

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [Link]. Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung](#) [Link].

Beschluss in der Sache 552/2018/MIG über die Verweigerung des Zugangs der Europäischen Kommission zu Dokumenten zum deutschen Netzdurchsetzungsgesetz durch die Europäische Kommission

Entscheidung

Fall 552/2018/MIG - Geöffnet am 22/03/2018 - Empfehlung vom 11/06/2019 -

Entscheidung vom 20/11/2019 - Betroffene Institution Europäische Kommission (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Der Fall betraf einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Kommission zum deutschen Netzdurchsetzungsgesetz [1] , einem nationalen Gesetz zur Bekämpfung von Fake News in sozialen Netzwerken.

Der Bürgerbeauftragte legte einen Lösungsvorschlag vor und forderte die Kommission auf, ihre (teilweise) Weigerung, der Öffentlichkeit Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, erneut zu prüfen. Die Kommission antwortete nicht innerhalb der vom Bürgerbeauftragten gesetzten Frist. Daraufhin richtete der Bürgerbeauftragte eine Empfehlung an die Kommission.

Die Kommission antwortete, dass sie die Empfehlung des Bürgerbeauftragten nicht akzeptiert habe.

Die Bürgerbeauftragte bedauert, dass die Kommission ihrer Empfehlung nicht gefolgt ist. Sie hält an ihren Befunden von Missständen fest.

[1] Das Netzdurchsetzungsgesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/> [Link].



Hintergrund der Beschwerde und Untersuchung

1. Nach EU-Vorschriften [1] müssen Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, technische Rechtsvorschriften für Produkte oder Online-Dienste zu erlassen, dies der Kommission mitteilen. Die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten können dann innerhalb einer „Stillhaltefrist“ von drei Monaten beurteilen, ob der Gesetzesentwurf mit dem EU-Recht vereinbar ist.
2. Im März 2017 teilten die deutschen Behörden der Kommission ihre Absicht mit, ein Gesetz zur Bekämpfung von „Aggitation“ und „Fake News“ in sozialen Netzwerken, dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz [2] , zu erlassen. Die Stillhaltefrist endete am 28. Juni 2017 ohne Bemerkungen der Kommission oder anderer Mitgliedstaaten.
3. Im Juli 2017 forderte die Beschwerdeführerin, ein deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments, die Kommission auf, ihr Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit dem Entwurf des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes und der Mitteilung der deutschen Behörden zu gewähren. [3]
4. Die Kommission unterrichtete den Beschwerdeführer über zwölf bereits öffentlich zugängliche Dokumente und gewährte dem Beschwerdeführer einen umfassenden teilweisen Zugang zu sechs anderen Dokumenten, wobei nur personenbezogene Daten geschwärzt wurden. Die Beschwerdeführerin machte jedoch geltend, die Kommission habe nicht alle Dokumente ermittelt, die für ihren Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit relevant seien.
5. Die Kommission überprüfte ihre Archive erneut und stellte **18 zusätzliche Dokumente fest** . Sie gewährte teilweisen Zugang zu 13 dieser Dokumente und keinen Zugang zu fünf Dokumenten. Sie begründete die Unzulänglichkeiten, indem sie sich auf die Notwendigkeit des Schutzes personenbezogener Daten, des Schutzes ihrer Entscheidungsfindung und des Schutzes der Rechtsberatung stützte. [4]
6. Der Beschwerdeführer wandte sich dann an den Bürgerbeauftragten.
7. Während der Untersuchung des Bürgerbeauftragten informierte die Beschwerdeführerin die Bürgerbeauftragte über sechs weitere Dokumente (E-Mails), die ihrer Ansicht nach auf ihren Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit hätten offengelegt werden müssen.
8. Der Bürgerbeauftragte prüfte die Dokumente, zu denen die Kommission den vollständigen Zugang verweigert hatte, sowie die sechs vom Beschwerdeführer ermittelten E-Mails.

Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine Lösung

9. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Lektüre des Antrags des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit durch die Kommission zu restriktiv war. Sie kam zu dem Schluss, dass die Kommission es versäumt habe, mindestens fünf Dokumente zu ermitteln.



10. Der Bürgerbeauftragte schlug der Kommission vor, den Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang neu zu bewerten und nach Dokumenten zu suchen, die den Gesetzesentwurf und die Bekanntgabe dieses Gesetzes durch Deutschland betreffen.

11. In Bezug auf die bereits ermittelten Dokumente schlug der Bürgerbeauftragte vor, dass die Kommission angesichts der jüngsten Rechtsprechung ihre teilweise Weigerung, uneingeschränkten Zugang zu gewähren, erneut prüfen sollte [5] .

12. Die Kommission ersuchte die Bürgerbeauftragte um eine Verlängerung der Frist für ihre Antwort auf ihren Lösungsvorschlag, antwortete jedoch nicht innerhalb der verlängerten Frist.

Empfehlung des Bürgerbeauftragten

13. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die anhaltende Fehlinterpretation der Tragweite des Antrags des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit und seine restriktive Anwendung der Ausnahme, die darauf abzielt, ihre Entscheidungsfindung und Rechtsberatung zu schützen, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Sie empfahl der Kommission, dem Beschwerdeführer unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung der EU den größtmöglichen Zugang zu den bereits identifizierten Dokumenten und zu allen Dokumenten zu gewähren, die vernünftigerweise als in den Anwendungsbereich des Antrags des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit fallend angesehen werden können. [6]

14. In ihrer Erwiderung hielt die Kommission an ihrem früheren Standpunkt fest. Insbesondere erklärte sie, sie habe die Beschwerdeführerin in ihrer ursprünglichen Entscheidung darüber in Kenntnis gesetzt, dass *„alle identifizierten Dokumente im Rahmen des [Mitteilungsverfahrens]“ erstellt worden seien* , und dass die Beschwerdeführerin ihre Auslegung des Umfangs ihres Antrags nicht in Frage gestellt habe. Er bekräftigte ferner, dass die GD GROW die für das Notifizierungsverfahren zuständige Dienststelle der Kommission sei, und wies darauf hin, dass es unter den genannten Dokumenten einige Dokumente anderer Dienststellen gebe.

15. In Bezug auf die jüngste EU-Rechtsprechung, auf die sich der Bürgerbeauftragte bezieht, argumentierte die Kommission, dass sie bei ihrer endgültigen Entscheidung über den Antrag des Beschwerdeführers die rechtlichen und tatsächlichen Umstände zu diesem Zeitpunkt einschließlich des Stands der Rechtsprechung berücksichtigt habe. Darüber hinaus unterscheiden sich die einschlägigen Dokumente, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragt hat, von den Dokumenten, um die es in der Rechtssache vor den Unionsgerichten geht. Insbesondere wurden die im Zugangsantrag des Beschwerdeführers in Rede stehenden Dokumente nicht im Rahmen einer Folgenabschätzung vorgelegt, sondern sich auf ein Notifizierungsverfahren beziehen. Die Kommission vertrat daher die Auffassung, dass diese Rechtsprechung nicht anwendbar sei. [7]

16. Die Beschwerdeführerin antwortete, dass die Kommission den Umfang ihres



Zugangsantrags falsch ausgelegt und daher nicht alle relevanten Dokumente ermittelt habe. Sie wies auch darauf hin, dass die Argumente der Kommission widersprüchlich seien.

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach dem Lösungsvorschlag und der Empfehlung

- 17.** Dem Bürgerbeauftragten ist klar, dass die Kommission den Umfang des Antrags des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit falsch ausgelegt hat.
- 18.** Vor der Untersuchung des Bürgerbeauftragten hatte die Beschwerdeführerin wiederholt erklärt, dass die Kommission weitere Dokumente vorlegen muss, die in den Anwendungsbereich ihres Zugangsantrags fallen. Da die Kommission die Beschwerdeführerin nicht über die Art und Weise unterrichtete, in der sie ihren Antrag verstanden hatte, hätte die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt nicht konkreter sein können. Insbesondere konnte der Beschwerdeführer nicht wissen, dass die Kommission nur innerhalb der GD GROW nach Dokumenten gesucht hatte. Wie die Kommission selbst ausgeführt hat, lagen auch Dokumente anderer Dienststellen der Kommission vor. In diesem Zusammenhang stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass es sich bei der Kommission um eine Einheit handelt.
- 19.** Während der Untersuchung des Bürgerbeauftragten stellte die Beschwerdeführerin erneut klar, wie ihr Antrag verstanden werden muss, nämlich dass sie Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Notifizierung des Gesetzentwurfs und des Gesetzentwurfs selbst an einem beliebigen Ort in der Kommission beantragte, was mit dem Wortlaut ihres Zugangsantrags im Einklang steht. Darüber hinaus ermittelte der Beschwerdeführer sechs E-Mails, die zwischen verschiedenen Kommissionsdienststellen ausgetauscht wurden. Eine dieser E-Mails stellte eine Anlage zu einem der identifizierten Dokumente dar. Die übrigen fünf E-Mails waren von der Kommission tatsächlich nicht ermittelt worden. Alle diese E-Mails betreffen eindeutig *die Notifizierung* des Gesetzentwurfs und können als „Kommissionsdokumente“ eingestuft werden. Es ist somit klar, dass die Kommission es versäumt hat, mindestens diese fünf E-Mails zu identifizieren.
- 20.** In Bezug auf die redaktionellen Maßnahmen zum Schutz der Entscheidungsfindung und Rechtsberatung der Kommission stimmt der Bürgerbeauftragte der Auffassung der Kommission nicht zu, dass das jüngste Urteil in der Rechtssache *ClientEarth* in diesem Fall nicht anwendbar ist.
- 21. Bei den in der Rechtssache *ClientEarth* streitigen** Dokumenten handelte es sich um Dokumente im Zusammenhang mit *„Folgenabschätzungen, die im Hinblick auf die mögliche Annahme von Gesetzgebungsinitiativen durch die Kommission vorgenommen wurden“* [8] Während sich die in Rede stehenden Dokumente nicht auf Gesetzgebungsinitiativen *der Kommission* beziehen – sie beziehen sich auf eine Gesetzgebungsinitiative eines Mitgliedstaats zum Erlass nationaler Vorschriften -, betont der Bürgerbeauftragte, dass in der Rechtssache *ClientEarth* der maßgebliche Faktor darin bestand, dass die Dokumente im Zusammenhang mit *der Annahme von Rechtsvorschriften* stehen. Die Bürger haben in einer



Demokratie ein verstärktes Interesse daran, zu wissen, warum und wie die Rechtsvorschriften verabschiedet werden. Ein breiterer Zugang der Öffentlichkeit sollte immer zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Rechtsvorschriften gewährt werden, da alle Bürger, die in den räumlichen Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften fallen, von den Rechtsvorschriften betroffen sein werden. Der Umstand, dass es sich im vorliegenden Fall um eine nationale Regelung handelt, die nur in Deutschland anwendbar ist, ändert nichts an diesem Grundsatz. Daher war es völlig richtig, sich auf *die Grundsätze zu stützen, die der Rechtsprechung von ClientEarth zugrunde lagen.*

22. Darüber hinaus argumentierte die Kommission, dass die streitigen Dokumente „für die Erstellung einer Folgenabschätzung relevant bleiben“ in Bezug auf „mögliche Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Wirksamkeit der Bekämpfung illegaler Online-Inhalte“. Diese Folgenabschätzung hat zu einem Vorschlag der Kommission für EU-Rechtsvorschriften zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte geführt. [9] Die fraglichen Dokumente beziehen sich indirekt auf eine Gesetzgebungsinitiative der Kommission. Zwar stellen sie formal keine „Impact Assessment Reports“ im Sinne der *ClientEarth*-Rechtsprechung dar, doch gelten die der *ClientEarth*-Rechtsprechung zugrunde liegenden Grundsätze sicherlich auch aus diesem Grund.

23. Die Bürgerbeauftragte ist daher enttäuscht, dass die Kommission ihre Empfehlung abgelehnt und die Gelegenheit nicht genutzt hat, transparenter zu sein.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung ab:

Die Bürgerbeauftragte nimmt die Ablehnung ihrer Empfehlung zur Kenntnis und wiederholt ihre Feststellung, dass die Kommission der Beschwerdeführerin den größtmöglichen Zugang zu den von ihr angeforderten Dokumenten hätte gewähren sollen.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter Straßburg, 20.11.2019

[1] Richtlinie 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften über die Dienste der Informationsgesellschaft:



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32015L1535> [Link].

[2] Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32015L1535> [Link].

[3] Gemäß der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Link].

[4] Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 4 Absatz 3 zweiter Gedankenstrich und Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001.

[5] Der Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine Lösung ist abrufbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/114788> [Link].

[6] Die Empfehlung des Bürgerbeauftragten ist abrufbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/115002> [Link].

[7] Der vollständige Wortlaut der Antwort der Kommission auf die Empfehlung des Bürgerbeauftragten ist abrufbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/118691> [Link].

[8] Urteil des Gerichtshofs vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16 P, Rn. 89:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205322&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Link].

[9] Siehe: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1183598_en
[Link].