

## **Entscheidung im Fall 253/2021/MIG betreffend die von der Europäischen Kommission benötigte Dauer für die Bearbeitung eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument betreffend den Transport von Zuchtrindern in Drittländer**

Entscheidung

**Fall 253/2021/MIG - Geöffnet am 11/02/2021 - Entscheidung vom 19/03/2021 - Betroffene Institution Europäische Kommission ( Kein Missstand festgestellt ) |**

Der Fall betraf einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einer Liste mit von deutschen Behörden stammenden Informationen über Transporte lebender Rinder aus Deutschland in Länder außerhalb der EU. Die Europäische Kommission hatte entschieden, die für die Beantwortung des Antrags vorgesehene Frist von 15 Arbeitstagen zu verlängern, was der Beschwerdeführer für nicht gerechtfertigt hielt.

Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Kommission den Fall aufgrund eines parallel laufenden, einen ähnlichen Antrag des Beschwerdeführers betreffenden Verfahrens zu Recht als Ausnahmefall einstufte. In diesem Fall war die Kommission nämlich im Begriff, sich über die Einwände der deutschen Behörden gegen die Offenlegung eines Dokuments hinwegzusetzen, und sie wollte abwarten, ob die deutschen Behörden nicht gerichtlich gegen diese Entscheidung vorgehen würden. Die Kommission wartete zudem noch auf die Stellungnahme der deutschen Behörden zu dem Antrag im vorliegenden Fall. Die Bürgerbeauftragte kam daher zu dem Schluss, dass die Entscheidung der Kommission, die Antwortfrist zu verlängern, gerechtfertigt war.

Die Bürgerbeauftragte stellte jedoch ebenfalls fest, dass die Kommission den Beschwerdeführer ausführlicher über die Gründe für die Fristverlängerung hätte informieren sollen. Die Bürgerbeauftragte verzichtete zwar auf die Feststellung eines Verwaltungsmisstands, schloss die Untersuchung aber mit der dringenden Aufforderung an die Kommission ab, den Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang ohne weitere Verzögerungen zu beantworten.

### **Hintergrund der Beschwerde**

1. Der Beschwerdeführer ist ein Journalist, der einen deutschen öffentlich-rechtlichen Fernsehsender vertritt und den Transport lebender Tiere aus der EU in Drittländer untersucht.



2. Am 28. Dezember 2020 ersuchte der Beschwerdeführer die Kommission, ihm öffentlichen Zugang [1] zu entsprechenden, in der TRACES [2] -Datenbank gespeicherten Informationen zu gewähren. Es war das dritte Mal, dass er einen solchen Antrag stellte. [3] Konkret beantragte der Beschwerdeführer eine Liste von Daten über Ausfuhren von Zuchtrindern aus Deutschland in Drittländer für das Jahr 2020. Er wünschte eine Liste, in der die jeweils zuständige lokale Behörde, die Zahl der durchgeführten Transporte, die Zahl der exportierten Rinder und die Bestimmungsländer dieser Transporte angegeben sind.

3. Am 25. Januar 2021 teilte die Kommission dem Beschwerdeführer mit, dass sie nicht in der Lage sein werde, seinen Antrag innerhalb der in den EU-Bestimmungen zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Verordnung 1049/2011) festgelegten Frist zu beantworten. Die Kommission verlängerte die Frist daher bis zum 16. Februar 2021.

4. Am nächsten Tag machte der Beschwerdeführer Einwände gegen diese Verlängerung geltend und forderte die Kommission auf, seinen Antrag auf Zugang bis zum 29. Januar 2021 zu beantworten.

5. Als er von der Kommission keine Antwort erhielt, wandte sich der Beschwerdeführer am 30. Januar 2021 an die Bürgerbeauftragte.

6. Am 10. Februar 2021 informierte der Beschwerdeführer die Bürgerbeauftragte darüber, dass er von der Kommission bislang weder eine Antwort auf seine Beschwerde über die Fristverlängerung noch auf seinen Antrag auf Zugang erhalten habe.

## Die Untersuchung

7. Die Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung betreffend den Standpunkt des Beschwerdeführers ein, dass die Kommission die für die Beantwortung seines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit geltende Frist unrechtmäßig verlängert habe.

8. Im Rahmen der Untersuchung erhielt die Bürgerbeauftragte die Antwort der Kommission hinsichtlich der Beschwerde und anschließend die Stellungnahme des Beschwerdeführers zur Antwort der Kommission. Das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten prüfte auch Schriftwechsel der Kommission mit den deutschen Behörden, von denen die Informationen, die Gegenstand des Antrags sind, stammen [4].

## Bei der Bürgerbeauftragten vorgebrachte Argumente

9. Der Beschwerdeführer war der Ansicht, dass die rechtlichen Anforderungen für eine Verlängerung der betreffenden Frist um 15 Arbeitstage nicht erfüllt seien.

10. Er führte an, dass es sich nicht um einen „Ausnahmefall“ [5] handele, da er zuvor bereits



zwei sich auf frühere Zeiträume beziehende Anträge auf Zugang zu ähnlichen Dokumenten gestellt habe und sein Antrag auf Zugang kein „sehr umfangreiches Dokument“ und keine „sehr große Zahl von Dokumenten“ betreffe. Vielmehr könne die Liste, zu der er Zugang wünsche, leicht aus der TRACES-Datenbank der Kommission abgerufen werden.

**11.** Zudem machte der Beschwerdeführer geltend, dass die Kommission ihre Gründe für die Verlängerung, nämlich, dass eine Fristverlängerung deshalb notwendig sei, da die angeforderten Dokumente von Dritten stammten, die konsultiert worden seien, nicht ausführlich genug dargelegt habe.

**12.** Die Kommission antwortete, dass die in der TRACES-Datenbank gespeicherten Informationen von den deutschen Behörden stammten. Da die Mitgliedstaaten verlangen könnten, dass von ihnen stammende Dokumente nicht von den EU-Organen offengelegt werden, habe die Kommission die deutschen Behörden konsultiert. Da die deutschen Behörden nicht vor Ablauf der vorgeschriebenen Frist (26. Januar 2021) geantwortet hätten, habe die Kommission diese Frist verlängern müssen. Die Kommission war zudem der Ansicht, dass die Fristverlängerung gegenüber dem Beschwerdeführer hinreichend begründet worden sei.

**13.** Außerdem führte die Kommission an, dass es sich hier um einen Ausnahmefall handele, da der Beschwerdeführer zuvor bereits einen ähnlichen Antrag auf Zugang gestellt habe, der sich auf einen anderen Zeitraum bezog und von der Kommission zum Zeitpunkt der Fristverlängerung noch bearbeitet wurde. In diesem Fall hätten die deutschen Behörden Einwände gegen die Gewährung von Zugang zu bestimmten Teilen der angeforderten Liste erhoben. Am 11. Februar 2021 habe die Kommission jedoch entschieden, sich über die Einwände der deutschen Behörden hinwegzusetzen und dem Beschwerdeführer uneingeschränkten Zugang zur angeforderten Liste zu gewähren. Allerdings habe die Kommission abwarten müssen, ob die deutschen Behörden nicht gegen diese Entscheidung vorgehen würden, bevor sie dem Beschwerdeführer schließlich Zugang zur fraglichen Liste gewähren konnte. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass es aus diesen Gründen nicht angemessen gewesen wäre, auf den Antrag des Beschwerdeführers zu antworten, bevor sie nicht die Folgen ihrer Entscheidung über den vorherigen, ähnlich gelagerten Antrag abschätzen konnte.

**14.** Der Beschwerdeführer machte geltend, dass die Stellungnahme der Kommission nicht schlüssig sei. Im Zuge der Verlängerung der Frist habe die Kommission nicht klar kommuniziert, dass sie noch auf die Antwort der deutschen Behörden wartete.

**15.** Der Beschwerdeführer fügte hinzu, dass die Kommission die Frist zwischenzeitlich noch einmal verlängert habe, sodass er noch immer keine Antwort erhalten habe. Er war der Meinung, dass der Umgang der Kommission mit seinem Antrag auf Zugang dem Geist der Verordnung (EG) 1049/2001 widerspreche. Vor dem Hintergrund der im Februar durch die Kommission ergangenen endgültigen Entscheidung über seinen zweiten Antrag auf Zugang erklärte der Beschwerdeführer, dass er nicht verstehe, weshalb die Kommission nicht wenigstens eine geschwärzte Fassung der angeforderten Liste bereitgestellt habe, wie sie es bereits bei den beiden zuvor von ihm gestellten, ähnlich gelagerten Anträgen auf Zugang getan



hatte.

## Beurteilung der Bürgerbeauftragten

**16.** Nach den EU-Bestimmungen zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sind die mit der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu einem von einem Dritten stammenden Dokument befassten EU-Organe verpflichtet, den betreffenden Dritten zu konsultieren, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument offengelegt werden darf. [6] Handelt es sich bei dem Dritten um einen EU-Mitgliedstaat, kann dieser verlangen, dass das Dokument nicht offengelegt wird. [7]

**17.** Vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen und angesichts der Tatsache, dass die EU-Organe jeden Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einzeln prüfen müssen, ist die Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission die deutschen Behörden in diesem Fall zu Recht konsultiert hat.

**18.** Allerdings müssen die EU-Organe auch dann die vorgeschriebene Frist von 15 Arbeitstagen [8] einhalten, wenn Dritte zu konsultieren sind. Diese Frist kann einmal verlängert werden; eine solche Verlängerung ist jedoch nur in Ausnahmefällen möglich. [9]

**19.** Die Bürgerbeauftragte ist nicht der Ansicht, dass der Umstand, dass das betreffende Dokument von einem Dritten stammt, an sich schon einen Ausnahmefall begründet. Dies ergibt sich auch aus der EU-Rechtsprechung, nach der Mitgliedstaaten, die im Zusammenhang mit einem Zugangsverfahren konsultiert werden, „unverzüglich in einen loyalen Dialog [...] eintreten“ müssen. Dabei ist „insbesondere darauf zu achten, dass dem Organ ermöglicht werden muss, binnen der [geltenden] Fristen Stellung zu nehmen“. [10]

**20.** Im Laufe der Untersuchung stellte die Kommission klar, dass sie diesen Fall deshalb als Ausnahmefall betrachte, weil ein ähnlicher Antrag auf Zugang des Beschwerdeführers vorgelegen habe, der sich zu dem Zeitpunkt, zu dem die Frist in diesem Fall verlängert wurde, noch in Bearbeitung befunden habe und bei dem sie sich über die vom Mitgliedstaat gegen eine Offenlegung geltend gemachten Einwände hinweggesetzt habe. Darüber hinaus erklärte die Kommission, dass es bei der Antwort des Mitgliedstaats zu Verzögerungen gekommen sei.

**21.** Nach Durchsicht des Schriftwechsels der Kommission mit den deutschen Behörden ist die Bürgerbeauftragte zu der Auffassung gelangt, dass die Kommission die Antwort der deutschen Behörden zu Recht abwarten wollte. Diese Antwort verzögerte sich nur um ein paar Arbeitstage (sie ging einen Arbeitstag nach Ablauf der Frist von 15 Arbeitstagen bei der Kommission ein). Die deutschen Behörden hatten der Kommission bereits auf die zuvor vom Beschwerdeführer gestellten Anträge auf Zugang geantwortet. Darüber hinaus war zum Zeitpunkt der Fristverlängerung bereits absehbar, dass die Antwort in Kürze eingehen würde. Die Bürgerbeauftragte kommt daher zu dem Schluss, dass die Entscheidung der Kommission, die Frist zu verlängern, gerechtfertigt war.

**22.** Die Kommission hat es jedoch versäumt, dem Beschwerdeführer diese Gründe darzulegen.



Sie hat ihn lediglich darüber informiert, dass die Dokumente von einem Mitgliedstaat stammten, den sie konsultiert habe. Aus dieser Begründung erschloss sich für den Beschwerdeführer nicht, weshalb die Kommission eine Verlängerung der geltenden Frist für notwendig hielt. Folglich konnte er nicht beurteilen, ob die Fristverlängerung gerechtfertigt war, weshalb er zu dem Schluss kam, dass dies nicht der Fall sei.

**23.** Die Bürgerbeauftragte versteht, dass die Kommission den Beschwerdeführer zum damaligen Zeitpunkt nicht darüber in Kenntnis setzen wollte, dass sie beabsichtigte, sich über die von den deutschen Behörden im Zusammenhang mit seinem vorherigen Antrag auf Zugang erhobenen Einwände hinwegzusetzen. Allerdings hätte die Kommission den Beschwerdeführer über die Verzögerungen, die es bei der Antwort der deutschen Behörden gab, sowie über den Zeitpunkt, wann mit dem Eingang der Antwort zu rechnen sei, informieren können.

**24.** Die Bürgerbeauftragte weist außerdem darauf hin, dass die Kommission nicht auf die vom Beschwerdeführer bezüglich der Fristverlängerung vorgebrachte Beschwerde geantwortet hat. Die Bürgerbeauftragte bedauert, dass die Kommission diese Gelegenheit nicht genutzt hat, um den Beschwerdeführer ausführlicher zu informieren und seine Beschwerde frühzeitig zu klären.

**25.** Aufgrund der obigen Darlegungen ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass es die Kommission versäumt hat, die Fristverlängerung gegenüber dem Beschwerdeführer ausführlich zu begründen, wie es in den geltenden Bestimmungen vorgesehen ist [11]. Die Bürgerbeauftragte verzichtet in diesem Fall jedoch auf die formelle Feststellung eines Verwaltungsmissstands oder auf die Abgabe einer Empfehlung, da dies aufgrund der Tatsache, dass die Frist bereits abgelaufen ist, keinen praktischen Nutzen hätte.

**26.** Allerdings stellt die Bürgerbeauftragte besorgt fest, dass es bei der Bearbeitung des vorherigen vom Beschwerdeführer gestellten Antrags auf Zugang zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist [12] und die Kommission im vorliegenden Fall nicht innerhalb der verlängerten Frist, die am 16. Februar 2021 abgelaufen ist, auf den vom Beschwerdeführer gestellten Antrag auf Zugang geantwortet hat.

**27.** Die Bürgerbeauftragte ist sich bewusst, dass es aufgrund der schwierigen Umstände im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu Verzögerungen kommen kann. Gleichwohl stellt sie fest, dass dieser Antrag auf Zugang bereits der dritte Versuch des Beschwerdeführers ist, von der Kommission zeitnahe Informationen für seine Arbeit als Journalist zu erhalten. Da die deutschen Behörden keine rechtlichen Schritte gegen die Entscheidung der Kommission zur Offenlegung des Dokuments, das Gegenstand des vorherigen Antrags auf Zugang war, eingeleitet haben und in diesem Fall zwischenzeitlich uneingeschränkter Zugang zum betreffenden Dokument gewährt wurde, fordert die Bürgerbeauftragte die Kommission dringend auf, im vorliegenden Fall umgehend auf den vom Beschwerdeführer gestellten Antrag auf Zugang zu antworten.

## Schlussfolgerung



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

**Die Einstufung des Antrags auf Zugang als „Ausnahmefall“ im Sinne von Verordnung 1049/2001 stellte keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Kommission dar. Die Bürgerbeauftragte stellt jedoch besorgt fest, dass die verlängerte Frist abgelaufen ist und die Kommission noch immer keine Entscheidung getroffen hat. Sie fordert die Kommission dringend auf, den Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit unverzüglich zu beantworten.**

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

Emily O'Reilly

Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 19/03/2021

[1] Gemäß der Verordnung (EG) 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].

[2] TRACES ist eine Online-Plattform, auf der Daten/Dokumente ausgetauscht werden können, um die Bescheinigungen zu erhalten, die für die Einfuhr/Ausfuhr bzw. den Handel mit Tieren, tierischen Erzeugnissen, Lebens- und Futtermitteln und Pflanzen innerhalb der EU erforderlich sind. Weitere Informationen finden Sie unter: [https://ec.europa.eu/food/animals/traces\\_en](https://ec.europa.eu/food/animals/traces_en) [Link].

[3] Die Ablehnung eines zuvor vom Beschwerdeführer gestellten ähnlichen Antrags durch die Kommission war Gegenstand der Untersuchung Nr. 73/2021/MIG durch die Bürgerbeauftragte, siehe: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/de/138911> .

[4] Gemäß Artikel 4 Absatz 4 und 5 der Verordnung (EG) 1049/2001 musste die Kommission mit Blick auf den Antrag daher die deutschen Behörden konsultieren.

[5] Im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) 1049/2001.

[6] Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) 1049/2001.

[7] Gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) 1049/2001.



[8] Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EG) 1049/2001.

[9] Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) 1049/2001.

[10] Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, Randnummer 86:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=71934&pageIndex=0&doclang=DE&mode=Ist&dir=&occ=first&part=>

[11] Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) 1049/2001.

[12] Siehe die Untersuchung der Bürgerbeauftragten im Rahmen der Beschwerde 73/2021/MIG, Fußnote 3.