10] erwähnten Rechtssachen T-14/98 *Hautala v. Rat* und C-353/99 *Rat v. Hautala.*

Dokumenten und/oder die Zusammenstellung von Daten verlangen würden, wird der Geltungsbereich der Verordnung eindeutig überschritten. Der Antrag kann als Informationsanfrage gemäß den Verwaltungsbestimmungen der betreffenden Einrichtung behandelt werden. Das Parlament, der Rat und die Kommission haben sich Kodizes für gute Verwaltungspraxis gegeben, die auch Regelungen für die Behandlung von Informationsanfragen umfassen[21]. Aber in der Praxis ist es nicht immer leicht, eine Informationsanfrage von einem Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu unterscheiden (insbesondere, wenn es um Datenbanken geht - siehe Abschnitt 2.3.5).

2.3.2. *Tätigkeitsbereiche, für die das Zugangsrecht gilt*

Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung schränkt die Begriffsbestimmung für "Dokument" auf Sachverhalte im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich eines Organs ein. Andererseits heißt es in Artikel 2 Absatz 3, dass die Verordnung für "Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union" gilt.

Nach Artikel 28 und 41 des Vertrags über die Europäische Union gilt das in Artikel 255 EG-Vertrag verankerte Recht auf Zugang auch für Dokumente im Zusammenhang mit den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, das heißt, mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Im Euratom-Vertrag gibt es keine mit Artikel 255 vergleichbaren Bestimmungen. Gemäß Erklärung Nr. 41 zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam sollten sich die Organe bezüglich des Zugangs zu Dokumenten, die sich auf Sachverhalte des Euratom-Vertrags beziehen, von der Verordnung 1049/2001 leiten lassen. Indessen legt Artikel 305 Absatz 2 des EG-Vertrags fest, dass die Bestimmungen des Vertrags die Vorschriften des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft nicht beeinträchtigen dürfen. Daraus folgt, dass Artikel 255 EG-Vertrag und die Verordnung 1049/2001 mangels gegenteiliger Bestimmungen im Euratom-Vertrag oder dem daraus abgeleiteten Recht gelten[22]. Auf dieser Grundlage gilt der Anwendungsbereich der Verordnung 1049/2001 nur für solche Dokumente *nicht*, die gemäß Verordnung (EAG) Nr. 3 von 1958, mit der Artikel 24 des Euratom-Vertrags angewendet wird, als geheim eingestuft sind.

2.3.3. *Begriffsbestimmung für "Dokument im Besitz eines Organs"*

Laut Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung gilt diese "für alle Dokumente eines Organs, das heißt, [...] die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden". Unter "Organ" ist das Europäische Parlament, der

---

21 EP: ABl. C 97 vom 5.04.2000
Rat: ABl. C 189 vom 5.07.2001
Kommission: ABl. L 267 vom 20.10.2000.

22 In einer Vorabentscheidung zu einem Einspruchverfahren in der Rechtssache 328/85 *Deutsche Babcock v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Slg. 1987, S. 5119, hatte das Gericht Artikel 232 Absatz 1 EG-Vertrag (nunmehr Artikel 305) dahingehend ausgelegt, dass der EG-Vertrag und die Bestimmungen zu seiner Anwendung auch für die Angelegenheiten des EGKS-Vertrags gelten, sofern darin oder in den Verordnungen auf seiner Grundlage spezifische Bestimmungen fehlen. Diese Argumentation gilt analog auch für Artikel 305 Absatz 2.

Rat und die Kommission zu verstehen (Artikel 1 der Verordnung). Aber die Verordnung präzisiert nicht, unter welchen Bedingungen gilt, dass sich ein Dokument "im Besitz eines Organs befindet" und was unter "Organ" konkret zu verstehen ist.

Denn die Frage stellt sich für jedes Organ auf andere Weise:

- Das ***Europäische Parlament*** umfasst einerseits die Abgeordneten, von denen einige ein Verwaltungsmandat innehaben (Präsident, Vizepräsidenten und Quästoren), die Organe (Präsidium, Konferenzen der Vorsitzenden der Ausschüsse, Kommissionen und Delegationen), die Fraktionen, Kommissionen und Delegationen sowie andererseits das Generalsekretariat.
- Der ***Rat*** setzt sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammen; seine Arbeiten werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter und von den Ausschüssen und Arbeitsgruppen vorbereitet; der Rat wird von einem Generalsekretariat unterstützt.
- Die ***Kommission*** besteht aus den Mitgliedern und den Verwaltungsdienststellen.

Das ***Parlament*** hat in seiner Geschäftsordnung präzisiert, was unter einem "Dokument des Parlaments"[23] zu verstehen ist. Unter diesen Begriff fallen Dokumente, die von den Abgeordneten mit Verwaltungsmandat, von den Organen, den Kommissionen und den Delegationen sowie vom Sekretariat erstellt oder diesen zugegangen sind. Die von anderen Abgeordneten oder den Fraktionen erstellten Dokumente gelten nur dann als Dokumente des Parlaments, wenn sie gemäß den Bestimmungen der Geschäftsordnung eingereicht wurden. Für das Parlament fallen also von Abgeordneten oder von Fraktionen erstellte Dokumente, die nicht oder noch nicht förmlich eingereicht wurden, sowie Dokumente von Dritten im Besitze der Abgeordneten nicht unter den Anwendungsbereich der Verordnung.

Der ***Rat*** hat in seiner Geschäftsordnung nicht festgelegt, was unter "Dokument des Rates" zu verstehen ist, wohl aber den Unterschied zwischen den eigentlichen Dokumenten des Rates und denjenigen der Mitgliedstaaten erläutert (siehe Abschnitt 3.5.2).

Die ***Kommission*** bietet in ihren Durchführungsbestimmungen keine Begriffsbestimmung für den Ausdruck "Dokument der Kommission". Alle Dokumente, die vom Präsidenten, den Vizepräsidenten, den Mitgliedern der Kommission oder den Mitgliedern eines Kabinetts verwahrt werden, werden als Dokument der Kommission betrachtet, ebenso wie die Dokumente, die von den einzelnen Dienststellen aufbewahrt werden. Überdies sind gemäß der Rechtsprechung[24] solche Dokumente den Dokumenten der Kommission gleichgestellt, die von den Ausschüssen erstellt werden, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen[25].

---

23 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Artikel 172 Absatz 2, Unterabsatz 1 und 2.

24 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-188/97, *Rothmans v. Kommission*, Slg. 1999, II-2463 (Randnummer 62).

25 Siehe Artikel 7 Absatz 2 des Beschlusses des Rates (1999/468/EG) vom 28.06.1999, ABl. L 184 vom 17.07.1999, S. 23-26.

2.3.4. Dokumente in Form von Ton-, Bild- oder audiovisuellen Aufnahmen

Anfragen nach dieser Art von Dokumenten betreffen in erster Linie das ***Parlament.*** Denn alle seine Sitzungen werden aufgezeichnet und diese Aufzeichnungen archiviert, zunächst beim zuständigen Dienst und später in den Zentralarchiven des Parlaments.

Die Behandlung der Anträge auf Zugang zu den Tonaufzeichnungen bereitet besondere Probleme. Zunächst muss der Inhalt der Aufzeichnung analysiert werden, um festzustellen, ob er gemäß Verordnung 1049/2001 veröffentlicht werden darf. Anschließend müssen Kopien erstellt werden, ohne den Inhalt der Aufzeichnung zu schädigen. Die Probleme vervielfachen sich, wenn ein partieller Zugang gestattet werden muss.

Die Anträge auf Zugang zu den audiovisuellen Aufzeichnungen der Plenartagungen bedeuten für die Dienststellen des Parlaments angesichts des Volumens der Aufzeichnungen eine unverhältnismäßige Mehrbelastung. Die Dienststellen des Parlaments sind folglich der Meinung, dass die Bürger solche Anträge begründen müssten, insbesondere in Fällen wiederholter Anträge.

Bei der ***Kommission*** sind nur sehr wenige Anträge auf Zugang zu Tonaufzeichnungen eingegangen; die betreffende Dienststellen haben solche Anträgen stattgegeben, indem sie die Antragsteller eingeladen haben, sich die Aufzeichnungen in den Büroräumen der Kommission anzuhören.

2.3.5. Elektronische Dokumente und Informationssysteme

Die Begriffsbestimmung in der Verordnung umfasst auch Dokumente, die ausschließlich elektronisch gespeichert werden (etwa in den Formaten Word, PDF, HTML usw.). Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Begriffsbestimmung auch für Datenbanken gilt. Denn diese gelten nicht als eine Sammlung von Dokumenten, sondern als ein Zusammenspiel von Daten, die sich ständig weiterentwickeln. Die Systeme der Finanzverwaltung und Buchhaltung sind Beispiele für Datenbanken, die nicht der klassischen Definition von "Dokument" entsprechen.

Die Praxis in der ***Kommission*** besteht darin, jeden Berichtsauszug aus solchen Systemen, der mit ihrer gewöhnlichen Nutzung verbunden ist, als Dokument zu betrachten.

2.4. Zeitlicher Anwendungsbereich

Die Verordnung trat am 3. Dezember 2001 in Kraft und garantiert das Recht auf Zugang zu sämtlichen Dokumenten, die im Besitz der Organe sind. Die Ausweitung des Zugangsrechts auf Dokumente, die von Dritten stammen, gilt auch für solche Dokumente, die bei den Organen vor dem 3. Dezember 2001 eingegangen sind. Bezüglich der Dokumente von Dritten gibt es also einen rückwirkenden Effekt. Teilweise wird dies durch die Konsultation der Dritten kompensiert (siehe Abschnitt 3.5).

2.5. Schlussfolgerungen

- **Zwar gilt die Regelung des Zugangs noch nicht für sämtliche Organe und**

Einrichtungen der Gemeinschaft, wurde aber schon über das Parlament, den Rat und die Kommission hinaus ausgeweitet.

- **Die drei Organe gewähren das Zugangsrecht auch Bürgern aus Drittstaaten und juristischen Personen ohne Wohnsitz bzw. Geschäftssitz in der EU, aber diese Praxis wird von den übrigen Einrichtungen, Organe und Agenturen nicht geteilt.**

- **Die Praxis dürfte zu einer besseren Bestimmung des Begriffs "Dokument" führen.**

- **Die Verordnung hat in erster Linie Experten genutzt. Die Unterrichtung der breiten Öffentlichkeit muss noch intensiviert werden.**

3. DIE GRENZEN DES ZUGANGSRECHTS

Dieses Kapitel enthält für jedes der drei Organe eine Analyse der Anwendung der Ausnahmen vom Zugangsrecht gemäß den Bestimmungen aus Artikel 4 und 9 der Verordnung.

3.1. Allgemeine Übersicht über die Anwendung der Ausnahmen im Jahre 2002

Die Jahresberichte für das Jahr 2002 nennen die folgenden Prozentanteile der positiven Bescheide nach Abschluss der Bearbeitung der *Zweitanträge*:

	Vollständiger Zugang	Partieller Zugang
Rat	76,4 %	12,2 %
Kommission	62,4 %	8,3 %
Das ***Parlament*** hat unter 528 zulässigen Anträgen lediglich neun abschlägig beschieden; dies bedeutet ein Anteil der positiven Bescheide von 98,3 %. Eine Ablehnung führte zu einem Zweitantrag, worauf ein partieller Zugang gewährt wurde.		

Die Aufschlüsselung der Ablehnungen der Erstanträge nach den wichtigsten Ausnahmegründen sieht wie folgt aus:

Ausnahmegrund	**EP**	**Rat**	**Kommission**
Öffentliche Sicherheit		**22,9 %**	
Internationale Beziehungen		**24,5 %**	1,8 %
Datenschutz	**22,2 %**	0,2 %	5,2 %
Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatungen	**55,6 %**	11,4 %	3,7 %

Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten			**35,9 %**
Schutz des Entscheidungsprozesses	11,1 %	**28,0 %**	8,6 %
Kombination verschiedener Ausnahmegründe		10,5 %	**38,0 %**

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese Angaben nur Richtwerte sind; sie sind weder vergleichbar noch vollständig. Die Angaben des Rates und der Kommission beziehen sich ausschließlich auf die Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die sich noch nicht im öffentlichen Bereich befinden und die folglich eine Prüfung etwaiger Beeinträchtigungen verlangen, während das Register des Parlaments sämtliche Anträge auf Zugang registriert, die ihm offiziell zugeleitet werden. Aufgrund der Art der Tätigkeiten des Parlaments können die meisten seiner offiziellen Dokumente im Prinzip veröffentlicht werden, selbst wenn sie noch nicht zugänglich sind. Dagegen beziehen sich die Anträge an den Rat und an die Kommission häufig auf Dokumente, deren Freigabe die durch die Bestimmungen der Verordnung geschützten Interessen verletzen würde. Schließlich sind die vorgenannten Zahlen nicht vollständig, da Anträge zuweilen über andere Kanäle bearbeitet werden, etwa von Dienststellen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit.

Die Häufigkeit der Ablehnungen je nach Ausnahmegrund verweist auf die relative Bedeutung dieses Ausnahmegrunds im Verhältnis zur Gesamtheit der abschlägigen Bescheide des entsprechenden Organs. Die feststellbaren Abweichungen bei der Anwendung der Ausnahmegründe sind keiner unterschiedlichen Auslegung der Bestimmungen der Verordnung geschuldet, sondern spiegeln die Unterschiede zwischen den Aufgaben und Tätigkeiten der Einrichtungen wider:

- Die Ablehnungen des ***Parlaments*** sind in mehr als der Hälfte der Fälle durch den Schutz der Rechtsberatung begründet.
- Die Beschränkungen des ***Rates*** gelten in erster Linie dem Schutz seiner Tätigkeiten in den Bereichen der Regierungszusammenarbeit (Außen- und Sicherheitspolitik, Verteidigung, polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und seiner Entscheidungsprozesse; allerdings wurde im letzteren Falle häufig ein großzügiger partieller Zugang gewährt.
- Der bei weitem wichtigste Ausnahmegrund bei der ***Kommission*** ist der Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten. Angesichts der großen Anzahl von Ablehnungen, die mit mehreren Ausnahmen begründet werden, darunter dem Schutz von Untersuchungen, werden mit diesem Ausnahmegrund, zumindest teilweise, etwa zwei Drittel der abschlägigen Bescheide begründet.

3.2. Die unbedingten Ausnahmen

Die in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung vorgesehenen Ausnahmegründe sind zwingend und unbedingt: sofern die Freigabe eines Dokuments eine Beeinträchtigung eines der aufgeführten Interessen darstellen würde, muss der Zugang zu diesem Dokument verweigert werden. Das Organ besitzt keinen Entscheidungsspielraum und die Beeinträchtigung darf nicht gegen andere Interessen abgewägt werden.

3.2.1. Schutz der öffentlichen Sicherheit

Dieser Ausnahmegrund, der in sämtlichen einzelstaatlichen Regelwerken vorkommt, ist in Bezug auf die Zuständigkeiten der Gemeinschaft von geringerer Bedeutung; er gilt vor allem in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik und polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Diese Politikbereiche obliegen in erster Linie dem ***Rat,*** weshalb dieser sich veranlasst sieht, diesen Ausnahmegrund häufiger geltend zu machen.

3.2.2. Schutz der Verteidigung und militärischen Belange

Dieser Ausnahmegrund war im gemeinsamen Verhaltenskodex von Rat und Kommission noch nicht aufgeführt, da die Gemeinschaft damals noch keinerlei Zuständigkeit im Bereich der Verteidigung hatte. Die Integration der Westeuropäischen Union in die Europäische Union war der Beginn einer europäischen Politik der Sicherheit und der Verteidigung.

Ursprünglich waren Verschlusssachen, die einen Bezug zu dieser Politik hatten, durch einen Beschluss des Rates[26] vom Zugangsrecht ausgeschlossen. Seit dem In-Kraft-Treten der Verordnung gilt das Zugangsrecht ausdrücklich auch für diese Kategorie von Dokumenten. Doch angesichts der Notwendigkeit, diesen besonders sensiblen Tätigkeitsbereich zu schützen, wurden mit der Verordnung dieser neue Ausnahmegrund und besondere Bestimmungen bezüglich der "sensiblen" Dokumente eingeführt (siehe Abschnitt 3.2). Allerdings wird dieser Ausnahmegrund nur in sehr seltenen Fällen herangezogen: ***Rat*** und ***Kommission*** haben ihn im Jahre 2002 bei den Erstanträgen nur ganz marginal (in weniger als 1 % der Fälle) und bei den Zweitanträgen überhaupt nicht geltend gemacht.

3.2.3. Schutz der internationalen Beziehungen

Unter "internationale Beziehungen" sind die Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Drittstaaten oder den internationalen Organisationen zu verstehen. Dieser Ausnahmegrund gilt für ein sehr weites Spektrum: bilaterale oder multilaterale Beziehungen, politische und wirtschaftliche Beziehungen oder solche im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe. Im Jahre 2002 wurde er vorwiegend vom ***Rat*** geltend gemacht.

Beim ***Rat*** beziehen sich die Ablehnungen im Allgemeinen auf den Notenwechsel mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik oder im Rahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Die ***Kommission*** hat diesen Ausnahmegrund zum Schutz der Verhandlungen mit Drittstaaten und der bilateralen oder multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation genannt. Ihre Bescheide haben Anlass zu drei Beschwerden von NRO beim Bürgerbeauftragten gegeben. Ein Beschwerdeverfahren wurde abgeschlossen; es ging um eine Ablehnung der Veröffentlichung von internen Dokumenten der Kommission, die in Vorbereitung auf transatlantische Konferenzen

---

[26] Beschluss des Rates vom 14.08.2000 (2000/527) zur Änderung des Beschlusses 93/731 [nicht mehr rechtskräftig].

erstellt wurden. Der Bürgerbeauftragte hat die Argumente der Kommission gebilligt, wonach die Veröffentlichung dieser Dokumente die Handelsbeziehungen mit den Vereinigten Staaten beeinträchtigen würde[27].

Das ***Parlament*** hat die Herausgabe der Tonaufzeichnungen einer nicht-öffentlichen Sitzung mit Vertretern eines Drittstaates verweigert, um die Beziehungen zu diesem Land nicht zu gefährden.

3.2.4. Schutz der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik

Mit dieser Ausnahme sollen die wesentlichen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten geschützt werden; sie hängt mehr als die beiden zuerst genannten Ausnahmen mit den besonderen Zuständigkeiten der Gemeinschaft zusammen. Trotzdem wurde dieser Ausnahmegrund vom ***Rat*** und von der ***Kommission*** nur sehr selten angeführt (weniger als ein Prozent der Ablehnungen im Jahr 2002).

3.2.5. Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen

Bei der Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten muss das Recht des Einzelnen auf den Schutz seiner Privatsphäre berücksichtigt werden. Dies kommt in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) zum Ausdruck, der einen ausdrücklichen Verweis auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten enthält. Diese Thematik wird durch die Verordnung 45/2001[28] geregelt. Sobald ein Antrag auf Zugang personenbezogene Daten berührt, gilt die in Verordnung 1049/2001 festgelegte Ausnahme und der Verweis auf die Verordnung 45/2001. Denn solche Dokumente oder zumindest die Teile daraus, die personenbezogene Daten enthalten, dürfen nur bei Erfüllung der in der Verordnung 45/2001 aufgestellten Bedingungen weitergegeben werden.

In der Praxis allerdings ist eine Verknüpfung zwischen diesen beiden Verordnungen nicht leicht. Denn nach der Begriffsbestimmung aus der Verordnung 45/2001 ist bereits jede Information, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft, eine personenbezogene Information[29].

Es stellt sich also das Problem der Festlegung, ob die Freigabe des Namens von Personen, die ja bereits eine Verarbeitung personenbezogener Daten bedeutet, mit den Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten vereinbar ist[30]. Diesbezüglich denke man etwa nicht nur an die Namen der Beamten und Bediensteten im Rahmen ihrer Tätigkeiten im Dienste der Organe, sondern auch an Personen, die in einem Dokument zitiert werden, die auf einer Liste von Sitzungsteilnehmern stehen, die an Gemeinschaftsprogrammen teilnehmen oder die Schriftstücke an die Organe senden.

---

27 Beschwerde 1128/2001/IJH.

28 Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8 vom 12.01.2001, S. 1.

29 Verordnung 45/2001, Artikel 2 Buchstabe a).

30 Die beiden ersten Entscheidungen bezüglich der Auslegung des Datenschutzes fielen im Jahr 2003: vgl. Rechtssache C-465/00, Urteil vom 20.05.2003, *Österreichischer Rundfunk et al.* (Urteil "Rechnungshof"), Slg.2003, I-4989 und Rechtssache C-101/01, Urteil vom 06.11.2003, *Lindqvist*, noch nicht in der Slg. veröffentlicht.

Die Anzahl der Anträge, die sich auf personenbezogene Daten beziehen, bleibt gering. In einem Fall hat die Frage der Anwendbarkeit der Verordnung 45/2001 im Rahmen eines Antrags auf Zugang zu den Anwesenheitslisten zu Sitzungen eines Ausschusses aus Experten der Mitgliedstaaten zu einer gerichtlichen Klage geführt[31].

Die Frage der Freigabe der Identität von Personen hatte sich bereits vor In-Kraft-Treten der Verordnungen 1049/2001 und 45/2001 bei einem Antrag auf Mitteilung der Namen der Personen gestellt, die an einer von der Kommission veranstalteten Sitzung teilgenommen hatten[32].

Die Kommission hatte seinerzeit zur Klärung dieser Frage die Grundsätze der Richtlinie 95/46/EG[33] angewandt und von Fall zu Fall eine Güterabwägung vorgenommen. Auch mit In-Kraft-Treten der Verordnungen 1049/2001 und 45/2001 kann diese Vorgehensweise beibehalten werden. Der Entscheidung über den Zugang zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten muss eine Abwägung der betroffenen Rechte und Interessen vorausgehen, nämlich einerseits das Informationsrecht der Öffentlichkeit und andererseits der Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Diese Abwägung muss von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles erfolgen.

Ferner ist auf die unterschiedlichen Geltungsbereiche beider Verordnungen hinzuweisen. Die Verordnung 45/2001 gilt nur für diejenigen Bereiche, die vollständig oder teilweise unter das Gemeinschaftsrecht fallen, also weder für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik noch für Justiz und Inneres; diese beiden Bereiche fallen unter die Verordnung 1049/2001. Im Gegensatz zu dieser aber gilt die Verordnung 45/2001 für sämtliche gemeinschaftlichen Organe und Einrichtungen.

3.3. Besondere Regelung für sensible Dokumente

Die Verordnung 1049/2001 sieht in Artikel 9 eine besondere Regelung für sogenannte "sensible" Dokumente vor[34]:

- Anträge auf Zugang zu solchen Dokumenten können ausschließlich von Personen bearbeitet werden, die berechtigt sind, Einblick in diese Dokumente zu nehmen;
- solche Dokumente werden nur mit Zustimmung ihres Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben[35].

Der Begriff "sensibles Dokument" deckt sich allerdings nur teilweise mit dem Klassifizierungssystem für Dokumente, das in den Schutzvorschriften des Rates und

---

31 Anhängige Rechtssache T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd v. Kommission.*

32 Beschwerde 713/98/IJH, Sonderbericht des Bürgerbeauftragten und Entschließung A5-423/2001 des Europäischen Parlaments.

33 Richtlinie 95/46/EG vom 24.10.1995 für den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und beim freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

34 Nach Artikel 9 der Verordnung 1049/2001 ist ein Dokument "sensibel", wenn es zum Schutz des öffentlichen Interesses nach der Definition in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) eben dieser Verordnung mindestens als "EU - vertraulich" eingestuft wird; lediglich Dokumente der Organe, Einrichtungen und Agenturen, der Mitgliedstaaten, von Drittstaaten oder von internationalen Organisationen können als "sensibel" eingestuft werden.

35 Siehe Ziffer 3.4.3 und 5.2.

der Kommission festgelegt ist[36]. Unter den Verschlusssachen werden nur solche als "sensibel" eingestuft, die:

– mindestens als "EU - VERTRAULICH" eingestuft sind, und zwar
– zum Schutz eines Bereichs von öffentlichem Interesse (öffentliche Sicherheit, Verteidigung, internationale Beziehungen, Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik), und die
– von den Organen, von gemeinschaftlichen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen.

Mit dieser Begriffsbestimmung werden folglich Dokumente ausgeschlossen, die zwar als "EU – nur für den Dienstgebrauch" klassifiziert sind und solche, die als "EU – vertraulich", als "EU – geheim" oder als "EU – streng geheim" eingestuft sind, die aber keinen der genannten Bereiche von öffentlichem Interesse betreffen (etwa die Dokumente bezüglich der Untersuchungen des Büros für Betrugsbekämpfung oder solche, die Informationen über die Privatsphäre enthalten), oder die nicht von einer öffentlichen Einrichtung stammen (z.B. Schriftstücke, die von einem Unternehmen unter dem Sigel der Vertraulichkeit eingereicht wurden).

Die geltenden Sicherheitsvorschriften bei der Kommission und beim Rat wurden zwar unbeschadet der Instrumente zur Durchführung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten angenommen, aber diese Kluft zwischen "sensiblen Dokumenten" und "Verschlusssachen" ist eine Quelle möglicher Widersprüche. Die Logik der Klassifikation würde verlangen, sämtliche Verschlusssachen denselben Regeln zu unterwerfen.

Mit den Sicherheitsvorschriften der Organe werden zwar keine weiteren Ausnahmegründe hinzugefügt, aber die Art und Weise der Behandlung von Verschlusssachen festgelegt. Wenn eine Verschlusssache Gegenstand eines Antrags auf Zugang ist, wird eine etwaige Beeinträchtigung durch seine Freigabe wie bei allen anderen Dokumenten geprüft. Stellt sich bei dieser Prüfung heraus, dass keiner der Ausnahmegründe in Betracht kommt, muss die Einstufung als Verschlusssache aufgehoben und das Dokument freigegeben werden. Es besteht also nicht die Gefahr, dass durch eine missbräuchliche Klassifizierung Dokumente dem Zugangsrecht entzogen werden.

In der Praxis hat diese Diskrepanz freilich noch nicht zu konkreten Problemen geführt. Es sei aber darauf hingewiesen, dass es im Rat und in der Kommission nur wenige Verschlusssachen gibt und dass Anträge auf Zugang zu solchen Dokumenten selten sind. Das Parlament besitzt überhaupt keine "sensiblen" Dokumente und hat auch noch keine Sicherheitsvorschriften erlassen. Aber Parlament und Rat haben am 20. November 2002 eine interinstitutionelle Vereinbarung über den Zugang des Europäischen Parlaments zu Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik getroffen. Das Parlament fasste am 23. Oktober 2003 einen Beschluss über die Durchführung dieser Vereinbarung[37].

---

36 Beschluss des Rates 2001/264, ABl. L 101 vom 11.04.2001, S. 1.
Beschluss der Kommission 2001/844, ABl. L 317 vom 3.12.2001, S. 1.

37 Vereinbarung und Beschluss über die Durchführung sind in Anlage VII der Geschäftsordnung des Parlaments wiedergegeben.

3.4. Die gegen das öffentliche Interesse abzuwägenden Ausnahmen

Die Ausnahmegründe in Artikel 4 Absatz 2 und 3 der Verordnung sind ebenfalls verbindlich, aber gegen das öffentliche Interesse an einer Kenntnisnahme des Inhalts der betreffenden Dokumente abzuwägen.

3.4.1. Schutz geschäftlicher Interessen

Diese Ausnahme gestattet nicht nur den Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder des geistigen Eigentums von natürlichen oder juristischen Personen, sondern auch ihrer geschäftlichen Interessen im weiteren Sinne, wozu etwa auch die Aspekte des Ansehens in der Geschäftswelt gehören. Dieser Ausnahmegrund wird fast ausschließlich von der ***Kommission*** geltend gemacht.

In den meisten Fällen ergab sich dieser Grund für eine Ablehnung eines Antrags aus der Notwendigkeit, die Daten von Unternehmen zu schützen, die entweder im Rahmen von Untersuchungen bezüglich der Wettbewerbsvorschriften oder von Beteiligungen an Ausschreibungsverfahren der Kommission für die Vergabe von Arbeiten oder Lieferungen eingereicht werden. Der Antrag auf Zugang stammte in der Regel von einem konkurrierenden Unternehmen.

In bestimmten Fällen bezog sich die Ablehnung nicht so sehr auf die von einem Unternehmen mitgeteilten Daten, sondern auf Informationen, deren Verbreitung seinem Ansehen geschadet hätte und infolgedessen zum Verlust von Marktanteilen hätte führen können. Auch hier handelte es sich also um den Schutz der geschäftlichen Interessen eines Unternehmens.

Die Weigerung, Dokumente freizugeben, um geschäftliche Interessen zu schützen, hat zu mehreren Klagen vor dem Gericht erster Instanz geführt. Aber in allen diesen Fällen wurde der Schutz der geschäftlichen Interessen in Kombination mit anderen Ablehnungsgründen geltend gemacht[38].

3.4.2. Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatungen

Dieser Ablehnungsgrund, der von allen drei Organen angeführt wurde, gilt in zwei Fällen: einerseits zum Schutz des Verlaufs von Streitfällen, die vor einem Gericht anhängig sind, und andererseits zum Schutz der Unabhängigkeit von Rechtsberatungen.

Der Begriff "Schutz von Gerichtsverfahren" hat nur begrenzte Reichweite: er deckt nur solche Dokumente, die allein zum Zwecke eines bestimmten Gerichtsverfahrens erstellt wurden (Eingaben oder hinterlegte Urkunden, interne Dokumente bezüglich der Untersuchungen zum laufenden Prozess, Schriftwechsel mit dem juristischen Dienst des Organs oder einer Rechtsanwaltskanzlei). Mit diesem Ausnahmegrund

---

[38] Anhängige Rechtssachen T-68/02 und T-159/02, *Masdar (UK) Ltd v. Kommission;* T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. Kommission* und T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v. Kommission.*

darf aber nicht der Zugang zu Verwaltungsdokumenten verweigert werden, die mit dem Gegenstand der Streitsache in Zusammenhang stehen[39].

Der Schutz von Rechtsberatungen war in den früheren Bestimmungen zum Zugang zu Dokumenten vor In-Kraft-Treten der Verordnung 1049/2001 nicht ausdrücklich genannt worden. Aber die Rechtsprechung hatte bereits in mehreren Fällen anerkannt, dass die Rechtsberatung eines besonderen Schutzes bedürfe, da die Befugnis der Gemeinschaftsorganen, unabhängige Rechtsberatungen in Anspruch zu nehmen, erhalten bleiben müsse[40] [41] [42]. Mit der Einbeziehung eines besonderen Ausnahmegrundes in die Verordnung wurde dieser Rechtsprechung entsprochen.

Aber die Auslegung und Reichweite dieser Ausnahme, mit der Rechtsberatungen geschützt werden sollen, hat zu unterschiedlichen Standpunkten geführt, insbesondere zwischen den Organen und dem Europäischen Bürgerbeauftragten. Dieser ist der Auffassung, dass einerseits zwischen Rechtsgutachten zu unterscheiden sei, die im Rahmen der Rechtsetzungstätigkeit erstellt werden, und die zu veröffentlichen sind, sobald der Entscheidungsprozess abgeschlossen ist, und andererseits solchen, die mit einem Rechtsstreit in Zusammenhang stehen. Die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung festgelegte Ausnahme dürfe sich nur auf diese zweite Kategorie beziehen[43].

Mehrere Mitglieder des Europäischen Parlaments teilen die Auffassung des Bürgerbeauftragten und halten die Praxis des eigenen Parlaments für zu restriktiv. Ein Mitglied hat zu dieser Frage das Gericht erster Instanz angerufen[44].

In einem konkreten Fall hielt der Bürgerbeauftragte die Ablehnung des Zugangs zu einem Rechtsgutachten, das weder Teil eines rechtsetzenden Verfahrens noch einer Streitsache war, für berechtigt, weil an seiner Freigabe kein höheres öffentliches Interesse bestanden habe[45].

3.4.3. Schutz von Untersuchungen

Dieser Ausnahmegrund wurde am häufigsten von der ***Kommission*** angeführt (bei 35,9 % der abgelehnten Anträge im Jahre 2002). Die Bedeutung dieses Ausnahmegrundes erklärt sich aus der wachsenden Anzahl von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die sich auf Vertragsverletzungsverfahren und auf Dossiers im Zusammenhang mit der Wettbewerbspolitik beziehen. Hinzu kommt das Interesse, das die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

---

39 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-92/98, *Interporc Im- und Export GmbH v. Kommission,* Slg. 1999, II-3521.

40 Beschluss des Präsidenten des Gerichts erster Instanz vom 3. März 1998 in der vorgenannten [FN 9] Rechtssache T-610/97R*, Carlsen et al. v. Rat;* (siehe insbesondere Randnummer 46).

41 Urteil des Gerichts erster Instanz vom 8. November 2000 in der vorgenannten [FN 9] Rechtssache T-44/97, *Ghignone et al. v. Rat.*

42 Beschluss des Gerichtshofes vom 23. Oktober 2002 in der Rechtssache C-445/00, *Österreich v. Rat;* noch nicht veröffentlicht.

43 Siehe Sonderbericht des Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Beschwerde 1542/2000 (PB)SM vom 12. Dezember 2002 und den Empfehlungsentwurf vom 27. März 2003 in Bezug auf die Beschwerde 1015/2002/(PB)IJH.

44 Anhängige Rechtssache T-84/03, *Turco v. Rat.*

45 Beschwerde 412/2003/GG.

und die Prüfungen von Vorhaben und Programmen wecken, die von den Gemeinschaftsfonds finanziert werden.

Lediglich der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit ***Vertragsverletzungsverfahren*** hat - auf der Grundlage des Beschlusses 94/90 (Verhaltenskodex) - zu Urteilen beim Gerichtshof geführt. Die Praxis der Kommission entspricht dieser Rechtsprechung, die auch unter der Verordnung 1049/2001 ohne Abstriche gültig bleibt. Wiederholt hat das Gericht erster Instanz festgestellt, dass das Ziel einer einvernehmlichen Regelung zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat vor einer Urteilsverkündung des Gerichts im Interesse des Schutzes von Untersuchungen die Ablehnung des Zugangs zu Dokumenten rechtfertigt, die im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren stehen[46]. In einem Beschwerdefall gegen eine Verweigerung der Freigabe des Schriftwechsels mit einem Mitgliedstaat in einem noch nicht abgeschlossenen Vertragsverletzungsverfahren war auch der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass diese Ablehnung auf der Grundlage der in Artikel 4 Absatz 2, dritter Gedankenstrich der Verordnung genannten Ausnahme gerechtfertigt war[47].

Im Bestreben, ein Gleichgewicht zwischen dem notwendigen Schutz von Untersuchungen im Zusammenhang mit mutmaßlichen Verstößen einerseits und dem öffentlichen Interesse an der größtmöglichen Transparenz in diesem Bereich herzustellen, hat die Kommission besondere Leitlinien für die Behandlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten bezüglich der Vertragsverletzungsverfahren festgelegt[48].

Die Begründung des Gerichtshofs in den vorgenannten Rechtssachen gilt, *mutatis mutandis*, auch für dem Vertragsverletzungsverfahren vergleichbare Vorgänge, etwa für die Prüfung der staatlichen Beihilfen und der Mitteilungen der technischen Regeln und Normen[49].

Die Ablehnung der Freigabe der Prüfungsberichte zum Schutz von Untersuchungen über etwaige Unregelmäßigkeiten hat Anlass zu einer Klage beim Gericht erster Instanz[50] und zu mehreren Beschwerden beim Bürgerbeauftragten gegeben.

3.4.4. Schutz von Entscheidungsprozessen

Die in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001 festgelegte Ausnahme gestattet den Organen, ihre internen Beratungen im Vorfeld von Entscheidungen unter bestimmten Bedingungen zu schützen. Diese Ausnahme, die gewährleisten soll, dass Entscheidungen ohne Druck von außen getroffen werden, wird von allen drei Organen herangezogen.

---

46 Insbesondere die Urteile in den Rechtssachen T-105/95, *WWF UK v. Kommission*, Slg. 1997, II-313 (Randnummern 62 ff.) und T-191/99, *Petrie v. Kommission,* Slg. 2001, II-3677 (Randnummern 67 ff.).

47 Beschwerde 1437/2002/IJH.

48 Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 28. Februar 2003, SEK(2003) 260/3.

49 In der Rechtssache T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. Kommission,* ficht der Antragsteller die Anwendbarkeit dieser Urteile auf die Dossiers zur Staatsbeihilfe an.

50 Anhängige Rechtssachen T-68/02 und T-159/02, *Masdar (UK) Ltd v. Kommission.*

Allerdings gelten für die Anwendung dieser Ausnahme strenge Bedingungen. Im Gegensatz zu anderen Ausnahmen, die gelten, sofern die Freigabe eines Dokuments ein geschütztes Interesse beeinträchtigen würde, gilt in diesem Fall die Bedingung, dass die Freigabe einen Entscheidungsprozess "*ernstlich* beeinträchtigen" würde. Die Unterscheidung zwischen einer Beeinträchtigung und einer "ernstlichen" Beeinträchtigung ist sehr theoretisch und kann kaum konkret bestimmt werden. Neben der Prüfung des Umfangs des potentiell verursachten Schadens hängt die Entscheidung, ob ein Dokument freigegeben wird oder nicht, auch von der Abwägung gegenüber dem öffentlichen Interesse an seiner Verbreitung ab.

Das Vorliegen eines schweren Schadens lässt sich besonders schwer nachweisen, wenn sich die Ablehnung in Anwendung von Artikel 4 Absatz 3, zweiter Unterabsatz, auf einen bereits gefassten Beschluss bezieht. Das heißt, obwohl der Entscheidungsprozess eines Organs über ein bestimmtes Dossier abgeschlossen ist, müsste die Freigabe eines vorbereitenden Dokuments, das im Rahmen der internen Beratungen zu jenem Dossier verfasst wurde, ernstlich die Fähigkeit des Organs beeinträchtigen, künftige Entscheidungen zu treffen. Die Feststellung einer solchen Beeinträchtigung dürfte zu einer allzu abstrakten Übung geraten.

Andererseits fasst die Verordnung nur interne Entscheidungsprozesse in den einzelnen Organen ins Auge und verkennt den interinstitutionellen Charakter von Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene. Denn wenn die Kommission ihren Vorschlag dem Parlament und dem Rat übermittelt hat, ist ihr eigener Entscheidungsprozess abgeschlossen; er bildet aber nur eine Etappe im Entscheidungsprozess der Gemeinschaft. Die Freigabe von Dokumenten der Kommission, die sich auf einen Sachverhalt beziehen, über den noch keine endgültige Entscheidung gefallen ist, kann den Entscheidungsprozess der übrigen Organe beeinträchtigen, etwa bei einem Vermittlungsverfahren.

In der Praxis betrifft der Schutz von Entscheidungsprozessen fast ausschließlich den Rat und die Kommission. Im Parlament sind die Erörterungen in den Ausschüssen und auf der Plenartagung öffentlich und die Dokumente, die in den Fraktionen erstellt, aber nicht förmlich eingereicht werden, liegen außerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung.

3.4.5. Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Freigabe

Bei der Behandlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten ist die Abwägung des öffentlichen Interesses an einer Freigabe mit dem zu schützenden Interesse eine der schwierigsten Aufgaben.

Diese "Ausnahme von den Ausnahmen" gilt, sofern zwei Bedingungen erfüllt sind:

- es gibt ein ***öffentliches*** Interesse an der Freigabe der im Dokument enthaltenen Informationen;
- dieses Interesse muss gegenüber dem zu schützenden Interesse ***überwiegen***.

Das öffentliche Interesse ist ein kaum definierter juristischer Begriff. Es lassen sich nur schwer Kriterien aufstellen, anhand derer das Vorliegen eines allgemeinen öffentlichen Interesses an der Freigabe einer Information festgestellt werden kann. Es ist allerdings klar, dass das Interesse eines Antragstellers, sofern er auf eigene

Initiative seinen Antrag stellt, als solches kein öffentliches Interesse darstellt. Andererseits aber könnte man den Standpunkt vertreten, dass ein öffentliches Interesse an der Freigabe von Informationen, die bei öffentlichen Stellen liegen, immer besteht.

Die Frage, ob ein öffentliches Interesse an der Freigabe eines bestimmten Dokuments besteht oder nicht, erscheint also als sehr akademisch. Das wahre Problem liegt vielmehr in der Festlegung, ob ein Interesse an der Freigabe dergestalt ist, dass es die Missachtung der Beeinträchtigung rechtfertigt, die einem von der Verordnung geschützten Interesse widerfährt, wie etwa den Geschäftsinteressen eines Unternehmens.

Es gibt keine Bestimmungen, die gestatten würden, bereits *a priori* festzulegen, dass das öffentliche Interesse an der Freigabe eines Dokuments gegenüber einem etwaigen Schaden Vorrang hätte, der durch eine Veröffentlichung an den von der Verordnung geschützten öffentlichen oder privaten Interessen erfolgen könnte. Da es sich um eine Interessenabwägung zu einem bestimmten Zeitpunkt handelt, können solche Regeln auch gar nicht aufgestellt werden. Die Beeinträchtigung muss in jedem konkreten Fall bewertet werden, um sodann zu entscheiden, ob das Interesse an der Veröffentlichung der Informationen überwiegt. Aber die in den konkreten Fällen getroffenen Entscheidungen könnten später als Bezugspunkt dienen und somit die Entwicklung einer Verwaltungspraxis gestatten.

Bei allen bislang geprüften Anträgen haben die Organe entschieden, dass das öffentliche Interesse an einer Freigabe der gewünschten Dokumente nicht überwiegt und es folglich nicht gerechtfertigt ist, sich über die Ausnahmen hinwegzusetzen.

In den meisten Fällen, bei denen der Antragsteller selbst ein höheres öffentliches Interesse an einer Freigabe geltend gemacht hatte, was bei Zweitanträgen häufig vorkommt, zeugten die vorgebrachten Argumente für ein persönliches Interesse des Antragstellers. Das heißt, das Interesse einer Einzelperson kann in keinem Fall eine Nichtberücksichtigung der Ausnahme rechtfertigen, denn jedes Dokument, das aufgrund eines Antrags freigegeben wird, gelangt dadurch in den öffentlichen Bereich und wird auch für jede andere Person zugänglich.

Mehrere Antragsteller waren der Ansicht - und stützten sich dabei insbesondere auf Artikel 1 des EU-Vertrags -, dass das allgemeine Prinzip der Transparenz bereits als solches ein höheres öffentliches Interesse darstelle, das die Freigabe von Dokumenten rechtfertige. Wissenschaftler argumentierten zuweilen mit dem wissenschaftlichen Charakter ihres Antrags, um das Vorliegen eines höheren öffentlichen Interesses an der Freigabe der gewünschten Dokumente geltend zu machen. Diese Argumente sind nicht stichhaltig, da sie die in der Verordnung festgelegten Ausnahmen aushöhlen würden. Tatsächlich ist das öffentliche Interesse an einer Freigabe eine "Ausnahme von der Ausnahme", die restriktiv angewendet werden muss. In einem konkreten Fall urteilte der Bürgerbeauftragte, dass es zwar in gewisser Weise ein öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments gebe, wenn es für wissenschaftliche Zwecke beantragt werde, dass aber dieses Interesse nicht vorrangig sei[51].

---

[51] Beschwerde 412/2003/GG [siehe FN 45].

Selbst wenn ein Antragsteller sich nicht darauf bezieht, prüft das Organ in jedem Fall, ob ein höheres öffentliches Interesse besteht, das eine Freigabe rechtfertigt. Eine solche Abwägung kann allerdings nur auf der Grundlage der Elemente für eine Bewertung erfolgen, über die das Organ verfügt. Jedes Argument also, das der Antragsteller vorbringt, kann diese Abwägung verfeinern. Selbst wenn die Beweislast nicht nur beim Antragsteller liegt, ist klar, dass es in der Praxis im Allgemeinen ihm obliegt, die Elemente beizubringen, die das Vorhandensein eines höheren öffentlichen Interesses an der Freigabe eines Dokuments trotz der Anwendbarkeit einer Ausnahmeregelung nachweisen. Der Bürgerbeauftragte hat sich in diesem Sinne geäußert[52].

3.5. Der Zugang zu Dokumenten Dritter

3.5.1. Allgemeine Regelung

In Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung 1049/2001 ist festgelegt, dass im Falle von Anfragen nach Dokumenten Dritter das Organ diese konsultiert, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument freigegeben werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf. Für den Fall, dass sich der Verfasser gegen die Freigabe seines Dokuments wendet, und das Organ der Auffassung ist, dass keine Ausnahmeregelung anwendbar ist, haben Rat und Kommission in ihren Anwendungsmodalitäten vorgesehen, dass der Dritte von der Absicht einer Veröffentlichung seines Dokuments unterrichtet werden muss und dass er eine Frist von zehn Werktagen hat, um gegen diese Freigabe Einspruch zu erheben. In jedem Fall aber liegt die Entscheidung bei dem Organ. In der Praxis sind die Ablehnungen im Allgemeinen begründet und wird der Weigerung des Dritten Rechnung getragen. Es kommt nur sehr selten vor, dass die Organe dem Verfasser ihre Absicht zur Freigabe eines Dokuments gegen seinen Willen mitteilen, und selbst in diesen Fällen hat die Veröffentlichung nicht zu einem Rechtsstreit geführt.

3.5.2. Dokumente der Mitgliedstaaten

Eine besondere Regelung ist in Artikel 4 Absatz 5 für diejenigen Anfragen vorgesehen, die sich auf Dokumente eines Mitgliedstaates beziehen. Nach dieser Bestimmung, mit der die Erklärung Nr. 35 im Anhang an die Schlussakte des Vertrags von Amsterdam umgesetzt wird, kann ein Mitgliedstaat ein Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

Anträge auf Zugang zu Dokumenten aus Mitgliedstaaten betreffen in erster Linie die ***Kommission***. Der ***Rat*** hat eine restriktive Auslegung des Begriffs "Dokument aus einem Mitgliedstaat" vorgenommen, der berücksichtigt, dass an seinen Arbeiten die Vertreter der Mitgliedstaaten beteiligt sind. Nach dieser Auslegung sind die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten oder deren Delegierte im Rahmen ihrer Mitwirkung an den Arbeiten im Rat und seinen Ausschüssen und Arbeitsgruppen Teil dieses Organs und keine externen Rechtspersonen. Andererseits werden Dokumente, die aus einem Mitgliedstaat stammen und die Standpunkte dieses

---

52 Idem.

Staates als solchem, nicht aber als Mitglied des Rates im Rahmen seiner Arbeiten, zum Ausdruck bringen, als Dokumente betrachtet, die von Dritten stammen.

Der Wortlaut in Artikel 4 Absatz 5 präzisiert nicht, inwieweit die Organe gehalten sind, die Ablehnung eines Mitgliedstaats gegen die Veröffentlichung eines seiner Dokumente zu respektieren. Fehlt aber eine solche Verpflichtung, würde diese Bestimmung überflüssig werden, denn in diesem Falle unterschiede sich die Lage der Mitgliedstaaten nicht von derjenigen sonstiger Dritter. Die privilegierte Stellung der Mitgliedstaaten gegenüber sonstigen Dritten erklärt sich daraus, dass die Verordnung deren einzelstaatliche Rechtsvorschriften zum Thema 'Zugang zu Dokumenten' nicht berührt. Es kommt den Organen also nicht zu, eine Entscheidung gegen einen Beschluss eines Mitgliedstaates zu treffen, der seine eigene nationale Rechtsvorschrift anwendet.

Diese Auslegung wurde vom Gericht erster Instanz in einem Urteil vom 17. September 2003 bekräftigt. Das Gericht hat die Klage abgewiesen und geurteilt, dass die Kommission zu Recht abgelehnt habe, Zugang zu Dokumenten italienischer Behörden zu gewähren, die sich gegen deren Veröffentlichung ausgesprochen hatten[53]. Diese Frage war ebenfalls Gegenstand von fünf weiteren Einsprüchen, die noch anhängig sind, und einem abgeschlossenen Beschwerdeverfahren beim Bürgerbeauftragten[54].

Die Anzahl der Fälle, bei denen der Zugang aufgrund einer ablehnenden Haltung des Mitgliedstaats, aus dem das Dokument stammte, verweigert wurde, ist gering: diese Klausel wurde nur von der Kommission angewandt und betraf nur 2,1 % der abschlägigen Bescheide im Jahre 2002. Im Allgemeinen haben die einzelstaatlichen Behörden eine Veröffentlichung von Dokumenten abgelehnt, deren Freigabe sie bereits vorher auf der Grundlage ihrer eigenen Rechtsvorschriften verweigert hatten oder die sie nicht freigeben würden, wenn sie mit dem Antrag befasst würden.

Trotz ihres geringen Vorkommens haben die auf Antrag eines Mitgliedstaates abgelehnten Freigaben Anlass zu einer relativ großen Zahl von Klagen gegeben. Von elf Klagen vor dem Gericht erster Instanz gegen abschlägige Bescheide der Kommission betrafen sechs die Anwendung dieser Ausnahme (siehe FN 54).

3.5.3. Sensible Dokumente

Nach der in Artikel 9 der Verordnung festgelegten Sonderregelung für "sensible" Dokumente (siehe Abschnitt 3.3) kann die Einrichtung, aus der dieses Dokument stammt, seine Freigabe oder seinen Eintrag im Register verweigern (Artikel 9 Absatz 3). Die Organe sind verpflichtet, die Ablehnung des Urhebers zu respektieren. Es handelt sich also um eine weitere Ausnahme von der allgemeinen Regel, nach der den Organen das letzte Wort zukommt. Anträge auf Zugang zu sensiblen Dokumenten Dritter sind sehr selten.

---

53 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-76/02 *Messina v. Kommission* [siehe FN 2].

54 Rechtssachen T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH v. Kommission;* T-187/03, *Scippacercola v. Kommission;* T-139/03 und T-151/03, *Nuova Agricast srl v. Kommission,* und T-287/03, *S.I.M.S.A srl v. Kommission;* Beschwerde beim Bürgerbeauftragten 1753/2002/GG.

3.6. Partielle Freigabe von Dokumenten

Immer häufiger gewähren die Organe einen partiellen Zugang zu ihren Dokumenten (im Jahre 2002 12,16 % beim ***Rat***, 8,3 % bei der ***Kommission*** und zwei Fälle beim ***Parlament***). Bei den Anträgen, die vom ***Parlament*** behandelt werden, wie auch in den meisten von der ***Kommission*** behandelten Fällen wurden Informationen geschwärzt, um die Unverletzlichkeit von Persönlichkeitsrechten und Geschäftsinteressen zu schützen. Bei den Dokumenten des ***Rates*** ging es im allgemeinen darum - solange die Erörterungen über ein Dossier nicht abgeschlossen sind -, solche Informationen zu schwärzen, aus denen die Identität der Delegationen hervorgehen könnte, die bei der Prüfung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften ihre Standpunkte geäußert haben[55].

Die Praxis des partiellen Zugangs gestattet eine größere Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit unter Wahrung der Interessen, die bei einer vollständigen Freigabe verletzt würden. Sie kann allerdings zu einer nicht unerheblichen Mehrarbeit führen. Diesbezüglich hat die Rechtsprechung anerkannt, dass die Organe im Interesse einer guten Verwaltungspraxis in Einzelfällen, wenn die Anzahl der Dokumente oder der zu streichenden Passagen für sie ein unangemessener Verwaltungsaufwand bedeuten würde, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden und einerseits das Interesse der Öffentlichkeit an einem Zugang zu diesen fragmentarischen Teilen und andererseits den daraus erwachsenden Arbeitsaufwand gegeneinander abwägen dürfen[56].

3.7. Zugang zu Dokumenten, die älter als 30 Jahre sind

Nach der Verordnung Nr. 354/83 vom 1. Februar 1983[57] in der Fassung der Verordnung Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003[58] über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft werden nach Ablauf von dreißig Jahren sämtliche Dokumente der Gemeinschaftsorgane für die Öffentlichkeit freigegeben. Für diese Regel gelten nur wenige Ausnahmen: lediglich Dokumente mit personenbezogenen Daten oder mit Informationen, die Geschäftsinteressen beeinträchtigen könnten, sowie sensible Dokumente, deren Einstufung auch nach 30 Jahren weiter gilt, werden nicht automatisch freigegeben.

Die Verordnung über die Freigabe der historischen Archive ist eine Weiterführung von Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung 1049/2001, in der es heißt, dass die Ausnahmen höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren gelten. Jenseits dieser Frist können erforderlichenfalls nur noch die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen und der sensiblen Dokumente Anwendung finden. Der Wortlaut der Verordnung Nr. 354/83 vom 1. Februar 1983

---

55 Die nähere Bezeichnung von Delegationen wird *nicht* unkenntlich gemacht, sofern sie nur Vorbehalte zwecks parlamentarischer oder sprachlicher Prüfung äußern.

56 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-14/98 *Hautala v. Rat*, (Randnummer 86), [siehe FN 2], bekräftigt durch das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-353/99 P *Rat v. Hautala* (Randnummer 30) [siehe FN 20]; Urteile des Gerichts erster Instanz in den Rechtssachen T-204/99 *Mattila v. Rat et Kommission*, (Randnummer 68 und 69) [siehe FN 10] und T-211/00 *Kuijer v. Rat*, Slg. 2002, II-485 (Randnummer 57).

57 ABl. L 43 vom 15.02.1983, S. 1.

58 ABl. L 243 vom 27.09.2003, S. 1.

wurde mit den Bestimmungen der Verordnung 1049/2001 entsprechend deren Artikel 18 in Einklang gebracht.

Der einzige Unterschied, der zwischen der Regelung des Zugangs zu Dokumenten vor Ablauf von 30 Jahren und der Regelung des Zugangs zu historischen Archiven weiterhin besteht, bezieht sich auf den Geltungsbereich: Die Verordnung "historische Archive" gilt für sämtliche Organe und Einrichtungen der Europäischen Union und gemeinschaftlichen Agenturen.

3.8. Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaft auf der Grundlage einzelstaatlicher Rechtsvorschriften

Die Verordnung 1049/2001 zielt weder auf eine Änderung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten ab, noch bewirkt sie eine solche Änderung. Aber um eine gewisse Kohärenz bei der Behandlung der Anträge an Behörden der Mitgliedstaaten auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaft zu gewährleisten, sieht Artikel 5 der Verordnung vor, dass die Mitgliedstaaten das entsprechende Organ konsultieren, wenn bei ihnen ein Antrag auf ein in ihrem Besitz befindliches Dokument jenes Organs zugeht, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument freigegeben werden muss bzw. nicht werden darf. Die Antwort des Mitgliedstaats auf einen Antrag auf Zugang darf die Verwirklichung der Ziele der Verordnung 1049/2001 nicht gefährden.

Diese Bestimmung bildet eine logische Folge von Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung, der es den Mitgliedstaaten gestattet, eine Freigabe ihrer Dokumente durch die Organe abzulehnen. Da die Verordnung die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht berührt, besteht freilich keine vollständige Parallelität. Ein Organ, dem ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument zugegangen ist, das von einem Mitgliedstaat stammt, darf es nicht freigeben, wenn sich die Behörden dieses Staates dagegen aussprechen. Der Mitgliedstaat, bei dem ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument eingeht, das von einem Organ stammt, wendet hingegen seine eigenen Rechtsvorschriften an. Mit Artikel 5 der Verordnung wird lediglich der Grundsatz der Loyalität konkretisiert, der in Artikel 10 des EG-Vertrags aufgestellt wurde. Daraus folgt, dass ein Mitgliedstaat bei Zweifeln, ob eine Entscheidung die Verwirklichung der Ziele der Verordnung beeinträchtigt oder nicht, das Urheberorgan konsultieren muss. In der Praxis sind die Mitgliedstaaten bestrebt, die Bestimmungen der Verordnung mit denjenigen ihrer eigenen Rechtsvorschriften in Einklang zu bringen.

Seit dem In-Kraft-Treten der Verordnung 1049/2001 gab es relativ wenige Konsultationen seitens der Mitgliedstaaten. Bei manchen Mitgliedstaaten besteht eine stärkere Tendenz, die Organe zu konsultieren, insbesondere, wenn sich ein Antrag auf ein Vertragsverletzungsverfahren bezieht. Andere wiederum haben Mahnschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen ohne vorherige Konsultation der Kommission versandt. Die Informationen bezüglich der Praxis der Mitgliedstaaten in dieser Sache bleiben jedoch sehr bruchstückhaft. Es ist also nicht möglich, zu bewerten, in welchem Umfang einzelstaatliche Behörden auf der Grundlage ihrer eigenen Rechtsvorschriften Dokumente der Gemeinschaftsorgane freigegeben haben.

3.9. Von der Verordnung nicht vorgesehene Fälle

Bislang konnten die in Artikel 4 der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen ausreichend die Ablehnung des Zugangs zu Dokumenten rechtfertigen, deren Verbreitung schädlich wäre. Im Gegensatz zu Rechtsvorschriften bestimmter Mitgliedstaaten enthält die Verordnung kein ausführliches und präzises Verzeichnis der Ausnahmefälle, sondern legt lediglich die zu schützenden öffentlichen oder privaten Interessen fest. Die mit der Anwendung der Verordnung betrauten Dienststellen halten sich folglich daran, lediglich zu prüfen, ob eine Freigabe eines Dokuments eine dieser Interessen verletzt. Sie haben folglich keine Fälle kennengelernt, bei denen die Freigabe andere Interessen beschädigen würde als diejenigen, die in Artikel 4 der Verordnung aufgeführt sind.

Gleichwohl ist auf den sehr begrenzten Charakter von Artikel 4 Absatz 3 hinzuweisen, dessen Formulierung nicht gestattet, bestimmte vorbereitende Dokumente im Zusammenhang mit einem bereits von einem Organ angenommenen Rechtsakt zu schützen, die Informationen enthalten, deren Freigabe gegen die Interessen dieses Organs verstoßen würde. Ferner gestattet dieser Artikel lediglich den Schutz des Entscheidungsprozesses innerhalb eines Organs selbst, nicht aber den interinstitutionellen Prozess, der zur endgültigen Annahme eines Rechtsaktes führt.

Im Übrigen wäre es im Interesse der Klarheit vielleicht sinnvoll, zum Schutze bestimmter, genau definierter Interessen besondere Ausnahmen vorzusehen, die diese Art von Fällen abdecken, anstatt eine allgemeine Ausnahmeregelung auf der Grundlage einer extensiven Auslegung aufzustellen.

Das Århus-Übereinkommen sieht eine besondere Ausnahme vor, die kein Gegenstück in der Verordnung hat. Nach dieser Ausnahme kann ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden, wenn seine Freigabe den Umweltstandort beeinträchtigt, auf den sich die Information bezieht; in dem Text werden als Beispiele Habitate seltener Arten genannt[59].

3.10. Vereinbarkeit besonderer Zugangsregelungen mit der allgemeinen Regelung der Verordnung

Die Verordnung 1049/2001 legt eine allgemeine Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission fest. Der Gesetzgeber hat darauf geachtet, zu vermeiden, dass sich aus der Anwendung besonderer Bestimmungen für den Zugang zu Dokumenten, Informationen oder Dossiers im Rahmen besonderer Verfahren Zugangsbeschränkungen ergeben könnten, die nicht im Sinne der Verordnung sind. Zu diesem Zweck sieht die Verordnung vor, dass die Kommission die Vereinbarkeit dieser besonderen Regelungen mit den allgemeinen Zugangsregeln prüft (Artikel 18 Absatz 2).

Bei der Prüfung dieser Klauseln durch die Kommission hat sich gezeigt, dass sie sich in zwei Kategorien einteilen lassen:

(1) Bestimmte Vorschriften sind als Sonderfälle der Anwendung einer der allgemeinen Ausnahmeregeln nach Artikel 4 der Verordnung anzusehen;

---

[59] Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe h) des Übereinkommens.

(2) andere Klauseln gewähren über ein bestimmtes Verfahren einer betroffenen oder interessierten Partei ein Recht auf Zugang zu Dokumenten, deren Veröffentlichung ein von der Verordnung geschütztes Interesse beeinträchtigen würde.

In beiden Fällen hat die Kommission keine Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen der Verordnung festgestellt. Bislang hat die Praxis diese Schlussfolgerung bestätigt. Das Verzeichnis der geprüften Klauseln wurde dem Parlament und dem Rat auf der Sitzung des interinstitutionellen Ausschusses übergeben, die am 23. September 2003 in Straßburg stattfand.

Aber es stellt sich die Frage nach einer Ausweitung und Neufassung der Bestimmungen, die einen privilegierten Zugang gewähren, der über das Zugangsrecht der Öffentlichkeit hinausgeht. Tatsächlich wurde festgestellt, dass die Verordnung zuweilen angeführt wurde, um angesichts fehlender spezifischer Bestimmungen ein besonderes Zugangsrecht geltend zu machen.

3.11. Schlussfolgerungen

Angesichts der bisherigen Erfahrungen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- **Mehr als zwei Drittel der Anträge wurden positiv beschieden.**
- **Lediglich einige wenige Ausnahmen von der Verordnung wurden häufiger geltend gemacht; die Abweichungen zwischen den statistischen Daten spiegeln die unterschiedlichen Aufgaben und Tätigkeiten der drei Organe wider.**
- **Die Ausnahmeregelungen gestatten insgesamt einen adäquaten Interessenschutz.**
- **Zwar gestattet die Ausnahme zum Schutze des Entscheidungsprozesses den Schutz der internen Entscheidungsabläufe in den einzelnen Organen, berücksichtigt aber nicht hinreichend den interinstitutionellen Charakter von Beschlussfassungsprozessen.**
- **Die Anwendung der Ausnahmeregelung zum Schutz personenbezogener Daten hat sich wegen der problematischen Verknüpfung zwischen den Verordnungen 1049/2001 und 45/2001 als heikel erwiesen.**
- **Der Begriff "sensibles Dokument" aus der Verordnung 1049/2001 passt nicht mit dem Klassifizierungssystem für die Schutzvorschriften zusammen.**
- **Der Begriff des höheren öffentlichen Interesses an einer Freigabe kann nicht a priori bestimmt werden, sondern muss von Fall zu Fall Gegenstand einer Abwägung sein.**
- **Ablehnungen auf Grund einer Weigerung des Urheberstaates sind zwar selten, werden aber nach den Erfahrungen der Kommission häufig angefochten.**
- **Es gibt keine systematische Konsultation der Organe durch die Mitgliedstaaten.**

4. DIE PRAKTISCHE DURCHFÜHRUNG DES ZUGANGSRECHTS

In diesem Kapitel werden die Verfahren für die Anwendung der Verordnung, der sich daraus ergebende Arbeitsaufwand, die Möglichkeiten von Rechtsbehelfen und die Zusammenarbeit zwischen den drei betreffenden Organen geprüft.

4.1. Die Zulässigkeit von Anträgen

Die einzige in der Verordnung genannte Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Antrags ist, dass er schriftlich in einer der Amtssprachen der Gemeinschaft eingereicht wird. Die drei Organe haben in ihren Durchführungsbestimmungen die Modalitäten für Anträge präzisiert. Sie können auf dem Postwege, per Fax oder per elektronische Post eingereicht werden. Die drei Organe haben im Internet eine elektronische Adresse angegeben, an die alle Anträge gerichtet werden können; die Antragsteller können nach Wunsch das auf den Webseiten des Parlaments und der Kommission abrufbare elektronische Formular verwenden. Eine Eingangsbestätigung wird dem Antragsteller zugestellt, es sei denn, ein Bescheid kann postwendend ergehen.

Anträge werden immer häufiger per elektronische Post eingereicht. In zahlreichen Fällen gestattet aber die elektronische Absenderadresse keine Identifizierung des Antragstellers. In der Verordnung ist festgelegt, dass der Antragsteller seinen Antrag nicht zu begründen braucht. Es spricht aber nichts dagegen, dass die Organe für die Behandlung des Antrags ein Minimum an zweckdienlichen Informationen anfordern, wie etwa Name und Adresse für die Zusendung von Dokumenten auf Papier und gegebenenfalls für die Abrechnung, sowie das berufliche Profil für statistische Zwecke, um die praktischen Auswirkungen der Verordnung zu bewerten. Eine allgemeine Verwendung eines elektronischen Formulars, wie es etwa der für das Parlamentsregister zuständige Dienst benutzt, könnte gestatten, die Mindestinformationen zu erhalten, die bei einem Antrag per elektronische Post mitzuteilen sind.

4.2. Frist für einen Bescheid

In bestimmten Fällen mussten die Organe die Frist von 15 Werktagen für den Bescheid verlängern, da der Antrag innerhalb dieser Frist nicht bearbeitet werden konnte. Dieses Problem betrifft in erster Linie die Kommission, der zahlreiche umfangreiche oder komplexe Anträge zugehen. Angesichts der Vorschrift, jeden Antrag fallweise zu prüfen, reicht die Frist von 15 Werktagen für die Bearbeitung dieser Anträge im Allgemeinen nicht aus. Eine Verlängerung der Frist gilt in der Regel bei folgenden Problemen:

- Suche und Lokalisierung der Dokumente (vor allem, wenn es sich um alte Dokumente handelt);
- Identifizierung der angeforderten Dokumente, wenn es sich um umfangreiche und wenig präzise Anträge handelt;
- begrenzte Zahl der Bediensteten, die die erforderliche Erfahrung bei der Bestimmung der Beeinträchtigungen haben, die eine Freigabe von beantragten Dokumenten nach sich ziehen würde;
- erforderliche Konsultation Dritter;
- Übersetzung der Anträge und Bescheide.

4.3. Komplexe, umfangreiche oder missbräuchliche Anträge - Verhältnismäßigkeit

Bestimmte Anträge auf Zugang, die an die ***Kommission*** oder das ***Parlament*** gerichtet werden, sind ungenau, insbesondere wenn sie sich auf "alle Dokumente" zu einem bestimmten Tätigkeitsbereich oder Thema beziehen. Ein Großteil der Anträge (die sich vorwiegend an die Kommission richten) ist im Übrigen sehr umfangreich, insbesondere solche Anträge, die sich auf komplette Dossiers beziehen (etwa staatliche Beihilfen oder Wettbewerbsrecht). Eine Behandlung solcher Anträge ist schwierig, zumal die Verordnung lediglich die Möglichkeit einer Verlängerung der Frist für die Antwort oder eine Aufforderung an den Antragsteller vorsieht, seinen Antrag zu präzisieren, wenn er allzu ungenau ist und andernfalls eine Identifizierung der gewünschten Dokumente nicht zulässt, oder aber eine angemessene Lösung zu finden, wenn ein Antrag ein sehr umfangreiches Dokument oder eine sehr große Anzahl von Dokumenten betrifft (siehe Artikel 6 Absatz 2 und 3 der Verordnung). Eine angemessene Lösung kann etwa gefunden werden, indem Anträge zeitlich eingegrenzt werden. Auch wäre es möglich, den Antragsteller einzuladen, die Dossiers vor Ort einzusehen. Oft aber reichen diese Lösungen nicht aus. Im Falle von vollkommen unverhältnismäßigen Anfragen hat die Kommission bereits den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht und dem Antragsteller mitgeteilt, dass die Behandlung seines Ersuchens einen derartigen Verwaltungsaufwand zur Folge hätte, dass der Grundsatz einer guten Verwaltung beeinträchtigt würde (in Analogie zum partiellen Zugang - siehe Abschnitt 3.6). Das Gericht erster Instanz wurde mit zwei Ablehnungen der Kommission befasst, die sich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beriefen; diese Streitsachen sind noch anhängig[60].

Als einziges Organ bewahrt das ***Parlament*** systematisch Ton- und Videoaufzeichnungen auf; es handelt sich dabei in erster Linie um die Sitzungen seiner Ausschüsse und der Plenartagungen. Bei den Dienststellen des Parlaments geht eine wachsende Anzahl an Anträgen auf Zugang zu diesen Aufzeichnungen ein, die häufig sehr umfangreich sind. In denjenigen Fällen, in denen diese Aufzeichnungen nur partiell zugänglich gemacht werden können, bedeutet eine Unkenntlichmachung derjenigen Teile, die unter eine Ausnahme vom Zugangsrecht fallen, eine erhebliche Mehrarbeit.

Im Gegensatz zu den Rechtsvorschriften bestimmter Mitgliedstaaten enthält die Verordnung keine Klauseln über missbräuchliche, wiederholte oder offensichtlich unsinnige Anträge. Solche Anträge bewirken einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand zum Nachteil der Behandlung von Anträgen solcher Bürger, die wirklich an Informationen interessiert sind. Als einzige Abwehr dagegen können die Organe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend machen (siehe weiter oben) oder sich mit dem Antragsteller beraten, um eine angemessene Lösung zu finden, wie es in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung heißt.

Bestimmte systematisch und wiederholt vorgebrachte Anträge können eine missbräuchliche Ausnutzung der Verordnung bedeuten - etwa Anträge, die offensichtlich dazu dienen, regelmäßig Kampagnen zu nähren, die der Politik der

---

60 Rechtssachen T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation v. Kommission* und T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd v. Kommission* [siehe FN 31 bzw. 38].

Gemeinschaft grundsätzlich feindselig gegenüberstehen. Diese professionellen Antragsteller, die auch sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe ausschöpfen, drängen die Organe mit Anträgen in die Defensive, die diese gar nicht erfüllen können und die ganz eindeutig dem Geist der Verordnung widersprechen.

4.4. Modalitäten des Zugangs – Abrechnung

In der Verordnung ist vorgesehen, dass der Zugang zu Dokumenten entweder durch Einsichtnahme vor Ort oder durch die Bereitstellung von Kopien (in Papier- oder elektronischer Form) erfolgt.

Der größte Teil der Dokumente wird in elektronischer Form versandt; ältere Dokumente in der Regel jedoch als Papierausdruck. In manchen Fällen, in denen die Zahl der Dokumente sehr groß war, wurde der Antragsteller gebeten, sie vor Ort einzusehen.

In ihren Modalitäten für die Anwendung der Verordnung haben die Organe ein fakultatives Abrechnungssystem für die Lieferung von Dokumenten mit mehr als 20 Seiten vorgesehen. Aber es ist festzustellen, dass die Befugnis, Rechnungen auszustellen, nur sehr selten genutzt wird, sei es, weil das Verfahren umständlich ist, oder weil die Kosten für die Rechnungsaufstellung und die Einziehung der Beträge höher wären als die erhaltenen Beträge selbst. Bei sehr umfangreichen Anträgen kann die Mitteilung an den Antragsteller, dass die Lieferung der Dokumente in Rechnung gestellt wird, abschreckende Wirkung haben. Dieser Effekt ist allerdings begrenzt, da gerade die Ursache der wichtigsten Kosten, nämlich die Suche und Zusammenstellung der Dokumente, nicht in Rechnung gestellt werden darf.

Die Befugnis, Rechnungen auszustellen, sollte beibehalten werden, insbesondere für die wirklich umfangreichen Anträge, aber es wäre zweifellos sinnvoll, das Verfahren der Rechnungsaufstellung und der Einziehung der Beträge zu vereinfachen.

4.5. Konsultation Dritter

In ihren Geschäftsordnungen haben die drei Organe Verfahren zur Konsultation von Dritten vorgesehen. Eine solche Konsultation erfolgt in schriftlicher Form (im Allgemeinen per E-Mail). Das ***Parlament*** setzt eine verbindliche Beantwortungsfrist von fünf Werktagen fest; im ***Rat*** gilt eine "angemessene Antwortfrist" und die ***Kommission*** räumt eine Beantwortungsfrist von mindestens fünf Werktagen ein; dies soll den Organen gestatten, die Fristen einzuhalten, die in Artikel 7 und 8 der Verordnung festgelegt sind.

Für den Fall, dass es sich um Dokumente von Mitgliedstaaten handelt, wurde vereinbart, dass die Mitglieder der Gruppe "Information" des Rates als Kontaktpersonen tätig werden. An sie also sind die Anträge auf Konsultation zu richten.

Im Allgemeinen halten Dritte angemessene Beantwortungsfristen ein.

Die Konsultation Dritter bedeutet allerdings einen erheblichen Verwaltungsaufwand, insbesondere bei umfangreichen Anträgen, die sich auf ein komplettes Dossier beziehen, das zahlreiche Dokumente verschiedener Urheber enthält. Die

Konsultation Ditter sollte ausdrücklich als Grund für eine Verlängerung der Beantwortungsfrist aufgeführt werden.

Die Organe haben sich im Übrigen darum bemüht, sich bei Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die von einem der anderen Organe stammen, systematisch gegenseitig zu konsultieren[61]. Zu diesem Zweck haben Sie eine "gemeinsame Absichtserklärung" verfasst, die am 9. Juli 2002 von den Vertretern der drei Generalsekretariate unterzeichnet wurde. Dieses Memorandum hat bislang in der Praxis sehr gut funktioniert, und die Antworten auf eine Konsultation erfolgen gewöhnlich sehr rasch.

4.6. Verwaltungsinterner Rechtsbehelf

Die Verordnung sieht ausdrücklich eine verwaltungsinterne Einspruchsmöglichkeit gegen jede Ablehnung des Zugangs zu einem Dokument vor (Erwägungsgrund 13 und Artikel 7 und 8). Dieser Rechtsbehelf wird *Zweitantrag* genannt und hat die Form einer Wiederholung des Erstantrags mit dem Ziel einer Revision der Stellungnahme des betreffenden Organs. Bei jedem (auch partiellen) abschlägigen Bescheid wird der Antragsteller auf sein Recht hingewiesen, innerhalb von fünfzehn Werktagen nach Eingang des Bescheids einen Zweitantrag zu stellen.

Die Zweitanträge werden von einer Instanz geprüft, die von derjenigen Stelle unabhängig ist, die über den Erstantrag entschieden hatte.

Im ***Parlament*** werden Entscheidungen über Erstanträge vom Generalsekretär oder einem damit beauftragten Beamten getroffen, sofern sich der Antrag nicht auf ein sensibles Dokument bezieht. In diesem Fall und für die Zweitanträge obliegen die Entscheidungen dem Präsidium.

Im ***Rat*** wird über die Erstanträge ebenfalls vom Generalsekretariat entschieden. Die Entscheidungskompetenz über Zweitanträge liegt beim Rat selbst. Dort werden in der Regel die Entscheidungen mit einfacher Mehrheit auf Vorschlag der Gruppe "Information" und des Ausschusses der Ständigen Vertreter getroffen.

Die ***Kommission*** arbeitet wegen der Vielzahl ihrer Dienststellen und der eigenen Zuständigkeiten jeder Generaldirektion stärker in dezentralisierter Form. Die Entscheidungen über Erstanträge werden vom betreffenden Generaldirektor oder einem von ihm beauftragten Beamten getroffen. Über die Zweitanträge entscheidet der Generalsekretär aufgrund der ihm vom Kollegium übertragenen Befugnis. Um die Unabhängigkeit des Amtes für Betrugsbekämpfung bei der Durchführung von Untersuchungen zu gewährleisten, wird die Entscheidungsbefugnis dem Generaldirektor dieses Amtes übertragen, sofern die beantragten Dokumente Untersuchungstätigkeiten dieses Amtes betreffen[62]. Über Erstanträge in Bezug auf Dokumente des Generalsekretariats und des Amtes OLAF wird auf Ebene der Direktoren entschieden, um die Möglichkeit einer unabhängigen Überprüfung der Anträge durch den Generalsekretär oder den Generaldirektor des Amtes OLAF zu wahren.

---

61 Siehe Verordnung 1049/2002, Artikel 15 Absatz 2.

62 Maßnahmen gemäß Artikel 2 Absatz 1 und 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom.

Das System der Beschlussfassung auf zwei Ebenen (Erstanträge und Zweitanträge) hat gut funktioniert. Es bietet dem Antragsteller einen einfachen Rechtsbehelf ohne Formalitäten sowie mit der Garantie, dass sein Zweitantrag von einer anderen Instanz überprüft wird als derjenigen, die seinen Erstantrag abgelehnt hat. Dies zeigt sich insbesondere an der Anzahl der Entscheidungen über Erstanträge, die beim Zweitantrag revidiert wurden (33,1 % bei der Kommission). Aber angesichts des Zeitaufwands für Entscheidungen bei Zweitanträgen reicht die Frist von 15 Werktagen für einen Bescheid in der Regel nicht aus.

4.7. Externe Rechtsbehelfe

Bei einer Bestätigung der Ablehnung wird der Antragsteller auf die Rechtsbehelfe hingewiesen, die ihm gegen einen abschlägigen Bescheid zur Verfügung stehen: Er kann beim Gericht erster Instanz auf seine Aufhebung klagen oder beim Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde einlegen.

Anzahl der Klagen und Beschwerden im Jahre 2002 im Verhältnis zur Anzahl der Anträge:

	EP	Rat	Kommission
Erstanträge	637	2394	991
Zweitanträge	1	43	96
Beschwerden beim Bürgerbeauftragten	-	3	4
Klagen vor Gericht	-	1	6

Von den *sieben* Beschwerden beim Bürgerbeauftragten:

- wurden *fünf* mit der Feststellung abgeschlossen, dass keine Missstand in der Verwaltung vorliege[63];
- gab *eine* zu einer kritischen Bemerkung Anlass[64];
- gab *eine* Anlass für einen Empfehlungsentwurf, wurde aber abgeschlossen, da ein ähnliches Problem vor dem Gericht erster Instanz anhängig ist[65].

Das Gericht hat bislang nur in einem Fall ein Urteil ausgesprochen und die Klage des Antragstellers abgewiesen[66].

Bei einigen an die Kommission gerichteten Anträgen versuchte der Antragsteller, die ihm verweigerten Dokumente auf dem Wege über die einzelstaatliche Rechtsprechung zu erhalten. Diese kann tatsächlich von der Kommission eine Herausgabe von Dokumenten verlangen[67]. Aber die im Rahmen eines solchen

---

63 Beschwerden 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG und 1795/2002/IJH.

64 Beschwerde 648/2002/IJH.

65 Beschwerde 1015/2002/(PB)IJH.

66 Rechtssache T-76/02, *Messina v. Kommission* [siehe FN 2].

67 Beschlüsse des Gerichtshofes vom 13.07.1990 und 6.12.1990 in der Rechtssache C-2/88 Imm. *Strafsache v. Zwartveld et al.*, Slg. 1990, I-3365 und I-4405.

Antrags übermittelten Dokumente sind ausschließlich für die betreffende Rechtsinstanz bestimmt und dürfen nicht freigegeben werden.

4.8. Verwaltungsaufwand für die betreffenden Organe

Die Behandlung der Anträge auf Zugang hat nach dem In-Kraft-Treten der Verordnung zu einer erheblichen Arbeitsbelastung in den Organen geführt - sowohl aufgrund der erheblichen Zunahme der Anträge als auch ihrer wachsenden Komplexität. Darüber hinaus führen Fragen, die in den Medien ein großes Echo gefunden haben, häufig zu vielfältigen Anträgen. Die Behandlung der Anträge stellt häufig eine Mehrbelastung der bereits stark in Anspruch genommenen Dienststellen dar. Schließlich erfordern komplexe und umfangreiche Anträge von den betreffenden Dienststellen eine außerordentliche und - je nach Art und Umfang der angeforderten Dokumente - sogar übermäßige Mobilisierung von Verwaltungsressourcen.

Die Behandlung der Anträge auf Zugang bedeutet häufig ein großer Arbeitsaufwand für die Identifizierung und Suche der einschlägigen Dokumente, insbesondere bei der ***Kommission***. Wenn sich ein Antrag auf ein komplettes Dossier bezieht, entspricht der Begriff "Dossier" so, wie ihn der Antragsteller sieht, nicht notwendigerweise der Logik, nach der die zuständigen Dienststellen ihre Dossiers organisiert haben.

Die drei Organe haben mit der Verwirklichung von ehrgeizigen Vorhaben bezüglich der Verwaltung der elektronischen Archivierung von Dokumenten begonnen. Künftig wird eine systematische Registrierung der Dokumente in den internen elektronischen Registern die Identifizierung und Suche von Dokumenten erleichtern und somit eine Verringerung des Arbeitsaufwands gestatten, der durch die Dokumentenrecherche entsteht.

Um eine bestmögliche Anwendung der Verordnung zu gewährleisten, haben die Organe wichtige Sensibilisierungs-, Informations- und Fortbildungsmaßnahmen für ihr Personal veranstaltet (insbesondere durch die Veröffentlichung von internen Leitfäden oder die Organisation von Fortbildungsmodulen). Diese Maßnahmen müssen fortgesetzt und verstärkt werden, um die Bediensteten mit den Bestimmungen bezüglich des Zugangs zu Dokumenten besser vertraut zu machen.

4.9. Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Die Verordnung gilt für drei Organe, deren Aufgaben und Funktionsweisen beträchtlich voneinander abweichen. Um trotzdem eine kohärente Anwendung der Bestimmungen für den Zugang zu Dokumenten zu gewährleisten, ist in der Verordnung in Artikel 15 Absatz 2 die Schaffung eines interinstitutionellen Ausschusses vorgesehen, *"der bewährte Praktiken prüft, mögliche Konflikte behandelt und künftige Entwicklungen im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten erörtert"*.

Dieser Ausschuss setzt sich aus den politischen Vertretern der drei Organe zusammen. Seine Arbeiten werden von den Generalsekretären oder ihren Vertretern vorbereitet. Die hochkarätige Zusammensetzung des Ausschusses als solchem wie auch der vorbereitenden Gruppe lässt keine regelmäßigen Sitzungen zu.

Aufgabe des interinstitutionellen Ausschusses ist die Erörterung politischer Fragen, die sich aus der Anwendung der Verordnung ergeben. Es hat sich herausgestellt, dass

die Durchführung der Verordnung zahlreiche sachliche oder juristische Fragen aufgeworfen hat, die den politischen Mandatsträgern nicht ohne vorherige eingehende Prüfung durch die mit der Durchführung der Verordnung betrauten Dienststellen vorgelegt werden können. Die Koordination auf Ebene dieser Dienststellen erfolgt bislang nur fallweise.

4.10. Schlussfolgerungen

- **Die Organe und vor allem die Kommission erhalten häufig Anträge auf Zugang, die umfangreiches Material betreffen oder wenig präzise formuliert sind.**
- **Die Verordnung enthält keine Klauseln bezüglich missbräuchlicher, wiederholter oder unsinniger Anträge; die Organe sehen sich zuweilen genötigt, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend zu machen.**
- **Die Einhaltung der Fristen ist zuweilen schwierig, insbesondere bei komplexen Anträgen oder bei der Notwendigkeit, Dritte zu konsultieren.**
- **Die Anzahl der Einsprüche und Beschwerden bleibt im Verhältnis zum Volumen der Anträge gering.**
- **Die Anwendung der Verordnung bringt eine nicht unerhebliche Arbeitsbelastung für die Organe mit sich; aber die Modernisierung der Dokumentenverwaltung wird mittelfristig zu einer Verringerung dieser Arbeitsbelastung führen.**
- **Bestimmte systematisch und wiederholt vorgebrachte Anträge stellen offensichtlich eine missbräuchliche Ausnutzung der Verordnung dar.**

5. PUBLIZITÄT UND AKTIVE INFORMATION

Ziel der Verordnung 1049/2001 ist es, gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die Bedingungen festzulegen, unter denen die Bürger auf Antrag den Zugang zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission erhalten können. Somit zielt die Verordnung auf so genannte "passive" Informationen ab, aber sie enthält auch einzelne Bestimmungen bezüglich einer "aktiven" Informationsarbeit, insbesondere der Aufstellung von öffentlichen Registern und des direkten Zugangs zu Dokumenten auf elektronischem Wege. Im Übrigen ist die Verordnung grundlegender Bestandteil einer globaleren Informationspolitik für die Öffentlichkeit.

5.1. Die Register

Nach Artikel 11 der Verordnung machen die Organe ein Dokumentenregister in elektronischer Form öffentlich zugänglich, das den Bürgern gestattet, ihr Recht auf Zugang konkret wahrzunehmen. Lediglich der Rat verfügte bereits über ein öffentliches Register im Internet vor In-Kraft-Treten der Verordnung 1049/2001[68];

[68] Das Register des Rates kann seit dem 1. Januar 1999 konsultiert werden.

gemäß deren Bestimmungen haben Parlament und Kommission ihre Register im Juni 2002 eröffnet.

5.1.1. Art der Register

Diese Register müssen den Bürgern eine Identifizierung der sie interessierenden Dokumente gestatten. Sie sind Hilfsinstrument für die Dokumentenrecherche, aber sie knüpfen keinerlei Bedingungen an das Recht auf Zugang zu Dokumenten. Dass Dokumente im Register aufgeführt werden, bedeutet nicht automatisch, dass sie für die Öffentlichkeit freigegeben sind, aber andererseits können auch Dokumente, die nicht im Register enthalten sind, ebenso wie die dort aufgeführten Gegenstand von Zugangsanträgen sein.

5.1.2. Inhalt

In der Verordnung ist nicht festgelegt, welche Art von Dokumenten im Register aufgeführt werden müssen. Die Organe sind nicht verpflichtet, ein Register mit sämtlichen Dokumenten zu führen, die sie erhalten oder verfassen. Eine solche Vollständigkeit wäre im Übrigen angesichts der sehr weiten Begriffsbestimmung für "Dokument" in Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung auch gar nicht möglich.

Die Register müssen jedoch in Bezug auf ihren Dokumentenbereich vollständig sein; das heißt, wenn Dokumentengruppen als Teil des Erfassungsgebiets eines Registers festgelegt werden, dann sind alle Dokumente, die zu diesen Gruppen gehören, im Register zu erfassen.

Die Register enthalten für jedes aufgeführte Dokument eine oder mehrere Bezugsnummern, den Gegenstand, den Titel oder eine kurze Beschreibung des Inhalts sowie das Datum des Eingangs oder der Erstellung und der Aufnahme in das Register. Für die unmittelbar zugänglichen Dokumente gestattet ein Hyperlink den Zugang zum Volltext (siehe Abschnitt 5.2).

Die Daten im Register sind so angelegt, dass der Schutz der in Artikel 4 aufgeführten Interessen nicht beeinträchtigt wird. So kann etwa ein vollständiger Titel mit Informationen, deren Verbreitung schädlich wäre, durch einen abgekürzten Titel ersetzt werden.

Bezüglich der Eintragung der Dokumente in die Register ist lediglich eine Ausnahme vorgesehen: nämlich für "sensible" Dokumente, die gemäß Artikel 9 der Verordnung nur nach Zustimmung des Urhebers in ein Register aufgenommen werden. In dem von jedem Organ vorzulegenden Jahresbericht ist die Zahl der nicht in das Register aufgenommenen "sensiblen" Dokumente zu nennen. Im Jahr 2002 hat das Europäische Parlament weder "sensible" Dokumente verfasst noch erhalten. Innerhalb des vom Register der Kommission abgedeckten Bereiches gibt es ebenfalls keine "sensiblen" Dokumente. Der Rat hingegen hat angezeigt, dass von 250 Dokumenten, die als "EU - vertraulich" oder höher eingestuft wurden, weniger als ein Drittel im Register nicht erwähnt wurden.

5.1.3. Dokumentationsbereiche

Das ***Parlament*** hat für sein Register eine weite Erfassung festgelegt; es umfasst nicht nur alle Dokumente, die mit den parlamentarischen Arbeiten im Zusammenhang

stehen, sondern auch den Schriftverkehr an das Organ und seinen Präsidenten. Anfangs enthielt das Register lediglich die Hinweise auf die neuesten Dokumente; gegenwärtig findet eine Aufarbeitung der früheren Dokumente statt. Das Parlament beabsichtigt darüber hinaus, das Register auch auf Verwaltungsdokumente auszudehnen.

Das Register des ***Rates*** umfasst sämtliche "gewöhnlichen" Dokumente, das heißt solche, die mit den Arbeiten des Rates in einer seiner Einrichtungen (Arbeitsgruppen, AStV, Ratsformationen) im Zusammenhang stehen.

Angesichts der Masse ihrer Dokumente und ihrer dezentralen Organisation hatte die ***Kommission*** zunächst für ein Register derjenigen Dokumente optiert, die von der Kanzlei des Generalsekretariats registriert und verbreitet werden und sich auf die gesetzgeberischen Tätigkeiten des Organs beziehen. Zu diesen Dokumenten gehören die Tagesordnungen und Protokolle der Kommissionssitzungen und die Dokumente der Reihen KOM, C und SEK. Dieses Register ergänzt dasjenige über den Schriftwechsel des Präsidenten und weitere vorhandene Informationsquellen. Es wurde kürzlich durch das öffentliche Register der Dokumente der Ausschüsse vervollständigt, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen ("Komitologie"). Diese Dokumente werden dem Parlament im Rahmen seines Mitspracherechts übermittelt[69]. Zugunsten der Benutzerfreundlichkeit sind alle diese Informationsinstrumente von einem einzigen Portal aus zugänglich. Für die Zukunft ist eine noch weitergehende Integration der Register und sonstigen Informationsinstrumente geplant.

Die Erfassungsbreite dieser Register, und insbesondere desjenigen der Kommission, soll schrittweise ausgeweitet werden. Zunächst hatte sich die Kommission für die Aufnahme von legislativen Dokumenten entschieden, deren direkte Zugänglichkeit gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Vorrang hat.

5.1.4. Nutzung der Register

Die Inbetriebnahme der Register hat zu vermehrten Zugangsanträgen geführt, aber diese Wirkung zeigt sich vor allem im ***Parlament*** und im ***Rat.*** Dieser verzeichnete für 1999, dem Jahr, in dem das Register in Betrieb genommen wurde, ein Ansteigen der Anträge um 70 Prozent. Das Parlament hat nach dem 3. Juni 2002 eine spektakuläre Zunahme der Anträge erfahren: 117 Anträge vom Januar bis Mai 2002 und 520 von Juni bis Dezember 2002. Bei der Kommission hatte sich die Nachfrage im Verlaufe des Jahres 2002 eher allmählich erhöht.

Beim ***Parlament*** und beim ***Rat*** resultiert die große Mehrheit der Anträge auf Zugang aus der Einsicht in die Register. Fast sämtliche an das Parlament gerichteten Anträge wurden über das elektronische Formular eingereicht, das mit dem Register verknüpft ist. Bei der ***Kommission*** bezieht sich lediglich ein geringer Teil der Anträge auf Dokumente, die über die beiden Register, nämlich das der KOM-, C- und SEK-Dokumente sowie dasjenige des Schriftverkehrs des Präsidenten, ermittelt wurden. Die Mehrheit der Anträge gilt nicht einzelnen Dokumenten, sondern ganzen Dossiers (über Vertragsverletzungsverfahren, staatliche Beihilfen, Fusionen). Darüber hinaus

---

69 Beschluss des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184 vom 17.07.1999, S. 23.

beziehen sich die an die Kommission gerichteten Anträge im Allgemeinen nicht auf die legislativen Tätigkeiten, sondern auf die Kontrollaufgaben und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Die Erfahrungen aus Parlament und Rat zeigen, dass die Register eine genauere Formulierung der Anträge gestatten und damit zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes beitragen, der mit den Ermittlungen und der Dokumentenrecherche verbunden ist.

5.2. Direkter Zugang zu den Dokumenten und Verbreitung der Informationen

Die Verordnung legt keine Kriterien für den direkten Zugang zu Dokumenten fest, bestimmt aber in Artikel 12, dass die Dokumente "soweit möglich" entweder in elektronischer Form oder über ein Register direkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dieses Ziel des direkten Zugangs gilt insbesondere für legislative Dokumente.

Die drei Organe haben in ihren Geschäftsordnungen die Kategorien von Dokumenten festgelegt, die möglichst unmittelbar auf elektronischem Wege (insbesondere über die Herstellung von Verknüpfungen zwischen den Bezugsnummern im Register und den Volltexten) oder über eine automatische Zusendung auf Anfrage zugänglich gemacht werden sollen[70].

Nunmehr ist ein erheblicher Teil der in den Registern der drei Organe eingetragenen Dokumente als Volltext zugänglich. Je breiter die Erfassung der Register wird, desto stärker dürfte auch die Anzahl der Dokumente zunehmen, die automatisch zugänglich sind. Schon jetzt ist mehr als die Hälfte der Dokumente in den Registern des Parlaments und des Rates direkt zugänglich. Das Register der Kommission enthält Links zu den endgültigen Fassungen der KOM-Dokumente auf der Webseite EurLex des Amtes für Veröffentlichungen. Derzeit wird daran gearbeitet, mit dem Register ein Verzeichnis von Dokumenten zu verknüpfen, die nicht von diesem Amt veröffentlicht werden, aber direkt zugänglich gemacht werden sollen, etwa nach der Annahme der endgültigen Fassung auch die ursprünglichen Fassungen der KOM-Dokumente.

Neben den Dokumenten, die über Register zugänglich gemacht werden, haben die drei Organe in den vergangenen Jahren intensiv an Informationsseiten gearbeitet, die über ihre Webseiten im Internet für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Sie enthalten häufig Hinweise zur allgemeinen Unterrichtung der Öffentlichkeit. Der Server EUROPA gestattet über ein gemeinsames Portal Zugang zu den verschiedenen Webseiten. Darüber hinaus enthalten die Webseiten der einzelnen Organe jeweils Links zu den Registern der übrigen Organe. Dieses Instrument wird durch Dienststellen ergänzt, die Informationsanfragen der Öffentlichkeit beantworten (EuropeDirect, elektronische Briefkästen).

---

70 Anlage XV zur Geschäftsordnung des Parlaments.
Artikel 11 des Beschlusses 2001/840 des Rates.
Artikel 9 der Anlage zum Beschluss 2001/937 der Kommission.

5.3. Unterstützung der Antragsteller

Um die Ausübung des Zugangsrechts der Bürger zu erleichtern, haben die drei Organe eine gemeinsame Broschüre veröffentlicht, die der Öffentlichkeit eine allgemeine Übersicht über ihre Dokumente und die Wege zu ihrem Zugang bietet. Diese Broschüre ist in Papierform erhältlich und als elektronische Datei im gemeinsamen Portal der Organe auf dem Server EUROPA abrufbar. Ausgehend von diesem Portal können die Bürger die speziellen Webseiten der drei Organe ansteuern, die ausführlichere Informationen über deren Arbeit und über den Zugang zu ihren Dokumenten und Registern enthalten.

Dieses Informationspaket gestattet bei einer großen Zahl von Fällen präzise und zielgerichtete Anträge. Erhält ein Organ einen nicht hinreichend präzisen Antrag, fordert es den Antragsteller auf, den Gegenstand seiner Recherche genauer einzugrenzen, und leistet ihm dabei Hilfe, beispielsweise durch Informationen über die Nutzung des Dokumentenregisters. Sehr häufig erfolgt diese Hilfe durch einen Briefwechsel per E-Mail. Falls erforderlich, gestattet auch ein Telefonanruf beim Antragsteller eine Klärung des Antrags. In bestimmten Fällen stellt das Organ ein Verzeichnis der Dokumente auf, die den Antragsteller interessieren könnten, damit er besser entscheiden kann, welche Dokumente er erhalten möchte. In anderen Fällen schließlich wird der Antragsteller von den im Internet vorhandenen Webseiten unterrichtet, wo er bereits bestimmte Informationen finden kann, die ihm eine Präzisierung seines Antrags gestatten.

Es geschieht auch, dass Antragsteller keine präzisen Dokumente erhalten möchten, sondern auf der Suche nach allgemeineren Informationen sind. In diesen Fällen werden die Anträge von den Informationsdienststellen wie etwa der Stelle "Bürgeranfragen" des Parlaments, dem Referat "Informationen für die Öffentlichkeit" des Rates oder dem Dienst "EuropeDirect" der Kommission bearbeitet.

5.4. Schlussfolgerungen

- **Die Einrichtung öffentlich zugänglicher Register durch die drei Organe gestattet den Bürgern eine bequemere Suche nach Dokumenten, die ihn interessieren könnten.**
- **Im Falle der Kommission wäre eine stärkere Komplettierung ihrer Register und der übrigen Informationsmittel wünschenswert.**
- **Ein Großteil der in den Registern aufgeführten Dokumente ist direkt als Volltext zugänglich.**
- **Jedes Organ hat einen Informationsdienst für die Öffentlichkeit aufgestellt, der allgemeine Informationsanfragen bearbeitet.**
- **Über besondere Webseiten der drei Organe im Internet werden zahlreiche Informationen verbreitet; erforderlichenfalls erhalten Bürger bei der Ausübung ihrer Zugangsrechte zu Dokumenten besondere Hilfestellungen.**

6. BILANZ UND PERSPEKTIVEN

Die in den Kapiteln 2 bis 5 entwickelte Analyse hat die Stärken und Schwächen der Verordnung selbst und der Weise ihrer Anwendung gezeigt. Nun ist es angebracht, zu bewerten, wie weit mit Hilfe der Verordnung das Ziel erreicht werden konnte, den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane zu gewähren und damit eine bessere Information und Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen sicherzustellen.

6.1. Verallgemeinerung des Zugangsrechts

Zwar erstreckt sich das Recht auf Zugang nicht auf die Dokumente sämtlicher Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen, aber es besteht doch die Tendenz, eine zunehmende Zahl von Einrichtungen mit einzubeziehen. Die Verordnung 1049/2001 gilt nun auch für Agenturen. Die Organe und Einrichtungen, die in Artikel 255 des EG-Vertrags nicht genannt wurden, haben - mit Ausnahme des Gerichtshofes - freiwillig Zugangsregeln aufgestellt.

Die Verordnung über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus in den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft weitet das Zugangsrecht auf Umweltinformationen aus, die in jenen Organen vorliegen. Schließlich sieht der vom Konvent überarbeitete Entwurf für einen Verfassungsvertrag ein Recht auf Zugang "zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union" vor. Es besteht also eine reelle Chance, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten auf sämtliche Organen der Union ausgedehnt wird.

Diese Entwicklung beendet allerdings nicht die Unterscheidung zwischen Bürgern der Union und darin Ansässigen einerseits, und Bürgern aus Drittstaaten, die nicht in einem Mitgliedstaat wohnen oder juristischen Personen, die ihren Geschäftssitz nicht auf dem Gebiet der Gemeinschaft haben, andererseits. Das Übereinkommen von Århus kennt diese Unterscheidung nicht, aber im Entwurf für einen Verfassungsvertrag wurde er beibehalten. Im Interesse der Gleichheit und der Klarheit wäre es wünschenswert, freiwillig auf diese unterschiedliche Behandlung zu verzichten.

6.2. Präzisierung des materiellen Anwendungsbereichs

Die Verordnung bietet zwar eine sehr weit gefasste Begriffsbestimmung für "Dokument", aber präzisiert nicht seine Konturen. So enthält sie keine Kriterien für den Grad der Amtlichkeit von Dokumenten; informelle Mitteilungen sind demnach ebenso Dokumente wie förmliche Rechtsakte. Ferner präzisiert die Verordnung nicht, was unter den Begriff "(Dokument) einer Einrichtung" fällt. Das Parlament hat den Begriff "Dokument des Parlaments" in seiner Geschäftsordnung definiert und somit aus dem Anwendungsbereich der Verordnung solche Dokumente ausgeschlossen, die von Fraktionen und einzelnen Mitgliedern ohne entsprechendes Mandat des Organs stammen.

6.3. Anwendung der Ausnahmeregelungen

Die in Artikel 4 der Verordnung festgelegten Ausnahmen entsprechen den üblichen Grenzen des Zugangsrechts, wie sie auch in den meisten Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und in der Empfehlung (2002) 2 des Europarats sowie im

Übereinkommen von Århus festgelegt sind. Das Gemeinschaftsrecht ist mithin bezüglich des Zugangs zu Dokumenten nicht mehr und nicht weniger restriktiv als das in den meisten Mitgliedstaaten geltende Recht.

Es hat sich gezeigt, dass in der Praxis nur einige wenige Ausnahmen immer wieder geltend gemacht werden; es handelt sich um den Schutz:

- der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen, der insbesondere vom Rat im Rahmen seiner Tätigkeiten im Bereich des zweiten und dritten Pfeilers angeführt wird;
- der Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung;
- der internen Beratungsprozesse;
- der Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, die ausschließlich von der Kommission geltend gemacht werden.

Im Jahr 2002 lag der Anteil der positiven Bescheide insgesamt im Bereich zwischen 70 und 98 Prozent. Der Anteil der positiven Bescheide variiert je nach Organ, aber die Zahlen sind nicht gut vergleichbar. Berücksichtigt man jedoch, dass sich der Anteil der positiven Bescheide beim Rat und bei der Kommission ausschließlich auf solche Dokumente bezieht, die noch nicht zugänglich waren, dann wurde es mit Hilfe der Verordnung möglich, eine erhebliche Anzahl zusätzlicher Dokumente für die Öffentlichkeit freizugeben.

Die Anwendung der Ausnahme zum Zwecke des Schutzes personenbezogener Daten ist wegen der schwierigen Verknüpfung zwischen der Verordnung 1049/2001 und derjenigen zum Schutz personenbezogener Daten (45/2001) heikel.

Entscheidungsprozesse sind nicht in derselben Weise geschützt wie die übrigen in Artikel 4 der Verordnung aufgeführten Interessen. Die Voraussetzung einer "ernstlichen Beeinträchtigung" erscheint überzogen und der Nachweis einer solchen "ernstlichen Beeinträchtigung" dürfte zu sehr theoretischen Überlegungen führen. Im Übrigen sollte diese Ausnahme nicht nur den Entscheidungsprozess derjenigen Einrichtung schützen, die Gegenstand des Zugangsantrags ist, sondern auch denjenigen der übrigen Organen, die im betreffenden Fall an der Entscheidungsfindung beteiligt sind.

Die Organe standen noch nicht vor dem Problem, wegen eines fehlenden Ausnahmegrundes in der Verordnung Dokumente freigeben zu müssen, deren Freigabe gleichwohl Beeinträchtigungen mit sich brächte. Aber solche problematischen Fälle könnten auftreten. So ist etwa der Umweltschutz nach der Verordnung 1049/2001 kein Grund für eine Ablehnung eines Zugangsantrags. Aber angesichts der baldigen Anwendung des Übereinkommens von Århus auf die Gemeinschaftsorgane wäre es sinnvoll, einen besonderen Ausnahmegrund wie im Übereinkommen vorzusehen.

Allgemeiner betrachtet könnte es nach den gesammelten Erfahrungen und im Interesse der Klarheit sinnvoll sein, besondere Ausnahmen für ganz bestimmte Fälle vorzusehen.

6.4. Arbeitsbelastung aufgrund der Umsetzung der Verordnung in die Praxis

Diese Problematik umfasst zwei Aspekte.

Einerseits ist es wichtig, dass die Organe für die korrekte Durchführung der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten die erforderlichen Mittel bereitstellen. Denn falls die entsprechenden Mittel fehlen, werden bereits die Grundsätze für den Zugang zu Dokumenten und die Transparenz in Frage gestellt. Dabei geht es nicht nur darum, die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen bereitzustellen, sondern auch die betreffenden Bediensteten zu schulen und zu informieren. Der Zugang zu Dokumenten ist eine horizontale Maßnahme, von der zahlreiche Bedienstete in den Organen berührt werden.

Andererseits aber wird in der Verordnung das Problem der umfangreichen, wiederholten, missbräuchlichen oder unsinnigen Anträge nicht ausdrücklich angesprochen. Auch wenn eine Definition dieser Arten von Anträgen gewagt erscheint, muss vermieden werden, dass sich der von bestimmten Anträgen bewirkte übermäßige Verwaltungsaufwand zu Lasten derjenigen Bürger auswirkt, die in bester Absicht und mit echtem Interesse an Informationen Zugangsanträge zu Dokumenten stellen. Da die Möglichkeit, die Kosten für die Kopien und den Versand in Rechnung zu stellen, nur in beschränktem Maße abschreckenden Charakter hat, muss das Konzept der Verhältnismäßigkeit verfeinert werden, das in der Rechtsprechung bereits verankert ist, wenn es darum geht, einen partiellen Zugang zu Dokumenten einzuräumen, indem diejenigen Teile herausgesondert werden, für die keine Ausnahmen zutreffen.

Bei zwei außergewöhnlich umfangreichen Anträgen hat die Kommission den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Analogie zur Situation beim partiellen Zugang angewandt. Diese beiden Entscheidungen sind Gegenstand einer Klage vor dem Gericht erster Instanz. Es muss also zunächst das Gerichtsurteil abgewartet werden, bevor diese Möglichkeit weiter geprüft werden kann.

6.5. Stellenwert der Verordnung innerhalb der Informationspolitik für die Öffentlichkeit

Ziel der Verordnung 1049/2001 ist eine stärkere Transparenz und Bürgernähe der Organe. Transparenz ist kein Ziel an sich, sondern soll eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess gestatten und damit den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Bürger in die europäische Verwaltung stärken.

Die Anwendung der Verordnung war ein wichtiger Schritt bei der Entwicklung einer Politik der Transparenz auf EU-Ebene. So haben die drei Organe in mehr als zwei Dritteln der Zugangsanträge bis dahin nicht veröffentlichten Dokumente freigegeben und gleichzeitig eine zunehmende Anzahl von Dokumenten direkt zugänglich gemacht.

Die Erfahrungen scheinen aber zu bestätigen, dass die Verordnung in erster Linie den Fachleuten für europäische Angelegenheiten nutzt und sie folglich nicht als besonders gutes Instrument für die Unterrichtung der Bürger betrachtet werden kann. Die Recherche nach Dokumenten eines Gemeinschaftsorgans, die nicht

veröffentlicht wurden, setzt ja bereits eine gewisse Vertrautheit mit den Zuständigkeiten und Tätigkeiten der Union voraus.

Folglich sind noch Anstrengungen zur Unterrichtung der breiten Öffentlichkeit zu machen, und zwar in einem doppelten Sinn: die Bürger müssen besser über die Tätigkeiten der Union mittels einer aktiven Informationspolitik auf dem Laufenden gehalten werden, und sie müssen sich über ihr Recht im Klaren sein, dass sie Zugang zu den Dokumenten der Organen der Union haben.

6.6. Inanspruchnahme der Verordnung zur Wahrnehmung besonderer Zugangsrechte

Mit der Verordnung 1049/2001 wird das Ziel verfolgt, diejenigen Dokumente, deren Freigabe weder bestimmte öffentliche noch private Interessen verletzt, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Mit der Verordnung werden also nicht die Bedingungen festgelegt, unter denen bestimmte Personen einen privilegierten Zugang zu Dokumenten erhalten können, die nicht für die breite Öffentlichkeit freigegeben werden dürfen.

Aber die Erfahrungen insbesondere bei der Kommission haben gezeigt, dass die Verordnung zuweilen geltend gemacht wurde, um einen solchen privilegierten Zugang zu erhalten. Diesbezüglich lassen sich zwei Formen von unangebrachter Inanspruchnahme der Verordnung feststellen:

- Bestimmte Personen hatten mit Hilfe der Verordnung versucht, Zugang zu Dokumenten zu erhalten, der ihnen zuvor im Rahmen eines besonderen Verfahrens unter Geltendmachung des allgemeinen Rechts auf Transparenz verweigert worden war. Es handelte sich zum Beispiel um Rechtsanwaltskanzleien, die auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001 Dokumente erhalten wollten, zu denen sie auf der Grundlage des Zugangsrechts zu dem Dossier, das den beteiligten Parteien gewährt worden war, keinen Zugang erhielten, sei es, weil die beantragten Dokumente auch diesen Parteien nicht zur Verfügung gestellt wurden, sei es, weil sie im Namen von Dritten handelten. Solche Anträge, die im Allgemeinen die Untersuchungstätigkeit der Kommission betreffen, können die Arbeit der Dienststellen behindern, die mit der Verwaltung der betreffenden Dossiers befasst sind.
- In anderen Fällen haben Personen mit besonderem Interesse an einem sie betreffenden Dossier die Verordnung geltend gemacht, weil diesbezüglich besondere Bestimmungen fehlen. Solche Fälle treten insbesondere im Rahmen der Einstellung von Beamten oder sonstigen Bediensteten, bei Ausschreibungsverfahren und bei Rechnungsprüfungen auf. In mehreren Bereichen fehlen Bestimmungen bezüglich des Zugangsrechts zu Dossiers für die betroffenen Parteien, die über das Zugangsrecht für die Öffentlichkeit hinausgehen.

6.7. Anpassung der Verordnung 1049/2001

Die Verordnung 1049/2001 gilt seit zwei Jahren, und die bei seiner praktischen Durchführung gesammelten Erfahrungen haben kein Problem ergeben, das eine kurzfristige Anpassung der Rechtsvorschrift rechtfertigen würde. Folglich ist es sinnvoll, zunächst weitere Erfahrungen zu sammeln und abzuwarten, bis eine

wegweisende Rechtsprechung entwickelt wird, bevor eine Änderung der Texte, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten regeln, ins Auge gefasst wird. Allerdings sollte schon jetzt darüber nachgedacht werden, mit welchen Mitteln die Organe besser gegen offensichtlich missbräuchliche Anträge geschützt werden könnten.

Der neue Vertrag, der aus den Arbeiten der Regierungskonferenz hervorgehen soll, ist geeignet, das Recht auf Zugang zu Dokumenten auszuweiten und den Dialog der Organe mit der Zivilgesellschaft zu intensivieren. Unter diesem Gesichtspunkt muss die Verordnung Gegenstand einer tiefgreifenden Überarbeitung werden. Denn es geht zumindest darum, unter Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen Aufgaben der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union eine Verallgemeinerung ihrer Anwendbarkeit zu gestatten. Die Verordnung würde somit zu einem Rechtsrahmen, dessen Anwendungsmodalitäten in den Geschäftsordnungen der betreffenden Organe zu präzisieren sind. Andererseits wäre es angebracht, das Recht auf Zugang vor allem in den Kontext der Beteiligung der Bürger am demokratischen Prozess der Union zu stellen.

Die Überarbeitung der Verordnung könnte parallel zum Ratifikationsverfahren des neuen Vertrags und auf der Grundlage weiterer Erfahrungen und neuer Gerichtsurteile vorgenommen werden. Um Überlegungen dazu in Gang zu setzen, wäre es angebracht, eine öffentliche Debatte über die Transparenz in den europäischen Einrichtungen einzuleiten. Auf der Grundlage der Ergebnisse einer solchen, breit angelegten Konsultation könnten konkrete Vorschläge zu einer Neufassung der Verordnung 1049/2001 gemacht werden.

7. VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN

Ausgehend von der Analyse der Anwendung der Verordnung und den Schlussfolgerungen, die sich derzeit daraus ziehen lassen, sollte eine erste Reihe von Maßnahmen kurzfristig durchgeführt werden, um das Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu konsolidieren und vor allem in eine Informationspolitik für die Öffentlichkeit zu integrieren. Längerfristig wäre es angebracht, zu prüfen, inwieweit eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften selbst erforderlich ist.

7.1. Kurzfristige Maßnahmen

7.1.1. Empfehlung zur Anpassung der Zugangsbestimmungen an diejenigen der Verordnung 1049/2001

Die drei Organe sollten ihren Appell an die übrigen Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft wiederholen und sie einladen, Bestimmungen für den Zugang zu ihren Dokumenten zu erlassen, die mit denjenigen aus der Verordnung 1049/2001 vergleichbar oder ihnen gleichwertig wären.

Es wäre sehr sinnvoll, wenn eine solche Überarbeitung der Vorschriften mit dem In-Kraft-Treten der Verordnung über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf die Einrichtungen und Organe der EG zusammenfiele. Indem sie damit das Recht auf Zugang auf freiwilliger Grundlage verallgemeinern würden, könnten die Organe und sonstige Einrichtungen einer etwaigen Änderung des Vertrags zuvorkommen.

7.1.2. Empfehlung zur Ausweitung des Zugangsrechts auf sämtliche natürlichen oder juristischen Personen ohne Bedingungen bezüglich ihrer Nationalität oder ihres Wohn- oder Geschäftssitzes

Im selben Geiste sollten die drei Organe in einer Empfehlung die übrigen Organe, Einrichtungen und Agenturen einladen, auf dem Weg über ihre Durchführungsbestimmungen die Vergünstigung des Zugangsrechts auf sämtliche natürlichen oder juristischen Personen ohne Bedingungen bezüglich ihrer Nationalität oder ihres Wohn- oder Geschäftssitzes auszudehnen.

7.1.3. Weiterentwicklung der Register und des Zugangs zu Dokumenten

Die Kommission sollte die für eine stärkere Komplettierung ihrer öffentlichen Dokumentenregister erforderlichen Arbeiten einleiten.

Es sollte eine Studie in Angriff genommen werden, um zu prüfen, ob eine Ausweitung der Erfassungsbreite der Register der Kommission auf weitere Dokumentenkategorien möglich wäre. Dies wird weitgehend vom Stand der Modernisierungsmaßnahmen bei der Verwaltung der Dokumente abhängen.

Die Anzahl der Dokumente, deren Volltext im Internet unmittelbar zugänglich ist, sollte erheblich erhöht werden, insbesondere bei den Kategorien, die in Artikel 9 Absatz 2 und Absatz 3 der Durchführungsbestimmungen der Kommission aufgeführt werden.

In Einklang mit einem Beschluss des interinstitutionellen Ausschusses auf seiner Sitzung am 23. September 2003 sollten die drei Organe durch ein Hyperlink-System Beziehungen zwischen den in ihren Registern aufgeführten Dokumenten herstellen und damit den Nutzern gestatten, zu einem bestimmten Thema oder Vorgang in allen Informationsinstrumenten der drei Organe zu recherchieren.

7.1.4. Weiterentwicklung der übrigen Informationsinstrumente

Die Verbreitung der Informationen auf dem Server EUROPA sollte vor allem zwischen den drei Organen koordiniert werden.

Die allgemeinen Informationsinstrumente für die Öffentlichkeit wie z.B. *EuropeDirect* sollten Gegenstand stärkerer Werbemaßnahmen sein.

Es wäre angebracht, zu untersuchen, wie die unterschiedlichen Netze der Informationsstellen gestrafft und vor allem koordiniert werden könnten, sowohl innerhalb der Kommission selbst als auch zwischen den Organen.

7.1.5. Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen den drei Organen ist nunmehr gefestigt, sowohl auf der politischen Ebene als auch zwischen den Dienststellen. Es sollten Mechanismen für den Erfahrungsaustausch mit den übrigen Einrichtungen und Organen wie auch Agenturen geschaffen und dabei vergleichbare Regelungen angewendet werden.

Der interinstitutionelle Ausschuss sollte die Verwaltungspraxis der drei Organe regelmäßig im Licht der Gerichtsurteile und der Entscheidungen des Bürgerbeauftragten überprüfen.

Es sollte eine gemeinsame Methodik für die Registrierung und Verbuchung der Zugangsanträge aufgestellt werden, damit die Jahresberichte der drei Organe nach einem einheitlichen Modell verfasst werden könnten.

7.1.6. Geeignete Schulungen für die Bediensteten der Agenturen und sonstigen Einrichtungen, die für den Zugang zu Dokumenten verantwortlich sind

Zur Unterstützung der Empfehlungen in den Abschnitten 7.1.1 und 7.1.2 wäre es angebracht, Informations- und Schulungsveranstaltungen für die Beamten und Bediensteten durchzuführen, die mit der Anwendung der Zugangsbestimmungen in den übrigen Organen, Einrichtungen und Agenturen beauftragt sind. Dazu wäre ihnen didaktisches Material zur Verfügung zu stellen.

7.2. Längerfristige Maßnahmen

7.2.1. Bestandsaufnahme der Bereiche, in denen besondere Zugangsregeln fehlen

Zunächst ist eine Erfassung aller Bereiche erforderlich, in denen spezifische Zugangsbestimmungen zu Dossiers, an denen Personen ein besonderes Interesse haben, entweder ganz fehlen oder unzureichend sind. Anschließend sollten diese Lücken in den Bestimmungen geschlossen werden.

7.2.2. Prüfung, ob eine Änderung der Verordnung 1049/2001 notwendig oder sinnvoll wäre

Eine solche Prüfung dürfte sinnvoll sein, sobald sich eine wegweisende Rechtsprechung herausgebildet hat, Erfahrungen bei der Anwendung des Übereinkommens von Århus auf die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft gesammelt wurden und das Ratifikationsverfahren für den Verfassungsvertrag in Gang gekommen ist. Zeigt sich bei Abschluss dieser Prüfung, dass eine Neufassung der Verordnung unerlässlich ist, sollte vor der Vorlage eines Änderungsvorschlags eine breite öffentliche Debatte darüber geführt werden.