



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.9.2020
COM(2020) 561 final

BERICHT DER KOMMISSION

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2019

Inhalt

EINLEITUNG	2
I. Umfassendere Transparenzagenda	4
II. Zugang zu Dokumenten.....	11
1. Register und Websites.....	13
2. Zusammenarbeit mit anderen Organen nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ..	14
3. Analyse der Zugangsanträge	14
3.1. Anzahl der Anträge (siehe Anhang – Tabellen 3 und 4).....	14
3.2. Anteil der Anträge je Generaldirektion bzw. Dienststelle der Europäischen Kommission (siehe Anhang – Tabelle 5).....	16
3.3. Sozial- und Beschäftigungsprofil der Antragsteller (Anhang – Tabelle 6).....	18
3.4. Geografische Herkunft der Antragsteller (Anhang – Tabelle 7).....	20
4. Anwendung der Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang	22
4.1. Arten des gewährten Zugangs (Anhang – Tabellen 8 und 9).....	22
4.2. Angewandte Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang (Anhang – Tabelle 10).....	24
4.2.1. Stadium des Erstantrags	24
4.2.2. Stadium des Zweitantrags	26
5. Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten	27
6. Gerichtliche Überprüfung	28
6.1. Der Gerichtshof.....	28
6.1.1. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften	29
6.1.2. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften.....	30
6.2. Gericht der Europäischen Union.....	31
6.2.1. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften	32
6.2.2. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften.....	34
6.3. Im Jahr 2019 eingeleitete Gerichtsverfahren gegen die Europäische Kommission...	36
SCHLUSSFOLGERUNGEN	37

EINLEITUNG

Das Jahr 2019 mit den Wahlen zum Europäischen Parlament,¹ einer neuen strategischen Agenda des Europäischen Rates für den Zeitraum 2019–2024² und einer neuen Europäischen Kommission war für die europäischen Organe ein Jahr des Übergangs.

Die Europäische Kommission unternahm im Jahr 2019 weitere Schritte, um ihrer nachdrücklichen Verpflichtung zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie zur Stärkung des Vertrauens der europäischen Bürgerinnen und Bürger in die EU-Organen nachzukommen.

Im Juli 2019 stellte Ursula von der Leyen ihre politischen Leitlinien der Kommission für 2019–2024 vor: „Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa“.³ Die Priorität „Neuer Schwung für die Demokratie“ ist eines der sechs übergreifenden Ziele für Europa. In diesem Zusammenhang braucht es auch mehr Transparenz, insbesondere im Hinblick auf Rechtsetzungsverfahren.⁴

Auf der Plenartagung am 27. November 2019 in Straßburg stimmte eine große Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments für die Kommission von der Leyen.

Am 1. Dezember 2019 trat die Kommission von der Leyen ihr Amt an. Transparenz wurde neben Kollegialität und Effizienz zu einem der Leitprinzipien für die Arbeitsweise der neuen Kommission.⁵ In den Arbeitsmethoden wird ausdrücklich auf das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verwiesen.⁶

Die Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der Organe ist ein zentraler Bestandteil der Verpflichtung der Europäischen Kommission zu Transparenz.⁷

Dieses Recht ist in Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verankert. Es ist Ausdruck des Grundsatzes der Offenheit bezüglich der Arbeit der Organe sowohl gemäß Artikel 1 des Vertrags über die Europäische

¹ Bei den Europawahlen vom Mai 2019 wurde eine Rekordbeteiligung von 50,66 % verzeichnet (siehe <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>).

² Im Juni 2019 verständigte sich der Europäische Rat auf eine Agenda der EU für die nächsten fünf Jahre. In der „neuen Strategischen Agenda 2019–2024“ sind die Prioritäten festgelegt, die als Vorgaben für die Arbeit des Europäischen Rates und die Arbeitsprogramme der anderen EU-Organen dienen (siehe <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>).

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

⁴ Ebd., S. 25.

⁵ Siehe die Mitteilung des Präsidenten an die Kommission vom 1. Dezember 2019, „Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission“, P(2019) 2, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working_methods_de.pdf.

⁶ Ebd., S. 21. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (im Folgenden „Verordnung (EG) Nr. 1049/2001“) (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).

⁷ Zugangsberechtigt sind EU-Bürger sowie Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat. Darüber hinaus können auch Bürger und juristische Personen aus Drittländern, die keinen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben, dieses Recht in Anspruch nehmen.

Union als auch gemäß Artikel 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 wird dieser in den EU-Verträgen verankerte Grundsatz der Offenheit konkretisiert.⁸

Im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es: „Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.“

Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 sieht vor, dass jedes Organ einen Jahresbericht über die Durchführung der Verordnung für das Vorjahr vorlegen muss.

Im vorliegenden Jahresbericht für das Jahr 2019 werden zunächst die umfassenderen Transparenzinitiativen der Europäischen Kommission (siehe unten Abschnitt I) zusammengefasst. Zweitens werden in dem Bericht die wichtigsten Tendenzen und Merkmale von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eingereicht wurden, sowie die jeweiligen Antworten des Organs dargelegt. Ferner werden in dem Bericht die Urteile der europäischen Gerichte und die Feststellungen der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Umsetzung der Verordnung durch die Europäische Kommission (siehe unten Abschnitt II) betrachtet.

⁸ Urteil vom 28. Juni 2012, Europäische Kommission/Agrofert Holding a.s., C- 477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 88.

I. Umfassendere Transparenzagenda

Die Europäische Union besteht aus ihren Bürgern und arbeitet für ihre Bürger. Die Ermöglichung und Förderung einer umfassenderen Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Europäische Union mit ihren Werten ist eine der obersten Prioritäten der Europäischen Kommission.

Die Europäische Kommission ist fest entschlossen, die Bürger näher an ihren Entscheidungsprozess heranzuführen, und prüft ständig neue Methoden und Maßnahmen, um mehr Transparenz zu erreichen.

Im Jahr 2019 hat die Europäische Kommission gezielte Anstrengungen unternommen, um die Transparenz aller ihrer Kerntätigkeiten zu verbessern, angefangen bei der Rechtsetzung und der Umsetzung der Politik bis hin zu Kontakten mit Interessenträgern und Lobbyisten.

Bessere Rechtsetzung⁹

Die Frage der besseren Rechtsetzung stand während des gesamten Jahres 2019 weiterhin im Mittelpunkt der Politikgestaltung der Europäischen Kommission. Anfang 2019 setzte die Kommission ihre Bestandsaufnahme der Agenda für bessere Rechtsetzung von 2015 im Rahmen einer Bewertung der positiven wie auch problematischen Aspekte fort.

Das Kollegium der Kommissionsmitglieder nahm am 15. April 2019 eine Mitteilung mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement“ an, die eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme enthält.¹⁰ Die öffentliche Konsultation hat gezeigt, dass die Möglichkeiten, sich an der Politikgestaltung der Kommission zu beteiligen, nach wie vor relativ wenig bekannt sind.

Die Kommission gelangte in der Mitteilung zu dem Schluss, dass in vielen Bereichen die Beibehaltung von besserer Rechtsetzung als festen Bestandteil der Arbeitsweise der Kommission gefordert wird. Die Mitteilung enthält auch die Zusage, weitere Verbesserungen in der Zukunft anzustreben.¹¹

Ein Hauptziel der Europäischen Kommission bestand darin, die Mitwirkung der Europäer und der Zivilgesellschaft an ihrer politischen Arbeit zu fördern. Sie hat daher viel in die für eine solche Mitwirkung erforderlichen Instrumente investiert und damit für die Interessenträger Möglichkeiten geschaffen, sich während des gesamten Beschlussfassungsverfahrens einzubringen.

⁹ Mit den von der Europäischen Kommission eingeführten Maßnahmen der Initiative „Bessere Rechtsetzung“ sollen durch eine offenere, transparentere und faktengestützte Politikgestaltung bessere Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen in der EU erzielt werden.

¹⁰ Dieser Mitteilung waren eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und ein zusammenfassender Bericht der Standpunkte der konsultierten Kommissionsbediensteten beigelegt, alle abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/publications/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_de.pdf.

¹¹ Siehe Mitteilung, a. a. O., S. 6.

Die Zahl der in alle EU-Sprachen übersetzten öffentlichen Konsultationen ist im Jahr 2019 weiter gestiegen.¹² Darüber hinaus verzeichnete das Portal¹³ „Ihre Meinung zählt“, das allen Interessierten eine zentrale webbasierte Anlaufstelle bietet, sich über die politischen Aktivitäten der Kommission zu informieren und diese zu kommentieren sowie ihre Meinung und sonstige Informationen dort zu hinterlassen, im Jahr 2019 über 800 000 Besuche. Die durchschnittliche Zahl der Beiträge zu öffentlichen Konsultationen und der Rückmeldungen ist sehr unterschiedlich, der allgemeine Trend geht aber zunehmend nach oben.

Die Bemühungen der Europäischen Kommission, bessere Rechtsetzung in den Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses zu rücken, waren dementsprechend erfolgreich. Konsultationen und Transparenz sind die beiden Bereiche, in denen die Europäische Kommission nach Ansicht der interessierten Parteien seit 2015 die größten Fortschritte erzielt hat. In der Mitteilung wird anerkannt, dass bessere Rechtsetzung zunehmend zum integralen Bestandteil der institutionellen Kultur der Europäischen Kommission wird und auf breite Zustimmung der Interessenträger stößt, die mehr und konkreter an der Politikgestaltung beteiligt werden wollen.

Parallel zu diesen Entwicklungen setzte die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ihre Arbeit an dem geplanten gemeinsamen Legislativportal fort, das gemäß der Verpflichtung in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung aus dem Jahr 2016 so bald wie möglich ins Leben gerufen werden soll. Das Portal wird eine Datenbank mit für ein allgemeines Publikum ohne fachliches Hintergrundwissen aufbereiteten Informationen bieten, die das gesamte Gesetzgebungsverfahren abdecken.

Nicht zuletzt begrüßte die Europäische Kommission die Initiativen des finnischen Vorsitzes des Europäischen Rates im zweiten Halbjahr 2019, die darauf abzielten, die Transparenz der Gesetzgebung zu fördern und bestimmte Verhandlungsdokumente proaktiv zu veröffentlichen.

Europäische Bürgerinitiative

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein in Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und in Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankertes Recht.¹⁴

¹² Ebd., S. 8.

¹³ Webadresse des Portals: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

¹⁴ Beide Bestimmungen wurden mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. In Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union heißt es: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“ Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union besagt: „Die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, werden vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt.“

Die Europäische Bürgerinitiative ist ein Instrument, mit dem die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben in der Europäischen Union verstärkt werden soll, indem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die Europäische Kommission direkt aufzufordern, einen Vorschlag für Rechtsakte der Union zur Umsetzung der Verträge zu unterbreiten.¹⁵

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative wurde im Jahr 2019 von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen¹⁶ und am 17. Mai 2019 veröffentlicht¹⁷. Mit dieser neuen Verordnung wird eine Reihe struktureller und technischer Verbesserungen eingeführt, um die Europäische Bürgerinitiative nutzerfreundlicher und zugänglicher, unbürokratischer und für Organisatoren und Teilnehmer leichter handhabbar zu gestalten und so eine stärkere Beteiligung der europäischen Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Prozess der Union zu fördern. Darüber hinaus zielt das neue Rechtsinstrumente darauf ab, die Folgemaßnahmen zu den Europäischen Bürgerinitiativen als Instrument zur Förderung der demokratischen Debatte in der Europäischen Union zu stärken.¹⁸

Ethik und Transparenz der Mitglieder der Europäischen Kommission

Die Präsidentin hat sich in ihren politischen Leitlinien für die Schaffung einer unabhängigen Einrichtung für Ethikfragen für alle EU-Institutionen gemeinsam eingesetzt und angekündigt, mit den anderen Organen eng auf die Verwirklichung dieses Ziels hinarbeiten zu wollen¹⁹.

Am 24. Juni 2019 veröffentlichte die Europäische Kommission gemäß ihrer Pflicht nach Artikel 13 Absatz 4 des Kodex den ersten Jahresbericht²⁰ über die Anwendung des neuen Verhaltenskodex²¹ für ihre Mitglieder im Jahr 2018. In dem Bericht werden unter anderem die wichtigsten im Rahmen des neuen Kodex eingeführten Änderungen zusammengefasst, die dazu beitragen, höchste ethische Standards und höchste Transparenz zu erreichen, die von den Mitgliedern der Europäischen Kommission erwartet werden²².

¹⁵ Die europäischen Bürgerinitiativen, die mit dem Inkrafttreten der Verordnung über die europäische Bürgerinitiative am 1. April 2012 eingeführt wurden, mit der die Bestimmungen des Vertrags umgesetzt und der anwendbare Verfahrensrahmen festgelegt wurde, haben den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eröffnet, ein bestimmtes Thema auf die politische Tagesordnung der Kommission setzen zu lassen.

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=DE>.

¹⁸ Die Kommission überprüft regelmäßig das Funktionieren der Europäischen Bürgerinitiative. Die Ergebnisse werden in Berichten an das Europäische Parlament und den Rat dargelegt. Die Europäische Kommission hat bereits zwei Berichte, 2015 bzw. 2018, veröffentlicht. Der nächste Bericht ist bis zum 1. Januar 2024 vorzulegen.

¹⁹ Ebd., S. 25.

²⁰ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission, C(2018) 700 final, ABl. C 65 vom 21. Februar 2018, S. 7, im Folgenden „Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission“. Der neue Kodex trat am 1. Februar 2018 in Kraft und ersetzte den vorherigen Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder vom 20. April 2011.

²² und zwar: 1) Ausdehnung der verpflichtenden Mitteilung für Tätigkeiten ehemaliger Mitglieder des Kollegiums nach dem Ende ihrer Amtszeit, 2) Möglichkeit für Kommissionsmitglieder, sich als Kandidaten zu den Wahlen für das Europäische Parlament aufstellen zu lassen, ohne zur Ruhendstellung ihres Amts als

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im Februar 2019 ausführliche und praktische Leitlinien zu ethischen Standards für Kommissionsmitglieder herausgegeben, die für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai Wahlkampf geführt haben.²³ Die Europäische Kommission hat nämlich, unterstützt vom Europäischen Parlament, beschlossen, ihren Mitgliedern, sofern sie sich an bestimmte ethische Praktiken halten, die aktive Teilnahme an der politischen Kampagne zu gestatten, ohne für den gesamten Zeitraum vorübergehend aus der Kommission ausscheiden zu müssen.²⁴

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission die spezielle Europa-Webseite zur Ethik der derzeitigen und ehemaligen Kommissionsmitglieder²⁵ im Laufe des Jahres 2019 regelmäßig mit Beschlüssen der Europäischen Kommission und Sitzungsprotokollen zu genehmigten Tätigkeiten ehemaliger Mitglieder der Europäischen Kommission aktualisiert.

Das Transparenzregister

Die Transparenz der Interessenvertretung ist von entscheidender Bedeutung, damit die Bürgerinnen und Bürger die Aktivitäten und die potenzielle Wirkung derer verfolgen können, die den EU-Rechtssetzungsprozess beeinflussen wollen. Das 2011 eingerichtete Transparenzregister²⁶ macht allgemein zugänglich, welche Interessen von wem und mit welchen Mitteln verfolgt werden. Das Register ermöglicht somit eine genauere Überprüfung durch die Öffentlichkeit. Bürgerinnen und Bürger, Medien und Interessenträger können also die Aktivitäten und den potenziellen Einfluss von Interessenvertretern verfolgen.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission 2016 einen Vorschlag vorgelegt, um das derzeitige Transparenzregister verbindlich zu machen.²⁷ Der Vorschlag sieht den Abschluss einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung vor, die das Europäische Parlament, die Kommission und erstmals auch den Rat der Europäischen Union einbezieht. Die interinstitutionellen Verhandlungen über diesen Vorschlag sind noch nicht abgeschlossen.

Kommissionsmitglied unbezahlten Wahlurlaub nehmen zu müssen, 3) Definition des Begriffs „Interessenkonflikt“, 4) weitreichende Interessenerklärung, 5) Veröffentlichung von Angaben zu den Reisekosten jedes Kommissionsmitglieds alle zwei Monate, 6) Aufnahme der Vorschrift in den Kodex, dass sowohl die Kommissionsmitglieder als auch die Mitglieder ihrer Kabinette sich lediglich mit Interessenvertretern treffen dürfen, die im Transparenzregister aufgeführt sind, und Informationen über ihre Treffen veröffentlichen müssen usw.

²³ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

²⁴ Zum Beispiel: i) Unterrichtung des Präsidenten von ihrer Absicht zur Beteiligung an einer Kampagne zur Wahl des Europäischen Parlaments von ihrer voraussichtlichen Rolle in derselben, ii) Sicherstellung der institutionellen Kontinuität und Vorkehrungen treffen, dass den ihnen obliegenden Pflichten weiterhin nachgekommen wird, iii) Verzicht auf die Inanspruchnahme personeller und materieller Ressourcen der Kommission für Aktivitäten im Zusammenhang mit der Kampagne, iv) Trennung zwischen in ihrer institutionellen Funktion erfolgenden Erklärungen und in ihrer Eigenschaft als Wahlkampfteilnehmer erfolgenden Aussagen usw.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_de

²⁶ Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen (ABl. L 191 vom 22.7.2011, S. 29), ersetzt durch die derzeit geltende Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen (ABl. L 277 vom 19.9.2014, S. 11).

²⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-627-DE-F1-1.PDF>

Die Verhandlungsführer der drei Organe führten im Jahr 2019 Gespräche über den Vorschlag für ein verbindliches Transparenzregister. In diesen Gesprächen sollten Möglichkeiten ausgelotet werden, wie die Zusammenarbeit mit Interessenvertretern von ihrer vorherigen Registrierung im Transparenzregister abhängig gemacht werden kann, um die Registrierung für Lobbyisten de facto verbindlich zu machen. Obwohl immer noch Unterschiede zwischen den Lösungsansätzen der drei Organe bestehen, haben sie gemeinsam eine Bilanz der Entwicklungen bezüglich der künftigen Einrichtung eines gemeinsamen Registers gezogen.

Die Kommission hat in diesem Zusammenhang das Europäische Parlament und den Rat erneut nachdrücklich ersucht, Optionen zu prüfen, die es ihnen ermöglichen würden, die Regel „keine Registrierung, kein Treffen“ anzuwenden. Die drei Organe bekräftigten ihr gemeinsames Ziel, eine erhebliche Verbesserung des Status quo zu erreichen, und kamen überein, die Gespräche fortzusetzen.

In der Zwischenzeit ist das Transparenzregister stetig weiter gewachsen und umfasste am 31. Dezember 2019 nicht weniger als 11 899 Einträge, darunter 1592 neue Registrierungen²⁸.

Die aktualisierten Datenschutzerklärungen für registrierte Organisationen und Einzelpersonen, Treffen mit Interessenvertretern und die Bearbeitung von Warnmeldungen und Beschwerden wurden auf der Website des Transparenzregisters veröffentlicht²⁹.

Dementsprechend war das vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission geführte Transparenzregister im Jahr 2019 weiterhin ein Vorbild für öffentliche Verwaltungen in ganz Europa.

Transparenz beim Brexit

Im Jahr 2019 ist die Europäische Kommission weiterhin ihrer Zusage nachgekommen, für ein Höchstmaß an Offenheit in Bezug auf die beispiellosen Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zu sorgen. Sie veröffentlichte systematisch alle Entwürfe von Verhandlungspositionen, Positionspapiere der EU, Folien, Tagesordnungen der Verhandlungsrunden und den Entwurf für das Austrittsabkommen sowie die entsprechende endgültige Fassung.

Insgesamt hat die Europäische Kommission von 2017 bis 2019 auf eigene Initiative mehr als 120 Dokumente zum Brexit auf ihrer Website veröffentlicht. Darüber hinaus beantworteten die Dienststellen der Kommission insgesamt 10 937 Schreiben von Bürgerinnen und Bürgern und bearbeiteten rund einhundert Anträge auf Dokumentenzugang. Die meisten dieser Anträge wurden positiv behandelt und Dokumente wie die vollständige Liste der Treffen mit Interessenträgern und die entsprechenden Protokolle offengelegt.

Die Europäische Kommission bleibt fest entschlossen, dieses sehr hohe Maß an Transparenz bei der Umsetzung des Austrittsabkommens und während der gesamten Dauer der bevorstehenden Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich aufrechtzuerhalten.

²⁸ Siehe den anstehenden Jahresbericht über das Transparenz-Register 2019.

²⁹ Sie sind abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

Handelspolitik

Die Handelspolitik hat direkte Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger der EU. Die Europäische Kommission ist daher offen für alle Beiträge, damit die EU-Politik die Werte und Interessen der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit gebührend widerspiegelt. Dementsprechend stützt sich diese Politik auf die die vor, während und nach dem Verhandlungsprozess erfolgenden Beiträge der EU-Bürgerinnen und -Bürger.

Im Jahr 2019 blieben Transparenz und Engagement gegenüber der Öffentlichkeit weiterhin wesentliche Merkmale der Handelspolitik, um Demokratie, Vertrauen der Öffentlichkeit und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.

Die Europäische Kommission hat auch im Jahr 2019 in allen Phasen der Handelsverhandlungen systematisch Informationen veröffentlicht. Die Kommission macht daher Vorschläge an den Rat für Entwürfe von Verhandlungsrichtlinien für Präferenzhandelsabkommen,³⁰ Berichte über Verhandlungsrunden,³¹ Anfangsvorschläge der EU für Verhandlungen, Nachhaltigkeitsprüfungen und den ausgehandelten Text, sobald dieser in einer vereinbarten konsolidierten Fassung vorliegt,³² öffentlich zugänglich. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission Kontakt mit den Interessenträgern aufgenommen, um in allen Phasen konkrete substanzielle Beiträge zu erhalten, die in eine faktengestützte EU-Handelspolitik einfließen sollen. Die Kommission führte im Jahr 2019 drei größere öffentliche Konsultationen zum Thema Handel durch.³³

Die oben genannten Maßnahmen bauen auf einem proaktiven und transparenten handelspolitischen Ansatz auf, den die Europäische Kommission schon bisher verfolgte.

Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“

Dieses für den Zeitraum 2014–2020 angesetzte Programm³⁴ ist ein wichtiges Instrument, mit dem die Bürgerinnen und Bürger der EU ermutigt werden sollen, sich besser zu informieren, an der Debatte teilzunehmen und eine größere Rolle bei der Entwicklung der EU zu spielen.

³⁰ So hat die Europäische Kommission am 18. Januar 2019 den Entwurf von Verhandlungsrichtlinien für die Handelsgespräche mit den Vereinigten Staaten im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Transparenz zeitgleich den EU-Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit vorgelegt.

See https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_502.

³¹ Am 30. Januar 2019 wurde ein Zwischenbericht veröffentlicht, der einen detaillierten Überblick über den Stand der bisherigen Gespräche mit den Vereinigten Staaten enthält. Darin wird über die Tätigkeit der hochrangigen Arbeitsgruppe berichtet und eine Reihe konkreter Maßnahmen aufgeführt, wie durch die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen der transatlantische Handel erleichtert – wie etwa in den Bereichen Arzneimittel, Medizinprodukte und Cybersicherheit – und regulatorische Hemmnisse abgebaut werden könnten.

³² So veröffentlichte die Europäische Kommission im Juli 2019 nach der am 28. Juni 2019 bekannt gegebenen Einigung, ungeachtet möglicher zukünftiger Änderungen der Texte, u. a. infolge juristischer Überprüfung, die Texte des Handelsabkommens zwischen der EU und Mercosur. Siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

³³ Weitere Informationen zu diesen drei Konsultationen unter https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014-2020 (ABl. L 115 vom 17.4.2014, S. 3).

Die Europäische Kommission organisierte auch 2019 im Rahmen dieses Programms wieder zahlreiche Initiativen und Aktionen.³⁵

Fazit

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2019 weiterhin proaktiv und auf benutzerfreundliche Weise eine breite Palette von Informationen und Dokumenten veröffentlicht. Gleichzeitig hat sich die Kommission fortwährend bemüht, neue Instrumente zu erkunden, mit denen die Transparenz seiner Gesamttätigkeiten weiter erhöht und die Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozess einbezogen werden sollen. Die oben genannten Beispiele stehen stellvertretend für die Bemühungen des Organs um mehr Transparenz im weiteren Sinne des Wortes.

³⁵ Weitere Informationen sind abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_de.

II. Zugang zu Dokumenten

Das in Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerte und mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 umgesetzte Recht auf Zugang zu Dokumenten war 2019 weiterhin einer der Eckpfeiler der Transparenzagenda der Europäischen Kommission.

Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe knüpft an deren demokratischen Charakter an.³⁶ Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 spiegelt die in Artikel 1 Absatz 2 des EU-Vertrags zum Ausdruck gebrachte Absicht wider, eine neue Etappe im Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas zu kennzeichnen, in der Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.³⁷ Dieses Ziel wird in Artikel 10 des EU-Vertrags bekräftigt. Darüber hinaus heißt es in Artikel 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.“

In diesem Rahmen hat die Europäische Kommission im Jahr 2019 auf konkrete Anträge, die im Rahmen der Verordnung eingereicht wurden, Zugang zu einem breiten Spektrum von in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten gewährt. Dieser Zugang ergänzte die proaktiv von der Kommission vorgenommene Veröffentlichung einer Fülle von Informationen und Unterlagen in bzw. auf den verschiedenen Registern und Webseiten der Kommission

Der vorliegende Bericht vermittelt einen Überblick darüber, wie die Europäische Kommission die Verordnung im Jahr 2019 umgesetzt hat. Er stützt sich auf statistische Daten, die im Anhang zusammengefasst sind.³⁸

Die Statistiken geben die Zahl der eingegangenen Anträge und der Antworten hierauf im Jahr 2019 wieder. Sie liefern außerdem durch anschließende Kodierungskorrekturen präzisiertere Daten zu den Statistiken, die für die Vorjahre abgerufen wurden.³⁹

Wie in den Vorjahren spiegeln die Statistiken nicht die Zahl der angeforderten oder (teilweise) offengelegten Dokumente wider, die weitaus zahlreicher waren. Zwar können Antragsteller Zugang zu einem einzigen Dokument beantragen, häufiger jedoch ersuchen sie um Zugang zu mehreren Dokumenten oder sogar zu ganzen Akten in Bezug auf ein bestimmtes Thema oder Verfahren.

Zusammenfassend zeigen die Statistiken, dass die angeforderten Dokumente in beinahe 78 % der 7445 Fälle nach dem Erstantrag vollständig oder teilweise offengelegt wurden und dass in 53,4 % der 296 Fälle, die auf einen Zweitantrag hin überprüft wurden, umfassenderer oder sogar vollständiger Zugang gewährt wurde. Die Daten bestätigen nicht nur die Offenheit der

³⁶ Siehe den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

³⁷ Siehe den ersten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

³⁸ Sofern nicht anders angegeben, basieren die Statistiken in diesem Bericht auf Zahlen aus den IT-Anwendungen der Europäischen Kommission mit Stand vom 31. Dezember 2019, in der nach späteren Kodierungskorrekturen aktualisierten Fassung. Die Prozentsätze im beschreibenden Teil des Berichts sind auf die nächste Dezimalstelle gerundet.

³⁹ Aus diesem Grund können die Zahlen in diesem Bericht und die bisherigen Angaben leicht voneinander abweichen.

Europäischen Kommission, sondern auch die Bedeutung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten im Rahmen der allgemeinen Transparenzpolitik der Kommission.

Ressourcen

Innerhalb der Europäischen Kommission werden die Erstanträge auf Dokumentenzugang dezentral von den verschiedenen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission bearbeitet. Jede Generaldirektion und jede Dienststelle ernannt für diese Aufgabe mindestens einen Rechtssachverständigen, der als „Koordinator für Dokumentenzugang“ fungiert.

Je nach Größe der Dienststelle und der Zahl der eingegangenen Anträge werden die „Koordinatoren für Dokumentenzugang“ in der Regel von mehreren Mitarbeitern unterstützt und sind mit der Koordinierung des Entwurfs der Antworten mit den für die jeweiligen Politikbereiche zuständigen Referaten betraut.

Zweiteranträge werden vom Generalsekretariat bearbeitet, damit eine unabhängige administrative Überprüfung des Erstbescheids gewährleistet ist.

Innerhalb des Referats „Transparenz, Dokumentenverwaltung und Zugang zu Dokumenten“ des Generalsekretariats ist ein eigenes Team ausschließlich für die Koordinierung und einheitliche Anwendung der Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zuständig. Das Team setzt sich aus mehreren Sachbearbeitern und Mitarbeitern für administrative Unterstützung zusammen. Neben seiner Zuständigkeit für die Überprüfung der Erstbescheide bietet das Referat in enger Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst allen Generaldirektionen und Dienststellen der Europäischen Kommission horizontale Anleitung, Schulung und Beratung zur Umsetzung der Verordnung. Es verwaltet auch das kommissionsweite IT-System für die Bearbeitung von Erst- und Zweitanträgen auf Zugang zu Dokumenten (GestDem) und entwickelt in Zusammenarbeit mit dem Referat „Digitale Lösungen und Prozesseffizienz“ des Generalsekretariats ein neues System mit dem Namen EASE („Electronic Access to European Commission Documents“).

Im Rahmen des EASE-Projekts soll eine vollständig integrierte IT-Lösung konzipiert und entwickelt werden, die als zentrale elektronische Anlaufstelle für die Einreichung und Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten der Kommission fungiert. Übergeordnetes Ziel dieser Sondierung ist es, den Bürgerinnen und Bürgern den Entscheidungsprozess der EU näher zu bringen und eine Kosteneinsparung gegenüber dem derzeitigen System „GestDem“ zu erzielen.

In der ersten Jahreshälfte 2019 hat das Projektteam weiter die Geschäftsanforderungen in Bezug auf das neue System erhoben und festgelegt, wozu auch die Organisation der Workshops mit den für den Zugang zu Dokumenten zuständigen Mitarbeitern der Generaldirektionen gehörte. Darüber hinaus wurden das Geschäftsszenario und die Projektcharta, zwei wichtige Projektmanagementdokumente, in denen die Ziele, die Geschäftsanforderungen und die Merkmale des künftigen Systems sowie der Zeitplan und die zu erbringenden Leistungen erläutert werden, ausgearbeitet und genehmigt.

Im zweiten Halbjahr 2019 wurde das Fallbearbeitungssystem einer (Anfang 2020 abgeschlossenen) Geschäftsanalyse unterzogen, die auch Gespräche mit Nutzern aus verschiedenen Kommissionsdienststellen umfasste.

Darüber hinaus hat das Projektteam gemeinsam mit der Generaldirektion Informatik mit der Arbeit an der Studie über künstliche Intelligenz (KI) begonnen, um „Anwendungsfälle“ zu ermitteln, in denen KI-Technologie die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten vereinfachen könnte. Das Projekt, das Anfang 2021 anlaufen soll, besteht aus zwei Teilen:

- (1). einem neuen Online-Portal, mit dem die Bürgerinnen und Bürger i) ihre Anträge auf Zugang zu Kommissionsdokumenten einreichen und übersichtlich verwalten, ii) mit der Kommission kommunizieren und iii) nach zu einem früheren Zeitpunkt offengelegten Dokumenten suchen können, und
- (2). einem neuen Fallbearbeitungssystem, mit dem die Bediensteten der Kommission, Anträge auf Zugang zu Dokumenten registrieren, zuordnen und bearbeiten können. Es wird das derzeit hierzu genutzte IT-System GestDem ablösen.

Das neue EASE-Projekt sollte also für mehr Transparenz sorgen und die Bürgerinnen und Bürger näher an den Entscheidungsprozess der EU heranführen.

Ungeachtet dieser erwarteten erheblichen Fortschritte im IT-Bereich machen die stetig wachsende Zahl neuer Anträge auf Zugang zu Dokumenten und die verstärkte Forderung nach Transparenz deutlich, dass der Europäischen Kommission ausreichende personelle Ressourcen zugeteilt werden müssen. Dies gewährleistet die ordnungsgemäße Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten innerhalb der vorgeschriebenen Fristen und beste Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger.

1. REGISTER UND WEBSITES

Im Jahr 2019 wurden dem Register der Kommission 18 337 neue Dokumente hinzugefügt (siehe Anhang – Tabelle 1), die in die Kategorien C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC oder SWD fallen⁴⁰.

Im Jahr 2019 wurden auf der Europa-Webseite „Zugang zu Dokumenten“⁴¹ 6642 Besucher und 10 112 aufgerufene Seiten verzeichnet (siehe Anhang – Tabelle 2).⁴²

Beide Plattformen sind nach wie vor nützliche Suchinstrumente, die die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, enger und aktiver am Entscheidungsprozess der Europäischen Kommission mitzuwirken, und die die Politik in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten fördern

⁴⁰ C: autonome Rechtsakte der Kommission, COM: Legislativvorschläge und sonstige Dokumente der Kommission, die anderen Organen übermittelt werden, einschließlich der vorbereitenden Papiere, JOIN: gemeinsame Rechtsakte der Kommission und der Hohen Vertreterin, OJ: Tagesordnungen von Kommissionssitzungen, PV: Protokolle von Kommissionssitzungen, SEC: Dokumente der Kommission, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden können, SWD: Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen.

⁴¹ Zugang zu Dokumenten: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_de.htm.

⁴² Diese Daten ergeben sich aus der Verwendung eines neuen Algorithmus seit 2018, der genauere Statistiken liefert. Sie sind daher nicht mit den für die Jahre vor 2018 ermittelten Daten vergleichbar.

2. ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN ORGANEN NACH DER VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001

Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 sieht vor, dass die Organe gute Verwaltungspraktiken entwickeln, um die Ausübung des durch die Verordnung garantierten Rechts auf Zugang zu erleichtern. In Artikel 15 Absatz 2 werden die Einsetzung eines interinstitutionellen Ausschusses für die Prüfung bewährter Verfahren, die Bewältigung möglicher Konflikte und die Erörterung künftiger Entwicklungen in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten näher geregelt.

Im Einklang mit den beiden oben genannten Bestimmungen hielten das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission im Jahr 2019 weitere regelmäßige Fachsitzungen auf Verwaltungsebene ab. Im Rahmen solcher Sitzungen tauschen die Organe Erfahrungen untereinander aus, entwickeln bewährte Verfahren und stellen die einheitliche Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sicher.

Darüber hinaus nahm die Europäische Kommission am 24. September 2019 an dem vom finnischen Vorsitz des Rates der Europäischen Union veranstalteten Fachseminar zum Thema „Die Zukunft der Transparenz in der EU“ teil. Dieses Seminar bot eine Plattform für einen inklusiven Dialog über die Zukunft der Transparenz, der sich nicht auf die Sachverständigen der EU-Organe und -Agenturen beschränkte, sondern auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft einbezog.

Im Rahmen dieser gemeinsamen Diskussion über konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz in der kommenden Legislaturperiode hat die Europäische Kommission eine Bestandsaufnahme der Rechtsprechung zum Dokumentenzugang vorgenommen und untersucht, wie sich die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bewährt hat.⁴³ Zum Abschluss des Seminars wurde auf die bedeutenden Fortschritte der EU in Bezug auf die Offenheit und die Arbeit, die noch ansteht, hingewiesen.⁴⁴

3. ANALYSE DER ZUGANGSANTRÄGE

3.1. Anzahl der Anträge (siehe Anhang – Tabellen 3 und 4)

▪ Erstanträge

Wie aus der nachstehenden Abbildung hervorgeht, belief sich die Zahl der Erstanträge im Jahr 2019 auf 7445. Diese Zahl ist Ausdruck eines erheblichen Anstiegs von beinahe 7,7 % im Vergleich zu 2018 und 11 % gegenüber 2014.⁴⁵ Die Europäische Kommission erließ

⁴³ Siehe den Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen vom 9. Oktober 2019 mit dem Titel „Presidency Report on the seminar on the future of EU transparency“ (Bericht des Vorsitzes über das Seminar über die Zukunft der Transparenz in der EU) vom 24. September 2019, Dok. Nr. 12876/19, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

⁴⁴ Ebd., S. 3.

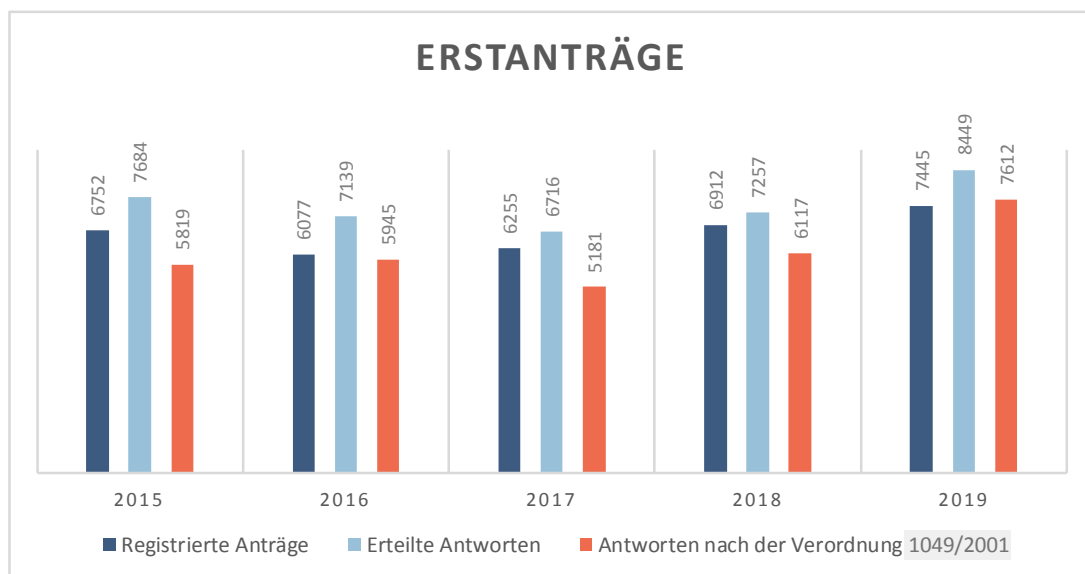
⁴⁵ Im Jahr 2018 belief sich die Zahl der Erstanträge auf 6912, während sie 2014 bei 6227 lag (Angaben aus den früheren Jahresberichten).

8449 Erstbescheide, was gegenüber 7257 im Jahr 2018 einem Anstieg um fast 16,4 % entspricht.

Von diesen Erstbescheiden ergingen 7612 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (im Vergleich zu 6117 im Jahr 2018))⁴⁶. Dies ist ein Anstieg um rund 24,4 % in einem Jahr. Es ist darauf hinzuweisen, dass ein einziger Antrag mehrere Dokumente betreffen und folglich mehrere unterschiedliche Antworten zur Folge haben kann. Andererseits können in einigen Fällen mehrere Anträge zusammengefasst werden und nur eine einzige Antwort zur Folge haben.

Die der Datenbank entnommene Zahl der ergangenen Antworten umfasst alle Arten von Folgemaßnahmen der Europäischen Kommission und reicht von

- Antworten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (einschließlich der Fälle, in denen keine Unterlagen vorliegen) über
- Antworten, die auf der Grundlage verschiedener Rechtsrahmen (wegen des Inhalts des Antrags oder des Status des Antragstellers⁴⁷ usw.) gegeben wurden, bis hin zu
- Abschlüssen des Verfahrens infolge des Versäumnisses der Antragsteller, die erbetenen Präzisierungen vorzunehmen oder bestimmte Verfahrenserfordernisse zu erfüllen.



▪ *Zweitenanträge*

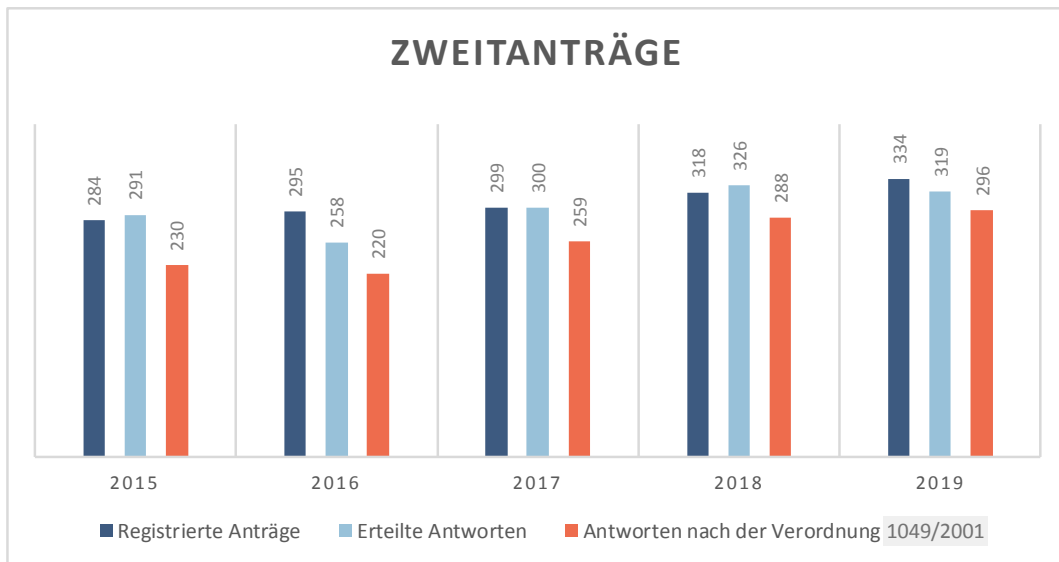
Die Zahl der Zweitanträge, die ja eine Überprüfung durch die Europäische Kommission erfordern und sich auf Erstbescheide beziehen, welche den Zugang teilweise oder gänzlich

⁴⁶ Je nach Inhalt der Anträge oder Status der Antragsteller erfolgte die Beantwortung der übrigen Anträge gemäß anderer Rechtsrahmen (wie dem Kodex für gute Verwaltungspraxis oder dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit usw.).

⁴⁷ Dabei handelt es sich beispielsweise um Antworten, die gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten oder anderen Organen erteilt wurden, oder um Antworten auf der Grundlage des Kodex für gute Verwaltungspraxis usw.

ablehnen, belief sich 2019 auf 334, was einem Anstieg von 5 % gegenüber 2018 entspricht. Diese Daten bestätigen den seit 2016 stetigen Aufwärtstrend.

Die Europäische Kommission erteilte 319 Antworten, 296 davon auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Gegenüber dem Vorjahreswert von 288 war zwar nur ein leichter Anstieg um rund 2,8 %⁴⁸ zu verzeichnen, gegenüber 2014 - wie aus nachstehender Abbildung hervorgeht - jedoch eine stärkere Zunahme um rund 8,8 %.



3.2. Anteil der Anträge je Generaldirektion bzw. Dienststelle der Europäischen Kommission (siehe Anhang – Tabelle 5)

▪ Erstanträge

Der größte Anteil an Erstanträgen (8,6 %) ging 2019 beim Generalsekretariat⁴⁹ ein.

Sie war dicht gefolgt von der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit,⁵⁰ auf die 8,4 % der Erstanträge entfielen. Trotz eines leichten Rückgangs gegenüber dem Vorjahr (als diese Generaldirektion mit 11 % den größten Anteil an Erstanträgen stellte) ist dieser Wert ein Beleg für das anhaltend große Interesse der Antragsteller an Gesundheitsfragen.

Darauf folgten die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU⁵¹ (6,9 %), die Generaldirektion Handel (6 %), die Generaldirektion Wettbewerb⁵² (5,7 %), die Generaldirektion Mobilität und Verkehr⁵³ (4,7 %), die Generaldirektion Migration und Inneres⁵⁴ (4,3 %), der Juristische Dienst⁵⁵ (4,1 %) und die Generaldirektion Steuern und Zollunion (4 %).

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ In den nachstehenden Abbildungen als „SG“ bezeichnet.

⁵⁰ In den nachstehenden Abbildungen als „SANTE“ bezeichnet.

⁵¹ In den nachstehenden Abbildungen als „GROW“ bezeichnet.

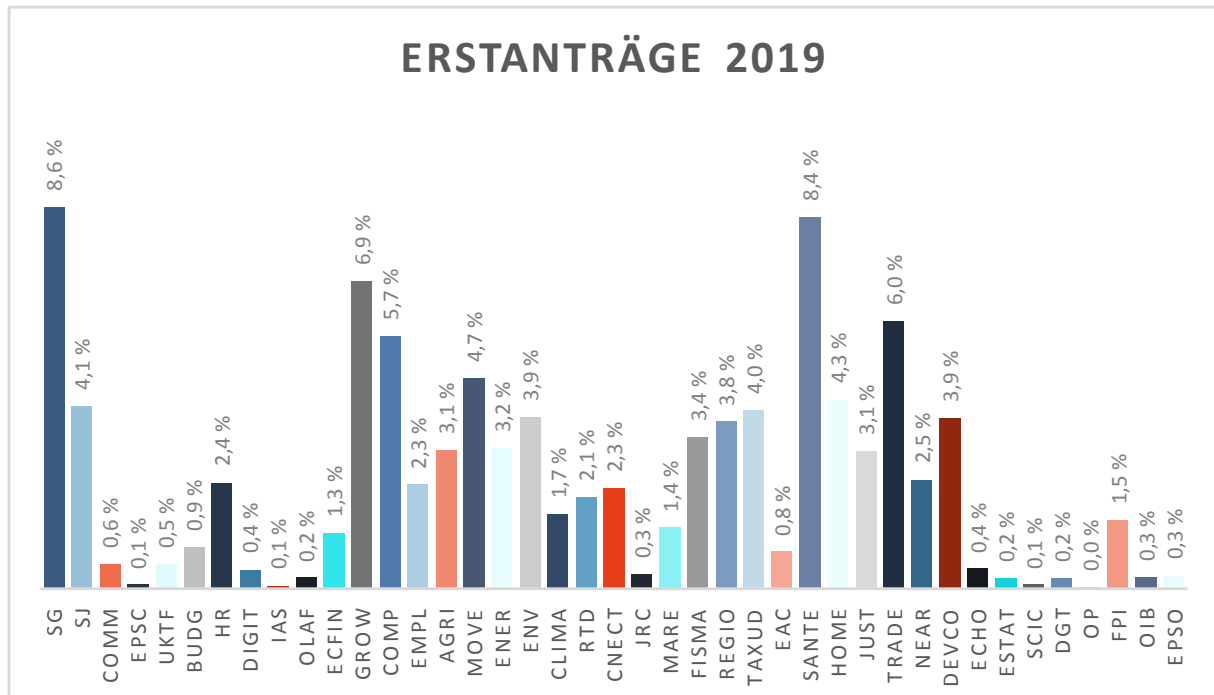
⁵² In den nachstehenden Abbildungen als „COMP“ bezeichnet.

⁵³ In den nachstehenden Abbildungen als „MOVE“ bezeichnet.

⁵⁴ In den nachstehenden Abbildungen als „HOME“ bezeichnet.

⁵⁵ In den nachstehenden Abbildungen als „SJ“ bezeichnet.

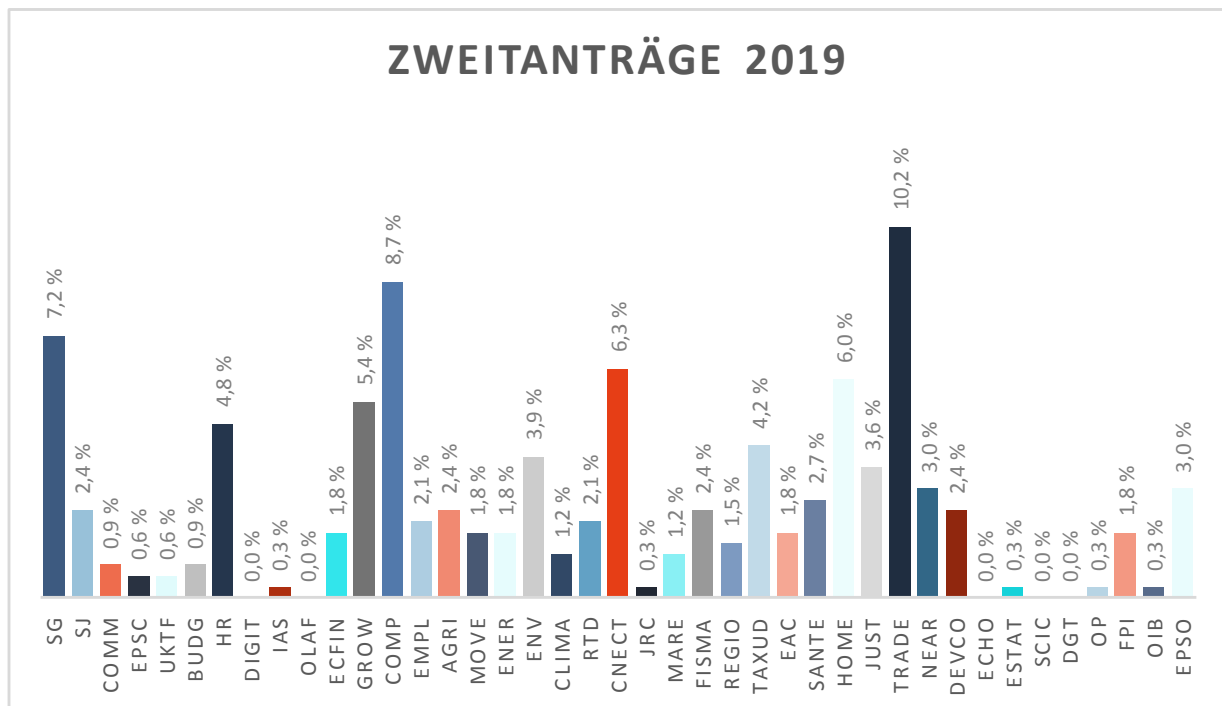
Bei den übrigen Kommissionsdienststellen gingen jeweils weniger als 4 % der Erstanträge ein.



▪ *Zweitanträge*

Der größte Anteil an dem im Jahr 2019 beim Generalsekretariat eingegangenen Zweitanträgen betraf Erstbescheide der Generaldirektion Handel (10,2 %). Darauf folgte die Generaldirektion Wettbewerb, die jedoch in den letzten drei Jahren einen deutlichen Rückgang der eingereichten Zweitanträge im Vergleich zu den Erstbescheiden verzeichnete (8,7 % im Jahr 2019 gegenüber 13,8 % im Jahr 2018 und 19,7 % im Jahr 2017). Dahinter reihten sich das Generalsekretariat (7,2 %) und die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (6,3 %) ein. Erwähnenswert ist die Tatsache, dass der Anteil an den Zweitanträgen der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit von 7,9 % im Jahr 2018 auf 2,7 % zurückgegangen ist.

Auf Erstbescheide der Generaldirektion Migration und Inneres und der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU entfielen 6 % bzw. 5,4 % aller Zweitanträge. Die Erstbescheide der übrigen Dienststellen der Europäischen Kommission machten jeweils weniger als 5 % der eingegangenen Zweitanträge aus.



3.3. Sozial- und Beschäftigungsprofil der Antragsteller (Anhang – Tabelle 6)

Die Antragsteller können auf dem Antragsformular der Europa-Website ihr Sozial- bzw. Beschäftigungsprofil angeben, indem sie eine der folgenden neun Kategorien auswählen: Bürger, Wissenschaftler, Rechtsanwalt, Journalist, Nichtregierungsorganisation, Unternehmen, Mitglied des Europäischen Parlaments, subnationale oder mitgliedstaatliche Behörden.⁵⁶

Für statistische Zwecke umfasst das Profil „Bürger“ die Antragsteller, die sich dieser Kategorie zugeordnet haben, und es stellt die Standardoption für diejenigen dar, die keine sozioprofessionelle Kategorie ausgewählt haben.

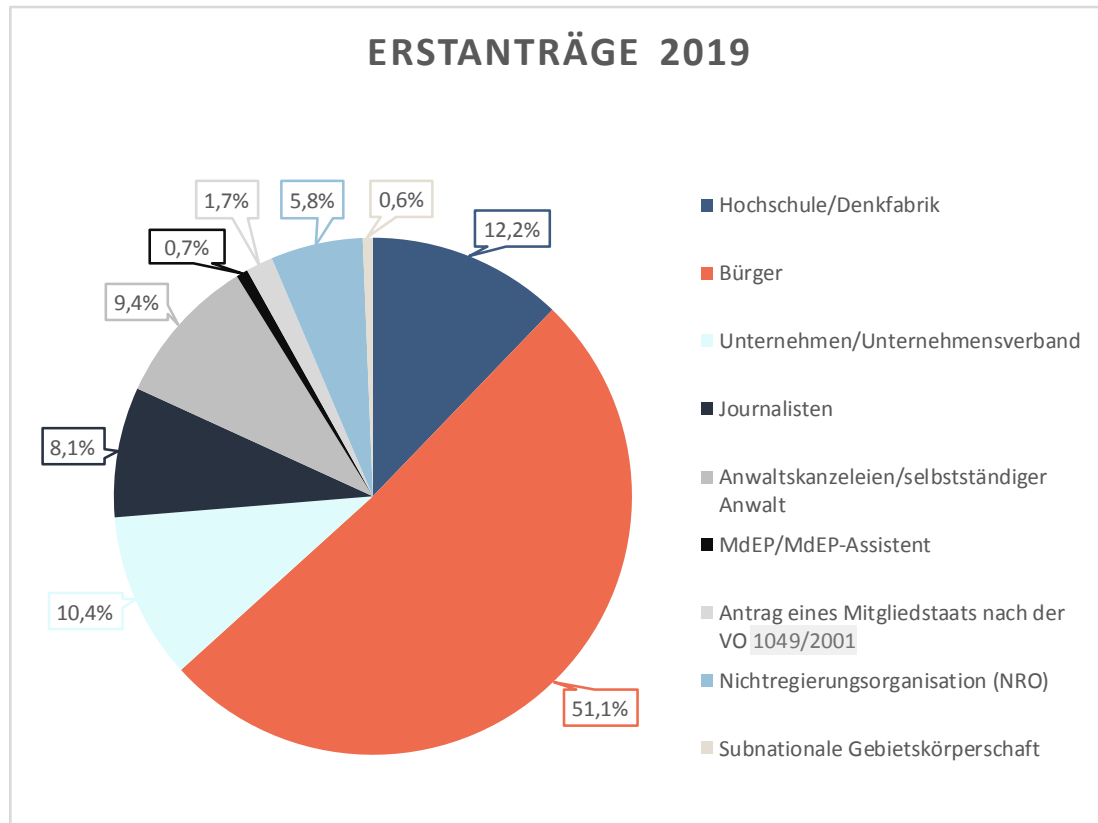
■ Erstanträge

Wie in den Vorjahren stammten die meisten Erstanträge auch im Jahr 2019 von Bürgern. Diese Kategorie von Antragstellern reichte etwa 51,1 % der Anträge ein.

Der zweite Platz unter den am stärksten vertretenen Antragstellern, den 2018 die Unternehmen einnahmen, wurde 2019 mit einem Anteil von 12,2 % an den Erstanträgen von den Hochschuleinrichtungen und Denkfabriken zurückerobert, die schon 2017 diesen Platz belegten. Dicht dahinter liegen mit rund 10,4 % der Erstanträge die Unternehmen. Wie schon in den Vorjahren waren die Anwälte/Anwaltskanzleien und die Journalisten mit 9,4 % bzw. 8,1 % weiter stark unter den Antragstellern vertreten. Die einzige weitere Kategorie von Antragstellern, auf die mehr als 5 % der Erstanträge entfielen, waren die

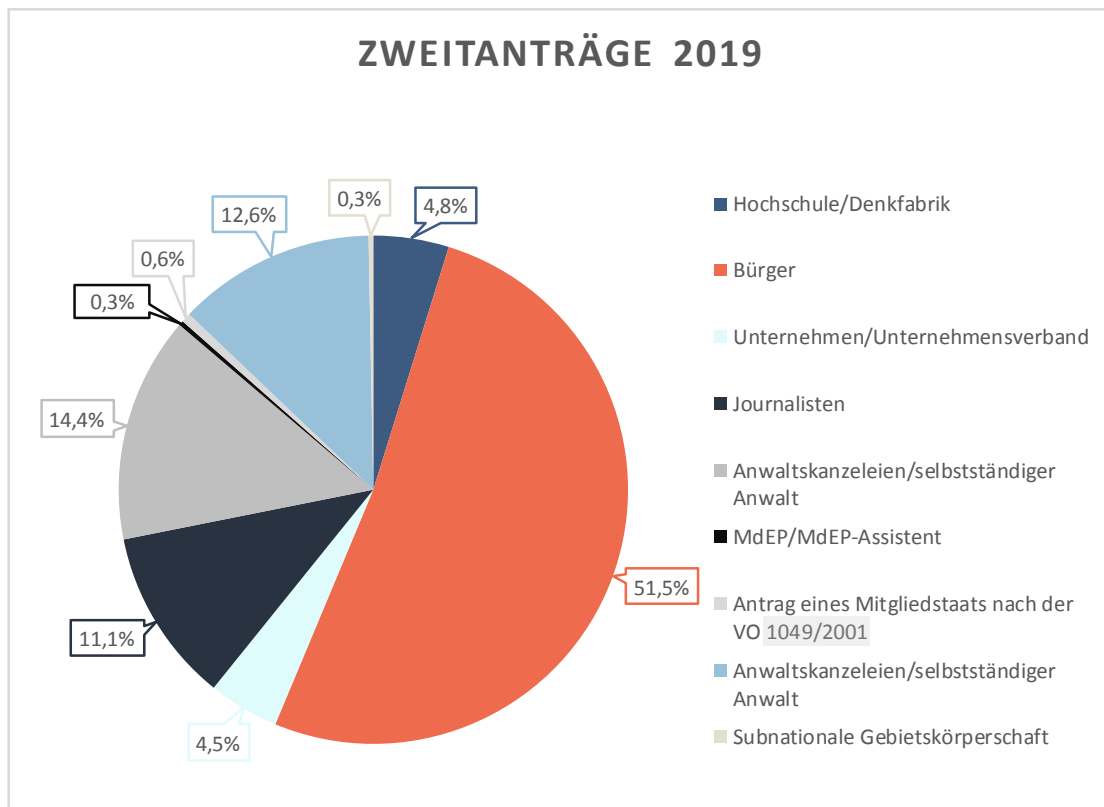
⁵⁶ Bei letzterer handelt es sich um eine neue Kategorie, die im Jahr 2018 eingeführt wurde, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 berechtigt sind, Anträge auf Zugang zu Dokumenten zu stellen.

Nichtregierungsorganisationen. Weit dahinter folgten die übrigen Kategorien mit jeweils weniger als 2 % der Erstanträge.



▪ *Zweitenanträge*

Die meisten Zweitanträge im Jahr 2019 stammten von Bürgern (51,5 % im Vergleich zu 36,2 % im Jahr 2018 und 24,7 % im Jahr 2017). Die Anwälte/Anwaltskanzleien erreichten den zweiten Platz und stellten eine große Zahl von Zweitanträgen, die nicht weniger als 14,4 % ausmachten. Der dritte Platz ging an Nichtregierungsorganisationen mit 12,6 % der eingereichten Zweitanträge, dicht gefolgt von Journalisten, auf die etwa 11,1 % der Zweitanträge entfielen. Mit großem Abstand folgten Hochschuleinrichtungen und Denkfabriken (4,8 %) und Unternehmen (4,5 %) und die übrigen Kategorien mit jeweils weniger als 1 %.



3.4. Geografische Herkunft der Antragsteller (Anhang – Tabelle 7)

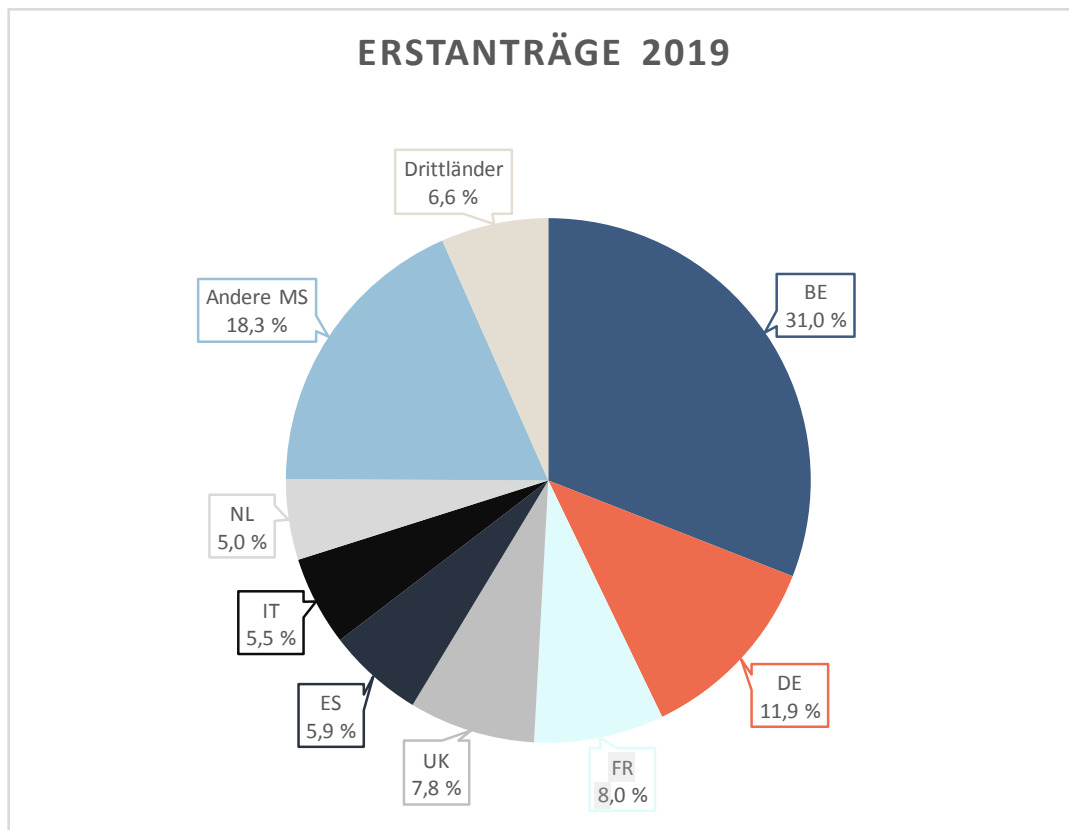
▪ Erstanträge

Was die geografische Verteilung der Erstanträge betrifft, so entfällt offenbar mehr als die Hälfte aller 2019 bei der Kommission eingegangenen Anträge auf Belgien (31 %), Deutschland (11,9 %) und Frankreich (8 %).

Während Belgien und Deutschland traditionell zu den Ländern mit den meisten Erstanträgen auf Zugang zu Dokumenten zählten, rangierte ein vormals sehr aktives Antragstellerland, nämlich das Vereinigte Königreich, diesmal an vierter Stelle und verzeichnete damit einen weiteren erheblichen Rückgang der Zahl seiner Erstanträge seit 2017. Im Jahr 2019 stammten nämlich nur 7,8 % der Erstanträge aus dem Vereinigten Königreich, gegenüber 9,2 % im Jahr 2018 und 15,2 % im Jahr 2017.

Auf Platz 5 landete Spanien mit 5,9 % der Erstanträge, dicht gefolgt von Italien (5,5 %) und den Niederlanden (5 %). Die Anträge aus den übrigen 21 Mitgliedstaaten machten je Mitgliedstaat weniger als 3 % aus.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wurde auch weiterhin von Antragstellern wahrgenommen, die ihren Wohnsitz oder Sitz in einem Drittland haben. Die in den Vorjahren verzeichnete leichte, aber stetige Zunahme ihrer Erstanträge hielt an, die sich 2019 auf rund 6,6 % beliefen, gegenüber 5,3 % im Jahr 2018 und beinahe 5 % im Jahr 2017.

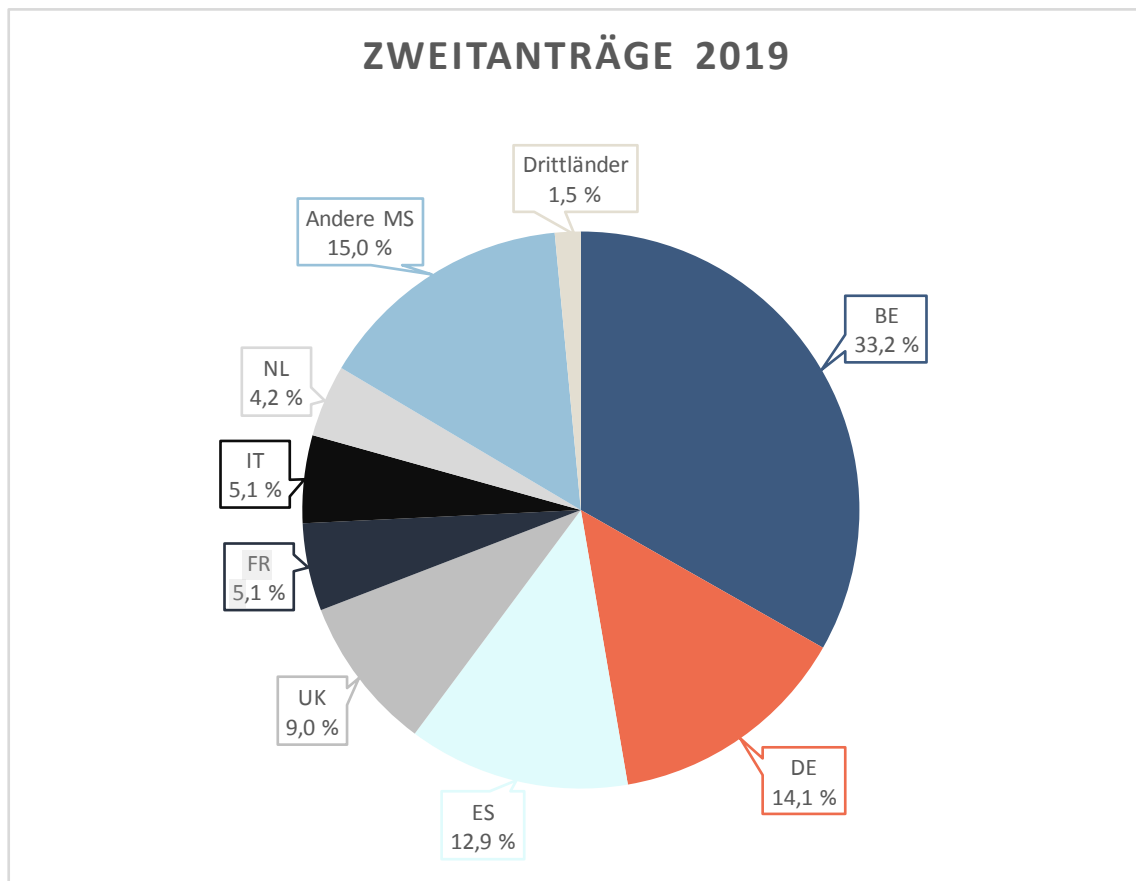


▪ *Zweitanträge*

Was die geografische Aufschlüsselung der Zweitanträge betrifft, so stammte der bei Weitem größte Anteil wie in den Vorjahren von Antragstellern aus Belgien (trotz eines deutlichen Rückgangs auf 33,2 % bei solchen Anträgen gegenüber 45,9 % im Jahr 2018), gefolgt von Deutschland (14,1 %), Spanien (12,9 %) und dem Vereinigten Königreich (9 %).

Frankreich und Italien (jeweils 5,1 %) waren zusammen mit den Niederlanden (4,2 %) die einzigen anderen Mitgliedstaaten, aus denen mehr als 4 % der Anträge kamen. Die Anträge aus den übrigen 21 Mitgliedstaaten machten je 3 % oder weniger aus.

Schließlich hielt der in den letzten beiden Jahren beobachtete Rückgang der Zahl der Zweitanträge von Antragstellern mit Wohnsitz oder Sitz in Drittländern an, die 1,5 % aller Anträge ausmachten (gegenüber 2,2 % im Jahr 2018 und 3,6 % im Jahr 2017).



4. ANWENDUNG DER AUSNAHMEREGLUNG ZUM RECHT AUF ZUGANG

Das in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Zugangsrecht unterliegt einer Reihe spezifischer Ausnahmeregelungen, die in Artikel 4 der Verordnung aufgeführt sind. Eine vollständige oder teilweise Ablehnung muss mit mindestens einer dieser Ausnahmeregelungen begründet werden.

4.1. Arten des gewährten Zugangs (Anhang – Tabellen 8 und 9)

▪ Stadium des Erstantrags

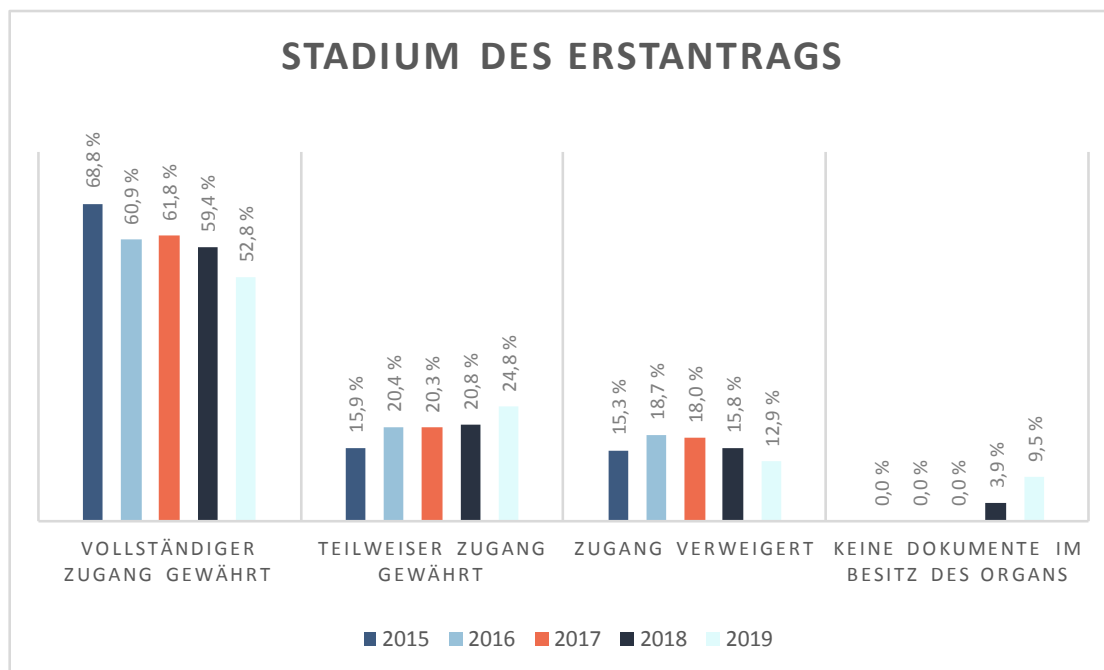
Im Jahr 2019 wurde der vollständige oder teilweise Zugang zu Dokumenten in mehr als 77,6 % der Fälle nach dem Erstantrag gewährt; dies ist ein leichter Rückgang gegenüber 2018 (80,2 %).

Der Anteil der vollständig positiven Antworten sank leicht von 59,4 % im Jahr 2018 auf 52,8 % im Jahr 2019. Die seit 2017 verzeichnete leichte, aber stetige Zunahme (von 20,3 % im Jahr 2017 auf 20,8 % im Jahr 2018 und 24,8 % im Jahr 2019) des Anteils der teilweise positiven Antworten setzte sich fort.

Parallel dazu hat sich der seit 2016 zu beobachtende leichte, gleichwohl stetige Rückgang des Anteils der vollständig abgelehnten Zugangsanträge, die nur 12,9 % aller Erstanträge

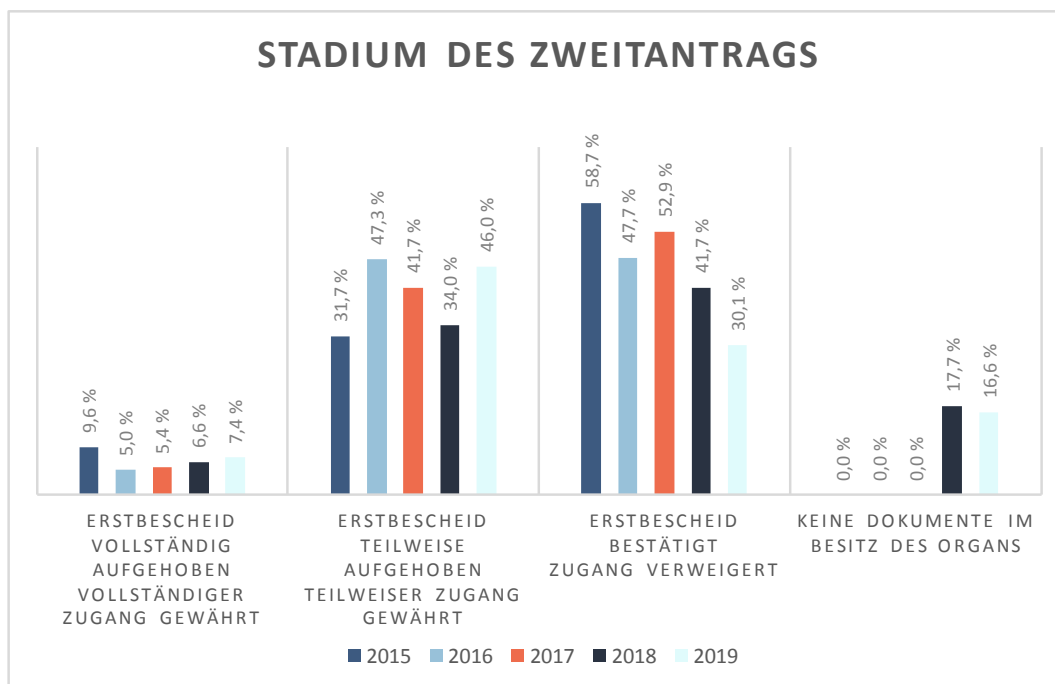
(gegenüber 15,8 % im Jahr 2018 und 18 % bzw. 19 % in den Jahren 2017 bzw. 2016) ausmachen, angehalten.

Darüber hinaus war 2019 ein starker Anstieg der Zahl der Fälle zu verzeichnen, in denen die angeforderten Dokumente entweder nicht existierten oder sich nicht im Besitz des Organs befanden (9,5 % der Erstanträge gegenüber 3,9 % im Jahr 2018).



▪ Stadium des Zweitantrags

Im Jahr 2019 wurden 30,1 % der Erstbescheide, die durch einen Zweitantrag angefochten wurden, im Stadium des Zweitantrags bestätigt (gegenüber 41,7 % im Jahr 2018 und 52,9 % im Jahr 2017). Ein Anteil von 53,4 % wurde vollständig oder teilweise aufgehoben (gegenüber 40,6 % im Jahr 2018).



4.2. Angewandte Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang⁵⁷ (Anhang – Tabelle 10)

4.2.1. Stadium des Erstantrags

Die Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen⁵⁸ wurde auch im Jahr 2019 von der Europäischen Kommission am häufigsten als Grund für die (gänzliche oder teilweise) Verweigerung des Zugangs im Stadium des Erstantrags angeführt. Sie wurde bei nicht weniger als 41,1 % der Ablehnungen als Grund angeführt, im Vergleich zu fast 34,5 % im Jahr 2018 und 31,4 % im Jahr 2017. Wie in den Vorjahren ergab sich ein Großteil dieser Ablehnungen aus der Notwendigkeit, gemäß den geltenden Datenschutzbestimmungen die Namen von Mitarbeitern unterhalb der Leitungsebene oder von Vertretern von Dritten, die in den betreffenden Dokumenten erwähnt sind, unkenntlich zu machen.

Die zweithäufigste Ausnahmeregelung betrifft den Schutz geschäftlicher Interessen.⁵⁹ Sie wurde in mehr als 15 % der (teilweisen oder vollständigen) Ablehnungen geltend gemacht.⁶⁰

Die am dritthäufigsten geltend gemachte Ausnahmeregelung war nicht mehr die zum Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses, sondern die Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,⁶¹ auf die 13,4 % der Ablehnungen entfielen.⁶²

⁵⁷ Auf der Grundlage von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁵⁸ Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁵⁹ Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁶⁰ Gegenüber 15,4 % im Jahr 2018 und 16,8 % im Jahr 2017.

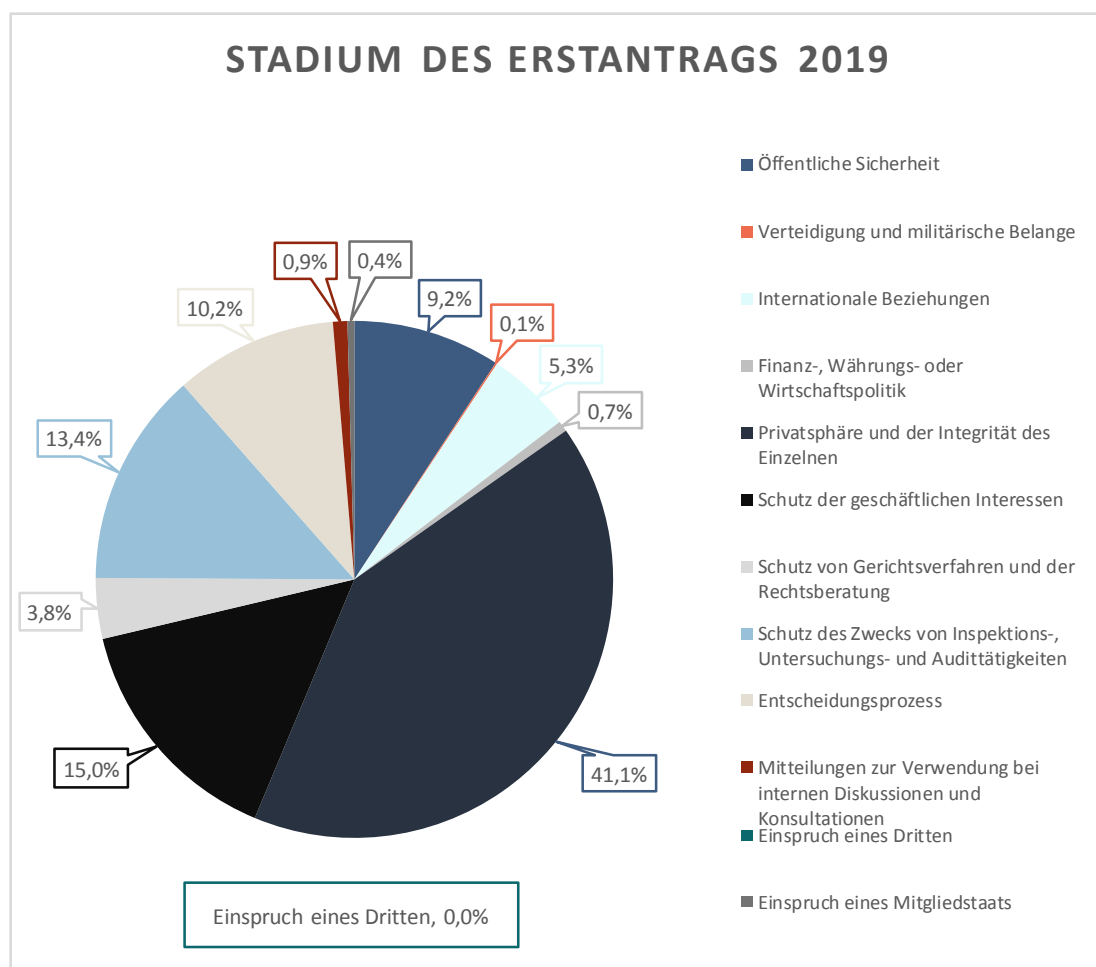
⁶¹ Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁶² Gegenüber 12,7 % im Jahr 2018 und 17,7 % im Jahr 2017.

Darauf folgte die Ausnahmeregelung, die auf den Schutz eines laufenden Entscheidungsprozesses⁶³ abzielt, mit einem Anteil von 10,2 %.⁶⁴

Die leichte, aber stetige Zunahme des Anteils der Inanspruchnahmen der Ausnahmeregelung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit⁶⁵ hat sich fortgesetzt (von 5,4 % im Jahr 2017 auf beinahe 8,8 % im Jahr 2018 und 9,2 % im Jahr 2019).

Abgesehen von der Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen,⁶⁶ auf die 5,3 % der Fälle entfielen,⁶⁷ wurden die übrigen in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen von dem betreffenden Organ im Stadium des Erstantrags jeweils zu weniger als 4 % als Grund für die teilweise oder vollständige Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten geltend gemacht.



⁶³ Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁶⁴ Gegenüber 15,1 % im Jahr 2018 und 16,3 % im Jahr 2017.

⁶⁵ Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁶⁶ Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁶⁷ Gegenüber 5,8 % im Jahr 2018, 4 % im Jahr 2017 und 3,4 % im Jahr 2016, was eine leichte, aber stetige Zunahme ihrer Inanspruchnahme durch die Europäische Kommission bedeutet.

4.2.2. Stadium des Zweitantrags

Trotz eines gewissen Rückgangs der Inanspruchnahme war der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten im Jahr 2019 weiterhin der am häufigsten und hauptsächlich angeführte Grund für die Bestätigung einer (vollständigen oder teilweisen) Verweigerung des Zugangs (24,3 % im Jahr 2019 gegenüber 30,6 % im Jahr 2018 und beinahe 35 % im Jahr 2017).

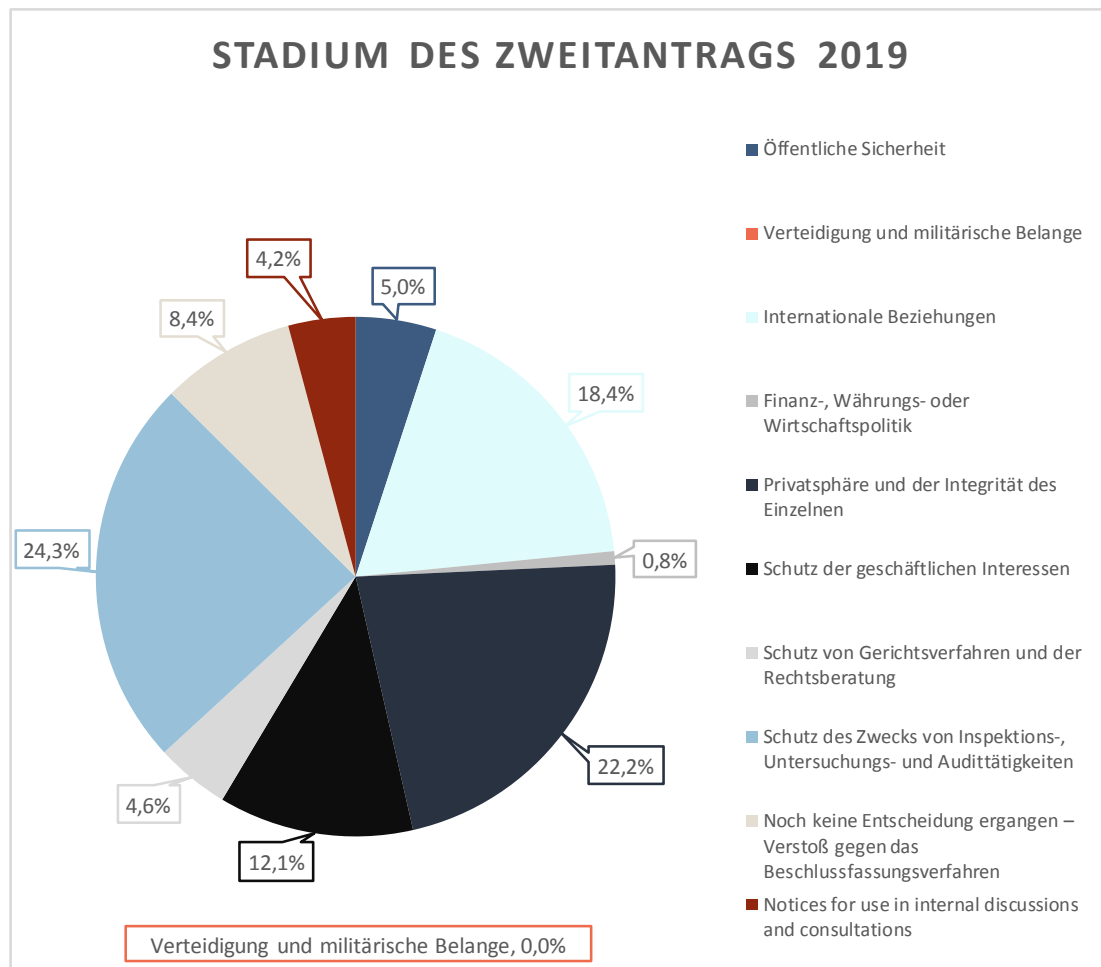
Dahinter folgte die Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen (22,2 % gegenüber 25 % im Jahr 2018 und beinahe 26,1 % im Jahr 2017).

Die Ausnahmeregelung zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen rangierte 2019 mit 18,4 % (gegenüber 5,6 % im Jahr 2018 und fast 4 % im Jahr 2017) auf dem dritten Platz.

Die Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen wurde ein weiteres Mal weniger häufig angeführt (12,1 % im Jahr 2019 gegenüber 12,5 % im Jahr 2018 und 13,2 % im Jahr 2017), womit sie auf die vierte Stelle zurückfiel und sich der seit 2016 zu beobachtende stetige Rückgang ihrer Inanspruchnahme fortgesetzt hat (damals wurde sie bei 15,9 % der Ablehnungen von Zweitanträgen herangezogen).

Die Ausnahmeregelung zum Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses des betreffenden Organs stand mit einem Anteil von 8,4 % an fünfter Stelle. Diese Zahl bestätigt den im vorherigen Bericht beobachteten Trend, wonach die Ausnahmeregelung anscheinend weniger regelmäßig in Anspruch genommen wird (die Inanspruchnahme hatte bereits von 10,8 % im Jahr 2018, rund 12,2 % im Jahr 2017 und 20,2 % im Jahr 2016 abgenommen).

Die Ausnahmeregelungen zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und zum Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung wurden (mit 5 % bzw. 4,6 %) von der Kommission am nächsthäufigsten in Anspruch genommen.



5. BESCHWERDEN BEIM EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Im Jahr 2019 wickelte die Europäische Bürgerbeauftragte 42 Beschwerden über den Umgang der Europäischen Kommission mit Anträgen auf Zugang zu Dokumenten ab.⁶⁸ Im Vergleich dazu hatte die Europäische Bürgerbeauftragte in den drei vorherigen Jahren eine geringere Zahl von Beschwerden abgeschlossen (29 im Jahr 2018, 25 im Jahr 2017 und 21 im Jahr 2016).

In nur sechs Fällen stellte die Europäische Bürgerbeauftragte Verwaltungsmissstände fest.⁶⁹

Im Laufe des Jahres 2019 leitete die Europäische Bürgerbeauftragte 32 neue Untersuchungen ein, bei denen der Zugang zu Dokumenten entweder im Mittelpunkt der Beschwerde stand oder Teil der Beschwerde war; im Vergleich dazu waren es 29 im Jahr 2018, 25 im Jahr 2017 und 12 im Jahr 2016.

Diese Statistiken bestätigen den seit 2017 beobachteten erheblichen Anstieg der Zahl neuer Untersuchungen⁷⁰ und spiegeln die von der Europäischen Bürgerbeauftragten diesem spezifischen Tätigkeitsbereich zugemessene verstärkte Bedeutung wider.⁷¹

⁶⁸ Die Statistiken umfassen die von der Europäischen Bürgerbeauftragten bearbeiteten Fälle, die alle Kommissionsdienststellen mit Ausnahme des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung betreffen.

⁶⁹ Dabei handelt es sich um die Fälle 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 und 1708/2015.

⁷⁰ Siehe den Jahresbericht 2017 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, a. a. O., S. 11.

Diese Bedeutung wird auch daraus ersichtlich, dass die Europäische Bürgerbeauftragte 2018 ein sogenanntes „Schnellverfahren“ für Beschwerden bezüglich des Zugangs zu Dokumenten eingeführt hat. Mit diesem Verfahren verpflichtet sich Letztere, nach Eingang einer Beschwerde binnen fünf Arbeitstagen über die Einleitung einer Untersuchung und innerhalb von 40 Arbeitstagen über die Einleitung einer Untersuchung zum „Zugang zu Dokumenten“ zu entscheiden.⁷²

Wenn die Europäische Bürgerbeauftragte feststellt, dass die Europäische Kommission den Zugang zu dem/den angeforderten Dokument(en) zu Unrecht verweigert hat, kann sie empfehlen, dass die Kommission entweder vollständigen oder teilweisen Zugang zu den betreffenden Dokumenten gewährt.

Diese Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich für das Organ. Kommt das Organ ihren Empfehlungen jedoch nicht nach, kann die Europäische Bürgerbeauftragte in dieser Angelegenheit einen Sonderbericht an das Europäische Parlament richten.

Der leichte Anstieg der Zahl der Beschwerden und Anfragen betrifft nur einen sehr geringen Teil der Gesamtzahl der Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die von der Europäischen Kommission bearbeitet werden.

6. GERICHTLICHE ÜBERPRÜFUNG

Im Jahr 2019 haben die EU-Gerichte im Rahmen verschiedener Gerichtsverfahren die bereits umfangreiche Rechtsprechung in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten der EU-Organe weiterentwickelt. Diese neu entstandene Rechtsprechung hat die Praxis der Europäischen Kommission im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 weitgehend bestätigt und wird sie auch weiterhin leiten.

6.1. Der Gerichtshof

Im Jahr 2019 ergingen nicht weniger als fünf Entscheidungen des Gerichtshofs in Rechtsmittelverfahren in Bezug auf das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, in denen die Europäische Kommission an dem Verfahren beteiligt war, gegenüber einem Urteil im Jahr 2018.⁷³

Im Rahmen dieser fünf Entscheidungen klärte der Gerichtshof Fragen, die sich von Verfahrensaspekten bis hin zu substanzielleren Elementen erstrecken, die sich aus der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ergeben.

6.1.1. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften

Von den fünf im Jahr 2019 ergangenen Entscheidungen des Gerichtshofs im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 betrafen zwei die Anwendung der

⁷¹ Siehe auch den Jahresbericht 2018 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, a. a. O.

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730>.

⁷³ Dabei handelte es sich um den Beschluss vom 30. Januar 2019, Verein Deutsche Sprache e. V./Europäische Kommission, C-440/18 P, EU:C:2019:77, das Urteil vom 13. März 2019, AlzChem AG/Europäische Kommission, C-666/17 P, EU:C:2019:196, den Beschluss vom 21. Mai 2019, Anikó Pint/Europäische Kommission, C-770/18 P, EU:C:2019:436, den Beschluss vom 6. November 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europäische Kommission, C-332/19 P, EU:C:2019:948 und den Beschluss vom 17. Dezember 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Europäische Kommission, C-568/18 P, EU:C:2019:1092.

allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung in Bezug auf Dokumente, die Teil von Akten aus Beihilfeverfahren sind.⁷⁴

Der Gerichtshof bestätigte, dass die Verbreitung von Dokumenten der Verwaltungsakte der Kommission im Rahmen eines Beihilfeprüfverfahrens grundsätzlich den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 beeinträchtigt.

Das Organ kann eine allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit schon aus dem Grund anwenden, weil das/die angeforderte(n) Dokument(e) Teil einer Verwaltungsakte über staatliche Beihilfen ist (sind).⁷⁵ Die so geschützten Dokumente sind nicht „von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Verbreitung ihres Inhalts erfasst“.⁷⁶

Diese allgemeine Vermutung gilt auch unabhängig von i) der Zahl der angeforderten Dokumente, ii) davon, ob der Antragsteller das betreffende Dokument oder die betreffenden Dokumente konkret identifiziert hat⁷⁷ oder iii) ob die Dokumente bereits vor der förmlichen Einleitung des fraglichen Beihilfeprüfverfahrens bestanden haben.⁷⁸

Diese allgemeine Vermutung ist jedoch widerlegbar und schließt die Möglichkeit nicht aus, dass einige der spezifischen Dokumente, die in der Akte der Kommission über staatliche Beihilfen enthalten sind, verbreitet werden können.⁷⁹ Die Beweislast liegt beim Antragsteller, unabhängig davon, ob es schwierig ist, die zu ihrer Widerlegung erforderlichen Beweise beizubringen.⁸⁰ Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass die angeforderten Dokumente den Antragsteller unmittelbar und speziell betreffen, nicht ausreicht, um die fragliche allgemeine Vermutung zu widerlegen.⁸¹

Der Gerichtshof bestätigte ferner, dass auf Dokumente im Rahmen von EU-Pilotverfahren wegen ihrer Verflechtungen mit den Vertragsverletzungsverfahren, denen sie vorausgehen oder die sie vorbereiten oder abwenden, auch die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit Anwendung findet.⁸²

Die oben genannten vom Gerichtshof anerkannten allgemeinen Vermutungen schließen das Recht des Beteiligten nicht aus, das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses nachzuweisen, das die Verbreitung des/der angeforderten Dokuments(e) rechtfertigt.

In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof klargestellt, dass ein solches Interesse nicht dadurch belegt werden kann, dass die Dokumente es dem Antragsteller ermöglichen würden, im Rahmen seiner Nichtigkeitsklage überzeugendere Argumente vorzubringen,⁸³ eine Klage

⁷⁴ Urteil vom 13. März 2019, AlzChem AG/Europäische Kommission, und Beschluss vom 6. November 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europäische Kommission, a. a. O.

⁷⁵ Siehe Urteil vom 13. März 2019, AlzChem AG/Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 32.

⁷⁶ Ebd., Rn. 70.

⁷⁷ Ebd., Rn. 31.

⁷⁸ Ebd., Rn. 34.

⁷⁹ Ebd., Rn. 38.

⁸⁰ Ebd., Rn. 39.

⁸¹ Beschluss vom 6. November 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD gegen Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 7.

⁸² Beschluss vom 21. Mai 2019, Anikó Pint/Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 12.

⁸³ Urteil vom 13. März 2019, AlzChem AG/Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 56.

vorzubereiten oder Beweise in Verfahren vor den nationalen Gerichten vorzulegen,⁸⁴ oder ihm erlauben würde, im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens im Zusammenhang mit einer staatlichen Beihilfe sein Verteidigungsrecht wahrzunehmen.⁸⁵ Jeder dieser Gründe ist somit als Privatinteresse anzusehen.

Schließlich bekräftigte der Gerichtshof seine ständige Rechtsprechung, wonach hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit der Kommission kein ebenso breiter Zugang zu den Dokumenten erforderlich sei wie bei ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit.⁸⁶

6.1.2. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften

Erstens hat der Gerichtshof anerkannt, dass für die Erklärung des Organs, dass die angeforderten Dokumente nicht existierten, eine Rechtmäßigkeitsvermutung gilt.⁸⁷ Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine solche Vermutung i) auch für eine Erklärung allgemeiner Art (nicht in Bezug auf konkrete und individualisierte Dokumente) gilt⁸⁸ und ii) nicht durch die bloße Behauptung widerlegt werden kann, dass das angebliche Fehlen existierender Dokumente einer guten Verwaltungspraxis offensichtlich zuwiderlaufen würde.⁸⁹

Zweitens hat der Gerichtshof wiederholt, dass ein Antragsteller nach der Verbreitung der angeforderten Dokumente, wenn auch nach Einleitung eines Gerichtsverfahrens, grundsätzlich kein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen und nicht förmlich aufgehobenen Entscheidung behält.⁹⁰ Der Fortbestand dieses Interesses setzt voraus, dass sich der Rechtsverstoß unabhängig von den besonderen Umständen der in Rede stehenden Rechtssache in Zukunft wiederholen kann und im konkreten Fall zu beurteilen ist.⁹¹

6.2. Gericht der Europäischen Union

Im Jahr 2019 ergingen durch das Gericht neun Entscheidungen, von denen die Europäische Kommission in Bezug auf das Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 betroffen war.⁹² Bei allen davon war die Europäische Kommission Partei.

⁸⁴ Beschluss vom 21. Mai 2019, Anikó Pint/Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 24.

⁸⁵ Beschluss vom 6. November 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD gegen Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 16.

⁸⁶ Urteil vom 13. März 2019, AlzChem AG/Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 65.

⁸⁷ Beschluss vom 30. Januar 2019, Verein Deutsche Sprache e. V./Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 14.

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Ebd., Rn. 23.

⁹⁰ Beschluss vom 17. Dezember 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Europäische Kommission, a. a. O., Rn. 25 und 26. (Im vorliegenden Fall erfolgte dies nach Einlegung des Rechtsmittels.)

⁹¹ Ebd., Rn. 27 bis 29.

⁹² Beschlüsse vom 12. November 2019 (Patrick Breyer/Europäische Kommission, T-158/19, EU:T:2019:791), vom 17. Dezember 2019 (Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europäische Kommission, T-560/19, EU:T:2019:905), vom 11. April 2019 (Damien Bruel/Europäische Kommission, T-202/18, EU:T:2019:253), vom 30. April 2019 (Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-746/18, EU:T:2019:280), vom 14. Mai 2019 (Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europäische Kommission, T-422/18, EU:T:2019:339), vom 12. September 2019 (Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europäische Kommission, T-250/18, EU:T:2019:615) und vom 27. Februar 2019 (Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Europäische Kommission, T-25/18, EU:T:2019:129) sowie Urteile vom 14. Mai 2019 (Commune de Fessenheim u. a./Europäische Kommission, T-751/17, EU:T:2019:330) und vom 12. Februar 2019 (Hércules Club de Fútbol, SAD/Europäische Kommission, T-134/17, EU:T:2019:80).

In vier dieser neun Entscheidungen wurden die Nichtigkeitsklagen gegen die Entscheidungen der Kommission abgewiesen. Insbesondere bestätigte das Gericht in zwei dieser Urteile die Entscheidung der Europäischen Kommission und wies die Klagen insgesamt ab,⁹³ während die Klagen in den zwei Beschlüssen als offensichtlich unzulässig abgewiesen wurden.⁹⁴

Was die übrigen fünf Beschlüsse betrifft, so ordnete das Gericht die Streichung von drei Klagen gegen die Europäische Kommission im Register an, nachdem die klagenden Parteien ihre Klagen zurückgezogen hatten.⁹⁵ Darüber hinaus hat das Gericht in einer Rechtssache die Berichtigung der fälschlicherweise gegen die Europäische Kommission anstatt gegen die Exekutivagentur für die Forschung erhobenen Klage zugelassen⁹⁶ und in einer anderen Rechtssache die Erledigung der Hauptsache festgestellt.⁹⁷

Im Rahmen dieser im Jahr 2019 entwickelten Rechtsprechung hatte das Gericht die Gelegenheit Fragen zu klären, die sich von Verfahrensaspekten bis hin zu substantielleren Elementen erstrecken, die sich aus der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ergeben.

6.2.1. *Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften*

Die materiellrechtlichen Präzisierungen des Gerichts im Jahr 2019 konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Anwendung der Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

- *Schutz durch allgemeine Vertraulichkeitsvermutung in Voranmeldungsphase staatlicher Beihilfen*

Erstens hat das Gericht die „Erweiterung“ der Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung auf die Rahmen der Voranmeldungsphase eines Beihilfeverfahrens ausgetauschten Dokumente mit der Begründung anerkannt⁹⁸, dass sie die gute Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in einem Klima des gegenseitigen Vertrauens und damit das ordnungsgemäße Funktionieren einer etwaigen späteren vorläufigen Prüfung oder sogar eines förmlichen Prüfverfahrens gewährleiste⁹⁹.

Das Gericht hat insoweit betont, dass der Austausch im Rahmen von Voranmeldungen auf Initiative der Mitgliedstaaten stattfinde und wesentlich von dem Vertrauensverhältnis

⁹³ Urteile vom 14. Mai 2019 (Commune de Fessenheim u. a./Europäische Kommission, T-751/17, a. a. O.) und vom 12. Februar 2019 (Hércules Club de Fútbol, SAD/Europäische Kommission, T-134/17, a. a. O.).

⁹⁴ Beschlüsse vom 17. Dezember 2019 (Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europäische Kommission, T-560/19, a. a. O.) und vom 14. Mai 2019 (Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europäische Kommission, T-422/18, a. a. O.).

⁹⁵ Beschlüsse vom 11. April 2019 (Damien Bruel/Europäische Kommission, T-202/18, a. a. O.), vom 30. April 2019 (Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-746/18, a. a. O.) und vom 12. September 2019 (Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europäische Kommission, T-250/18, a. a. O.).

⁹⁶ Beschluss vom 12. November 2019, Patrick Breyer/Europäische Kommission, T-158/19, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Beschluss vom 27. Februar 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Europäische Kommission, T-25/18, EU:T:2019:129.

⁹⁸ Urteil vom 14. Mai 2019, Commune de Fessenheim u. a./Europäische Kommission, T-751/17, a. a. O., Rn. 71.

⁹⁹ Ebd., Rn. 50.

abhängt, das das Organ mit diesen aufgebaut hat¹⁰⁰. Zudem führt die Voranmeldung nicht zu einem Beschluss als solchen, sondern zu einer nicht verbindlichen Stellungnahme, die nur die Auffassung der Kommission zum Ausdruck bringt, die sich im Lichte der dem Organ gegebenenfalls später übermittelten Informationen ändern kann.¹⁰¹

Nach ständiger Rechtsprechung muss ein Organ, das sich auf eine in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme beruft, grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das durch diese Ausnahme geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.

Das Gericht hat jedoch wiederholt, dass, wenn das Organ berechtigt ist, sich auf eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung zu berufen, nicht verlangt wird, dass in seiner Begründung alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt werden. Es genügt in der Tat, dass die Begründung die Überlegungen des Organs so klar und eindeutig zum Ausdruck bringt, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen und ihre Rechte verteidigen können und dass der Richter seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann.¹⁰²

Das Gericht betonte ferner, dass die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung durch das Organ, um den Zugang zu den im Rahmen der Voranmeldungsphase eines Beihilfeverfahrens ausgetauschten Dokumenten zu verweigern, weder gegen Artikel 42 noch gegen Artikel 47 der Charta der Grundrechte verstoße.¹⁰³

In Bezug auf diese letztgenannte Bestimmung ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht der Europäischen Kommission gefolgt ist, indem es feststellt, dass „die Verordnung [(EG)] Nr. 1049/2001 ... darauf ab[zielt], Fragen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Unionsorgane zu regeln, und nicht solche, die sich auf Beweise beziehen, die von den Parteien in Gerichtsverfahren vorzulegen sind, sei es in Verfahren vor dem Unionsrichter oder vor den nationalen Gerichten.“¹⁰⁴

- *Schutz von Akten abgeschlossener Beihilfeverfahren, für die eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung gilt*

Darüber hinaus bestätigte das Gericht die Anwendbarkeit der Vertraulichkeitsvermutung auf Akten von Beihilfeverfahren, selbst abgeschlossenen, wenn eine Klage gegen die Entscheidung in der Sache anhängig ist.¹⁰⁵ Das Gericht folgte damit der ständigen Rechtsprechung, die der Tatsache Rechnung trägt, dass die Europäische Kommission je nach

¹⁰⁰ Ebd., Rn. 54.

¹⁰¹ Ebd., Rn. 33.

¹⁰² Ebd., Rn. 72.

¹⁰³ Ebd., siehe Rn. 112 bzw. 125.

¹⁰⁴ Ebd., Rn. 123.

¹⁰⁵ Urteil vom 12. Februar 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europäische Kommission, T-134/17, a. a. O., vgl. insbesondere Rn. 44 bis 47, 54 und 55.

Ergebnis des Gerichtsverfahrens ihre Untersuchungen wiederaufnehmen kann, um gegebenenfalls einen weiteren Beschluss zu erlassen.¹⁰⁶

- „Überwiegendes öffentliches Interesse“

Das Gericht hatte auch Gelegenheit, die Grenzen des Begriffs „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu klären. Letzterer spielt im Rahmen der Verordnung insofern eine entscheidende Rolle, als er Vorrang vor bestimmten Ausnahmeregelungen hat, mit denen die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten begründet werden kann. Das Gericht bekräftigte in diesem Zusammenhang, dass das Verteidigungsrecht des Antragstellers nicht als „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gelten kann.¹⁰⁷

Ebenso kann das besondere Interesse, das eine Person geltend machen kann, die Zugang zu einem oder mehreren sie persönlich betreffenden Dokumenten beantragt, nicht als überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 berücksichtigt werden, da diese Verordnung jedermann ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe eröffnen und nicht etwa Regeln zum Schutz des besonderen Interesses dieser oder jener Person am Zugang zu einem oder mehreren dieser Dokumente festlegen soll.¹⁰⁸

6.2.2. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften

Im Jahr 2019 befasste sich das Gericht auch mit mehreren Verfahrensfragen im Zusammenhang mit Nichtigkeitsklagen gegen Entscheidungen der Europäischen Kommission im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

- Zum zwingenden Charakter der Frist nach Artikel 263 AEUV

In Bezug auf die Verfahrensvorschriften hat das Gericht erstens den zwingenden Charakter der in Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Zweimonatsfrist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen Entscheidungen des Organs hervorgehoben.

Die Frist von zwei Monaten ist somit zwingenden Rechts und steht nicht zur Disposition der Parteien und des Gerichts.¹⁰⁹

Die in Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehene Frist wurde eingeführt, um Rechtsklarheit und -sicherheit zu gewährleisten und jede

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ Ebd., Rn. 46, 47 und 54.

¹⁰⁸ Ebd., Rn. 44.

¹⁰⁹ Beschluss vom 17. Dezember 2019, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europäische Kommission, T-560/19, EU:T:2019:905, Rn. 7.

Diskriminierung oder willkürliche Behandlung im Rahmen der Rechtsprechung zu vermeiden.¹¹⁰

Ausnahmen sind nur möglich, wenn ein Zufall oder ein Fall höherer Gewalt im Sinne des Artikels 45 der Satzung des Europäischen Gerichtshofs vorliegt.¹¹¹

Daher ist eine Nichtigkeitsklage gegen eine bestätigende Entscheidung der Europäischen Kommission, die nach Ablauf der in Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegten Zweimonatsfrist eingereicht wird und auf die nicht eine der oben genannten Ausnahmen zutrifft, als offensichtlich unzulässig zurückzuweisen.¹¹²

¹¹⁰ Ebd.

¹¹¹ Ebd., Rn. 9.

¹¹² Ebd., Rn. 10.

- *Rechtswirkungen der bestätigenden Entscheidung*

Zweitens hat das Gericht darauf hingewiesen, dass grundsätzlich nur die Entscheidung des Generalsekretärs im Namen der Europäischen Kommission nach Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anfechtbar ist. Dieser Standpunkt steht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung, wonach ein Erstbescheid im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung grundsätzlich nicht anfechtbar ist, es sei denn unter außergewöhnlichen Umständen, nämlich wenn der Erstbescheid mit einem Mangel wie dem Versäumnis, den Antragsteller über seine Rechtsbehelfe zu unterrichten, behaftet ist oder wenn er den endgültigen Standpunkt des betreffenden Organs darstellt.¹¹³

In der Tat stellt die Entscheidung im Stadium des Zweitantrags gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eine rechtskräftige Entscheidung dar, die die im Erstbescheid des Organs enthaltene vorausgegangene Stellungnahme des Organs von Anfang an vollständig ersetzt.¹¹⁴ Dementsprechend kann nur diese Entscheidung Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Antragstellers berühren und daher Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sein.¹¹⁵

- *Auswirkungen einer De-facto-Rücknahme der angefochtenen Entscheidung*

Drittens hat das Gericht bestätigt, dass eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung der Kommission gegenstandslos wird und keiner Entscheidung mehr bedarf, wenn der Kläger die angeforderten Auskünfte durch eine spätere Entscheidung des Organs erhalten hat, mit der die angefochtene Entscheidung de facto zurückgenommen wurde.¹¹⁶

- *Berichtigung von Formfehlern in der Nichtigkeitsklage*

Schließlich hat das Gericht die von einem Kläger beantragte Berichtigung zugelassen, der irrtümlich eine Klage gegen die Europäische Kommission anstelle der Exekutivagentur für die Forschung erhoben hatte.¹¹⁷

Das Gericht wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung Formfehler in Bezug auf die Bezeichnung der beklagten Partei nach der Klageerhebung berichtigt werden können, sofern sich ihre Identität eindeutig erkennen lässt.¹¹⁸

Folglich hat das Gericht anerkannt, dass die Exekutivagentur für die Forschung als die Partei anzusehen sei, gegen die die Nichtigkeitsklage erhoben worden ist.¹¹⁹ In diesem Fall wurde der Briefkopf der angefochtenen Entscheidung, in dem „EUROPEAN COMMISSION

¹¹³ Siehe u. a. Urteil vom 11. Dezember 2018, Arca Capital Bohemia a.s./Europäische Kommission, T-441/17, EU:T:2018:899, Rn. 18–20.

¹¹⁴ Beschluss vom 14. Mai 2019; Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europäische Kommission, T-422/18, EU:T:2019:339, Rn. 35.

¹¹⁵ Ebd., Rn. 37.

¹¹⁶ Beschluss vom 27. Februar 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Europäische Kommission, T-25/18, a. a. O., Rn. 18–20.

¹¹⁷ Beschluss vom 12. November 2019, Patrick Breyer/Europäische Kommission, T-158/19, a. a. O.

¹¹⁸ Ebd., Rn. 24.

¹¹⁹ Ebd., Rn. 31.

Research Executive Agency“ in Großbuchstaben als Absender bezeichnet wurde, vom Gericht als möglicherweise irreführend in Bezug auf die separate Rechtspersönlichkeit der Exekutivagentur für die Forschung angesehen.¹²⁰ Die Nichtigkeitsklage wurde daher berichtigt und gegen die Exekutivagentur für die Forschung für zulässig erklärt.

6.3. Im Jahr 2019 eingeleitete Gerichtsverfahren gegen die Europäische Kommission¹²¹

Im Jahr 2019 wurde in 12 neuen Fällen, an denen die Europäische Kommission beteiligt ist, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Klage beim Gericht eingereicht.¹²² Drei dieser Fälle wurden bereits im Laufe des Jahres 2019 entweder abgewiesen, zurückgenommen oder gegen eine andere Partei fortgesetzt.¹²³

Parallel dazu wurden beim Gerichtshof zwei Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen des Gerichts in Fällen eingeleitet, in denen die Europäische Kommission an dem Verfahren beteiligt war.¹²⁴ Beide Rechtsmittel wurden mit zwei im Jahr 2019 gefassten Beschlüssen als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.

Die Europäische Kommission hat die Entwicklungen in der Rechtsprechung der europäischen Gerichte im Jahr 2019 aufmerksam verfolgt. Sie hat insbesondere begrüßt, dass die europäischen Gerichte in allen oben genannten entschiedenen Rechtssachen im Jahr 2019 bestätigten, dass ihre Verwaltungspraxis mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Einklang steht. In allen acht Rechtssachen, die sowohl vom Gerichtshof als auch vom Gericht im Jahr 2019 entschieden wurden,¹²⁵ wurden die Nichtigkeitsklagen gegen die Entscheidungen der Europäischen Kommission vollständig abgewiesen, und der Standpunkt des Organs hat sich damit durchgesetzt.

Die Europäische Kommission hat ferner alle oben genannten Präzisierungen materiell- und verfahrensrechtlicher Vorschriften der europäischen Gerichte aus dem Jahr 2019 in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zur Kenntnis genommen. Das Generalsekretariat hat wie in den Vorjahren gemeinsam mit dem Juristischen Dienst regelmäßige Seminare veranstaltet, um die Bediensteten der Europäischen Kommission über die neuesten Entwicklungen in der Rechtsprechung zu informieren.

¹²⁰ Ebd., Rn. 26.

¹²¹ Stand: 31. Dezember 2019.

¹²² Dabei handelt es sich um folgende Fälle: PL/Europäische Kommission, T-728/19; Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19; AlzChem Group/Europäische Kommission, T-569/19; Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europäische Kommission, a. a. O., T-560/19; Homoki/Europäische Kommission, T-517/19; Public Resource Org and Right to Know/Europäische Kommission, T-185/19; Bronckers/Europäische Kommission, T-166/19; Breyer/Exekutivagentur für die Forschung, T-158/19, a. a. O.; Activos e Inversiones Monterroso/CRU, T-16/19; Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-746/18, a. a. O.; Umweltinstitut München gegen Europäische Kommission, T-712/18; Campbell/Europäische Kommission, T-701/18.

¹²³ Dabei handelte es sich um die Fälle Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europäische Kommission, a. a. O., T-560/19; Breyer/Exekutivagentur für die Forschung, T-158/19, a. a. O.; und Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-746/18, a. a. O.

¹²⁴ Dabei handelt es sich um die Fälle Marco Bronckers/Europäische Kommission, C-770/18, a. a. O. und Hércules Club de Fútbol, SAD/Europäische Kommission, C-332/19 P, a. a. O.

¹²⁵ Mit Ausnahme der Rechtssachen, die im Register gestrichen wurden oder keiner Entscheidung bedurften.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Jahr 2019 markierte den Übergang von der Juncker-Kommission zur Kommission von der Leyen.

Vor diesem politischen Hintergrund standen die demokratischen Grundwerte Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht im Jahr 2019 weiter ganz oben auf der Prioritätenliste der Europäischen Kommission.

Die Europäische Kommission begrüßt das wachsende öffentliche Interesse, das durch ihre Tätigkeiten geweckt wird. Die Kommission ergreift kontinuierlich neue Initiativen, um die Transparenz ihrer Entscheidungsprozesse weiterzuentwickeln und die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger zu fördern.

Dies wurde unter anderem deutlich durch den von den beiden gesetzgebenden Organen angenommenen Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, die eine stärkere Beteiligung der europäischen Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Prozess der Organe fördern soll, aber auch durch die Veröffentlichung ausführlicher und praktischer Leitlinien zu ethischen Standards für Kommissionsmitglieder, die Wahlkampf für die im Mai durchgeführten Wahlen zum Europäischen Parlament führten, und durch die fortgesetzte proaktive Veröffentlichung von Unterlagen zum Brexit und die der Kommission obliegende Pflicht, dieses beispiellos hohe Maß an Transparenz bei der Umsetzung des Austrittsabkommens und während der gesamten Dauer der bevorstehenden Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich aufrechtzuerhalten.

Diese Maßnahmen stützen sich auf zahlreiche bewährte Instrumente und Initiativen, die bereits einen Beitrag zur Wahrung des Transparenzgrundsatzes in der Europäischen Kommission leisten, darunter das Transparenzportal, die systematische Veröffentlichung der Sitzungen der Kommissionsmitglieder, die Einreichung ihrer Interessenerklärungen, das Register der Kommissionsdokumente und andere Register,¹²⁶ EurLex,¹²⁷ Online-Ressourcen mit Informationen über Förderungsmöglichkeiten¹²⁸ und Empfänger von Fördermitteln in der EU¹²⁹, das Portal für öffentliche Konsultationen und das offene Datenportal der EU usw.

Vor diesem Hintergrund spielte das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, den Verträgen der Europäischen Union und der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Recht, auf Antrag Zugang zu Dokumenten zu erhalten, im Jahr 2019 weiterhin eine wichtige Rolle für die Europäische Kommission bei der Umsetzung ihrer Transparenzpflicht.

Die Europäische Kommission bleibt bei Weitem das EU-Organ, das die meisten Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bearbeitet. Mit nicht

¹²⁶ Beispielsweise das Register der Sachverständigengruppen der Kommission und anderer Einrichtungen dieser Art, das Register zum Ausschussverfahren usw.

¹²⁷ Diese Datenbank bietet Zugang zu EU-Rechtsvorschriften, zur Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und zu anderen öffentlichen EU-Dokumenten.

¹²⁸ In Bezug auf Förderungen und Ausschreibungen.

¹²⁹ Über das Finanztransparenzsystem.

weniger als 7445 Erstanträgen erreichte sie im Jahr 2019 die höchste Zahl an Anträgen seit dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2001.

Die meisten dieser Anträge bezogen sich auf mehrere Dokumente, wenn nicht ganze Akten, und führten zu mehreren unterschiedlichen Antworten. Die Kommission erließ nicht weniger als 8449 Erstbescheide.

Einerseits hat die stetig starke Zunahme der Anträge und ihrer Komplexität seit 2016 die Kommission zunehmend vor die schwierige Aufgabe gestellt, den Grundsatz der Transparenz mit dem der Effizienz und guter Verwaltungspraxis in Einklang zu bringen.

Andererseits ist dadurch der Öffentlichkeit unbestreitbar eine große Zahl von Dokumenten zugänglich geworden. Diese freigegebenen Dokumente ergänzten die beträchtliche Menge an Informationen und Dokumenten, die dank der Strategie der Kommission, ihre proaktiven Veröffentlichungen und ihr starkes Engagement für Transparenz kontinuierlich zu verstärken, bereits über die Website der Europäischen Kommission verfügbar waren.

Die Europäische Kommission nahm am 24. September 2019 an dem vom finnischen Vorsitz des Rates der Europäischen Union veranstalteten Fachseminar zum Thema „Die Zukunft der Transparenz in der EU“ teil, das neue Impulse für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung setzen sollte. Im Rahmen dieser gemeinsamen Diskussion über konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz in der kommenden Legislaturperiode hat die Europäische Kommission eine Bestandsaufnahme der Rechtsprechung zum Dokumentenzugang vorgenommen und untersucht, wie sich die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bewährt hat.

Die Präzisierungen des Gerichtshofs haben erheblich zur Verbesserung der Umsetzung der bestehenden Vorschriften durch die Kommission beigetragen.

Die geringe Zahl von Klagen und Urteilen auf Aufhebung von Entscheidungen des Organs in diesem Bereich zeigt, dass der Kommission im Allgemeinen eine ausgewogene Abwägung zwischen dem Recht auf Zugang und den anderen öffentlichen oder privaten Interessen, die gemäß den in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmeregelungen geschützt sind, gelingt.

Der leichte Anstieg der Zahl der Rechtsmittelverfahren vor dem Gerichtshof und der Beschwerden bei der Europäischen Bürgerbeauftragten sollte nicht vergessen machen, dass dies nur einen sehr geringen Teil der stetig wachsenden Gesamtzahl der von der Europäischen Kommission bearbeiten Anträge betrifft.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Europäische Kommission im Jahr 2019 ihr Versprechen einer offenen europäischen Verwaltung eingelöst hat, die als Ziel in den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte verankert und in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 konkretisiert ist.

Die Europäische Kommission war weiter mehr denn je entschlossen, die neuen Bedrohungen, die sich infolge von fehlender Transparenz im digitalen Zeitalter oder gar Desinformation, dem genauen Gegenteil von Transparenz, für die Demokratie stellen, zu bekämpfen.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.9.2020
COM(2020) 561 final

ANNEX

ANHANG

des

BERICHTS DER KOMMISSION

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2019

Statistik zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

1. ZAHL DER INS REGISTER AUFGENOMMENEN DOKUMENTE

	C	COM	JOIN	ABL	PV	SEC	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN	Gesamt
2018	15 297	2123	82	120	76	1366	518	19 582
2019	14 796	1436	44	127	83	1324	522	18 337

2. KONSULTATION DER EUROPA-WEBSITE „ZUGANG ZU DOKUMENTEN“

2019 ¹	BESUCHER	BESUCHTE SEITEN
Gesamt	6642	10 112

3. ZAHL DER EINGEGANGENEN UND BEARBEITETEN ERSTANTRÄGE

	2015	2016	2017	2018	2019
Registrierte Anträge	6752	6077	6255	6912	7445
Beantwortete Anträge ²	7684	7139	6716	7257	8449
Erteilte Antworten auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001	5819	5945	5181	6117	7612

¹ Da seit dem Jahr 2018 ein neuer Algorithmus angewendet wird, um genauere Statistiken zu erhalten, sind die erhobenen Daten nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

² Ein Antrag kann sich auf mehrere Dokumente beziehen und damit unterschiedliche Antworten nach sich ziehen. Andererseits können in einigen Fällen mehrere Anträge zusammengefasst werden und nur eine einzige Antwort zur Folge haben. Diese Zahl schließt sämtliche Arten von Folgemaßnahmen der Europäischen Kommission ein, angefangen bei Antworten nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (auch in Fällen, in denen keine Dokumente vorliegen) über Antworten im Rahmen anderer Rechtsrahmen (wegen des Inhalts des Antrags, der Stellung des Antragstellers usw.) bis hin zum Verfahrensabschluss, weil der Antragsteller angeforderte Präzisierungen nicht mitteilt oder sich nicht an die Verfahrensbestimmungen hält.

4. ZAHL DER EINGEGANGENEN UND BEARBEITETEN ZWEITANTRÄGE

	2015	2016	2017	2018	2019
Registrierte Anträge	284	295	299	318	334
Beantwortete Anträge	291	258	300	326	319
Erteilte Antworten auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001	230	220	259	288	296

5. ERTEILTE ANTWORTEN NACH GENERALDIREKTION BZW. DIENSTSTELLE

	ERSTANTRAG (%)		ZWEITANTRAG (%)	
	2018	2019	2018	2019
Generalsekretariat – SG	6,73	8,61	8,49	7,19
Juristischer Dienst – SJ	3,23	4,12	4,72	2,40
Generaldirektion Kommunikation – GD COMM	0,43	0,55	0	0,90
Europäisches Zentrum für politische Strategie – EPSC	0,04	0,08	0,32	0,60
Taskforce für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich – UKTF	0,55	0,54	0,63	0,60
Generaldirektion Haushalt – GD BUDG	0,81	0,94	0,31	0,90
Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit einschließlich Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik - Luxemburg und Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche – GD HR, OIL, PMO	1,95	2,40	3,46	4,79
Generaldirektion Informatik – GD DIGIT	0,54	0,43	0	0
Interner Auditdienst – IAS	0,16	0,07	2,20	0,30
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung ³ – OLAF	0,27	0,24	0	0
Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen – GD ECFIN	0,95	1,25	0	1,80
Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU – GD GROW	6,52	6,93	6,60	5,39
Generaldirektion Wettbewerb – GD COMP	5,86	5,70	13,84	8,68
Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration – GD EMPL	1,87	2,34	3,14	2,10
Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – GD AGRI	3,17	3,13	2,20	2,40
Generaldirektion Mobilität und Verkehr – GD MOVE	5,18	4,74	1,26	1,80

³ Die Daten für das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) betreffen die Anträge auf Zugang zu Dokumenten in Bezug auf seine Verwaltungstätigkeiten, die in demselben IT-System erfasst werden, das auch von anderen Kommissionsdienststellen verwendet wird (GestDem). Die Anträge auf Zugang zu Dokumenten in Bezug auf die Untersuchungstätigkeiten des OLAF sind nicht Gegenstand dieses Berichts.

Generaldirektion Energie – GD ENER	2,69	3,16	2,20	1,80
Generaldirektion Umwelt – GD ENV	4,96	3,87	3,77	3,89
Generaldirektion Klimapolitik – GD CLIMA	1,50	1,67	1,57	1,20
Generaldirektion Forschung und Innovation – GD RTD	1,65	2,07	0,94	2,10
Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien – GD CNECT	2,58	2,26	5,66	6,29
Gemeinsame Forschungsstelle – JRC	0,26	0,32	0,32	0,30
Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei – GD MARE	1,35	1,37	1,89	1,20
Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion – GD FISMA	4,53	3,41	1,26	2,40
Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung – GD REGIO	2,24	3,76	1,26	1,50
Generaldirektion Steuern und Zollunion – GD TAXUD	6,42	4,02	3,77	4,19
Generaldirektion Bildung und Kultur – GD EAC	1,50	0,82	0	1,80
Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit – GD SANTE	11,00	8,38	7,86	2,69
Generaldirektion Migration und Inneres – GD HOME	3,39	4,26	2,83	5,99
Generaldirektion Justiz und Verbraucher – GD JUST	3,52	3,13	5,66	3,59
Generaldirektion Handel – GD TRADE	4,37	6,02	3,15	10,18
Generaldirektion Nachbarschaft und Erweiterungsverhandlungen – GD NEAR	2,63	2,46	4,09	2,99
Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung – GD DEVCO	4,69	3,85	1,57	2,40
Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe – GD ECHO	0,33	0,44	0,31	0
Eurostat – ESTAT	0,12	0,23	0	0,30
Generaldirektion Dolmetschen – SCIC	0	0,08	0	0
Generaldirektion Übersetzung – DGT	0,07	0,23	0	0
Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union – OP	0,06	0,04	0	0,30
Dienst für außenpolitische Instrumente ⁴ – FPI	1,32	1,54	0,94	1,80
Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik - Brüssel – OIB	0,06	0,26	0	0,30
Amt für Personalauswahl – EPSO	0,49	0,30	3,77	2,99
Insgesamt (%)	100	100	100	100

⁴ Seit der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) werden nur Dokumente des Dienstes für außenpolitische Instrumente innerhalb der Europäischen Kommission aufbewahrt.

6. SOZIAL- UND BESCHÄFTIGUNGSPROFIL DER ANTRAGSTELLER

	ERSTANTRAG (%)		ZWEITANTRAG (%)	
	2018	2019	2018	2019
Hochschule/Denkfabrik	10,62	12,18	2,83	4,79
Unternehmen/Unternehmensverband	16,70	10,42	7,86	4,49
Journalist/in	10,07	8,14	15,09	11,08
Anwaltskanzlei/selbstständiger Anwalt	10,07	9,36	15,41	14,37
MdEP/MdEP-Assistent	0,95	0,73	5,03	0,30
Nichtstaatliche Organisation (NGO)	6,76	5,75	17,30	12,57
Mitgliedstaaten (Antworten auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)	0,94	1,69	0,31	0,60
(Sub)nationale Behörde	1,72	0,63	0	0,30
Keine Angabe (Bürger)	42,17	51,09	36,16	51,50
Insgesamt (%)	100	100	100	100

7. GEOGRAFISCHE HERKUNFT DER ANTRAGSTELLER

	ERSTANTRAG (%)		ZWEITANTRAG (%)	
	2018	2019	2018	2019
EU -MITGLIEDSTAATEN				
Belgien	32,86	30,95	45,91	33,23
Bulgarien	0,81	0,93	0,63	0,30
Tschechien	0,87	0,98	0,63	2,10
Dänemark	1,45	1,88	1,26	1,50
Deutschland	9,17	11,91	8,49	14,07
Estland	0,09	0,13	0	0
Irland	2,24	1,53	2,52	2,69
Griechenland	0,91	1,18	0,63	2,99
Spanien	5,89	5,94	2,52	12,87
Frankreich	6,93	8,01	4,40	5,09
Kroatien	0,51	0,52	0,94	1,80
Italien	5,70	5,52	6,60	5,09
Zypern	0,13	0,11	0	0,30
Lettland	0,27	0,04	0	0
Litauen	0,33	0,46	0	0
Luxemburg	0,69	1,45	0	0

Ungarn	0,88	0,66	0,94	0
Malta	0,26	0,26	0	0
Niederlande	6,52	4,97	8,49	4,19
Österreich	1,30	1,48	1,57	0,90
Polen	2,40	2,22	1,89	0,60
Portugal	0,84	1,21	0,31	0,30
Rumänien	0,80	0,75	0,31	0
Slowenien	0,54	0,30	1,57	0,60
Slowakei	0,52	0,38	0,94	0,60
Finnland	1,19	0,86	0,31	0,30
Schweden	1,33	0,99	0	0
Vereinigtes Königreich	9,23	7,78	6,60	8,98
DRITTLÄNDER				
Nicht zur EU gehörende europäische Länder	2,17	3,88	1,57	0,90
Afrika	0,26	0,24	0,31	0
Asien	1,14	1,02	0	0,30
Australien und Neuseeland	0,13	0,50	0	0
Nordamerika	1,52	0,95	0,31	0,30
Südamerika	0,12	0,03	0	0
Ohne Angabe ⁵	0	0	0	0
Insgesamt (%)	100	100	100	100

8. ART DER ERSTBESCHEIDE

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
voller Zugang gewährt	4003	68,79	3622	60,93	3201	61,78	3633	59,39	4018	52,79
teilweiser Zugang gewährt	926	15,91	1214	20,42	1050	20,27	1274	20,83	1888	24,80
Zugang verweigert	890	15,29	1109	18,65	930	17,95	969	15,84	980	12,87
Keine Dokumente im Besitz des Organs	0	0	0	0	0	0	241	3,94	726	9,54
Gesamt	5819	100	5944	100	5181	100	6117	100	7612	100

⁵ Diese Kategorie erscheint in den Statistiken, da der Erstantrag in Fällen, in denen er nicht über das Online-Tool eingereicht wurde, manuell eingegeben und das Land des Antragstellers unter Umständen aufgrund eines Versehens nicht in dem IT-System angezeigt wurde, das für die Verwaltung von Anträgen auf Dokumentenzugang verwendet wird (GestDem).

9. ART DER ZWEITBESCHEIDE

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Vollständig aufgehoben – voller Zugang gewährt	22	9,57	11	5,00	14	5,40	19	6,60	22	7,43
Teilweise aufgehoben – teilweiser Zugang gewährt	73	31,74	104	47,27	108	41,70	98	34,03	136	45,95
Bestätigung des Erstbescheids – Zugang verweigert	135	58,70	105	47,73	137	52,90	120	41,67	89	30,07
Keine Dokumente im Besitz des Organs	0	0	0	0	0	0	51	17,70	49	16,55
Gesamt	230	100	220	100	259	100	288	100	296	100

10. ABLEHNUNG DES ZUGANGS WEGEN ANWENDUNG DER AUSNAHMEREGLUNG

Ausnahmeregelung nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001	ERSTANTRAG (%)		ZWEITANTRAG (%)	
	2018	2019	2018	2019
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a 1. Gedankenstrich – Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit	8,79	9,20	5,60	5,02
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a 2. Gedankenstrich – Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Verteidigung und militärische Belange	0,34	0,10	0,43	0
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a 3. Gedankenstrich – Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen	5,79	5,28	5,60	18,41
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a 4. Gedankenstrich – Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der EU oder eines Mitgliedstaats	0,79	0,66	2,16	0,84
Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b – Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen	34,50	41,05	25,00	22,18
Artikel 4 Absatz 2 1. Gedankenstrich – Schutz der geschäftlichen Interessen	15,41	15,01	12,50	12,13
Artikel 4 Absatz 2 2. Gedankenstrich – Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung	3,23	3,79	5,17	4,60
Artikel 4 Absatz 2 3. Gedankenstrich – Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten	12,74	13,42	30,60	24,27
Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 – Entscheidungsprozess, in dem noch kein Beschluss gefasst wurde	15,11	10,16	10,78	8,37
Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 – Entscheidungsprozess, in dem bereits ein Beschluss gefasst wurde (Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen)	1,95	0,90	2,16	4,18

Artikel 4 Absätze 4 und 5 – Ablehnung durch einen Mitgliedstaat oder einen Dritten ⁶	1,35	0,43	/	/
Insgesamt (%)	100	100	100	100

⁶ Diese Kategorie wird nicht mehr verwendet, da sie keine Ausnahmeregelung im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 darstellt. Sie wird jedoch weiterhin angezeigt, da die verfügbaren Rohdaten nicht in jedem Fall eine Aufschlüsselung im Einklang mit der Ausnahmeregelung des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ermöglichen.