

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 \[Link\]](#).

Entscheidung in der Sache 2232/2011/FOR - Zugang zu Dokumenten der Gemeinsamen Fischereipolitik

Entscheidung

Fall 2232/2011/FOR - Geöffnet am 02/12/2011 - Entscheidung vom 21/05/2014 - Betroffene Institution Europäische Kommission (Einvernehmliche Lösung) |

Der Fall betraf die Handhabung von Anträgen auf öffentlichen Zugang zu Dokumenten durch die Kommission in Verbindung mit dem Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung zur Gemeinsamen Fischereipolitik.

Die Bürgerbeauftragte untersuchte die Angelegenheit und stellte fest, die Kommission sei nicht berechtigt, dem Beschwerdeführer, einem deutschen Akademiker, der sich mit der Transparenz bei öffentlichen Einrichtungen der EU beschäftigt, den öffentlichen Zugang zu den Dokumenten zu verwehren. Daher schlug sie eine einvernehmliche Lösung vor und forderte die Kommission auf, die Dokumente offenzulegen. Die Kommission stimmte dem Vorschlag der Bürgerbeauftragten zu und gab die Dokumente frei. Die Bürgerbeauftragte schloss daraufhin die Untersuchung ab.

Der Fall betraf die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik durch die Europäische Kommission. Der Bürgerbeauftragte erkundigte sich zu dem Thema und stellte fest, dass die Kommission nicht berechtigt war, dem Beschwerdeführer, einem deutschen Wissenschaftler, der im Bereich der Transparenz öffentlicher Einrichtungen der EU tätig ist, den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten zu verweigern. Sie legte daher einen Vorschlag für eine freundschaftliche Lösung vor und forderte die Kommission auf, die Dokumente offenzulegen. Die Kommission stimmte dem Vorschlag des Bürgerbeauftragten zu und veröffentlichte die Dokumente. Anschließend schloss der Bürgerbeauftragte die Untersuchung ab.



Der Hintergrund

1. Diese Beschwerde betrifft die Weigerung der Europäischen Kommission, dem Beschwerdeführer, der ein deutscher Wissenschaftler ist, uneingeschränkten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik zu gewähren.

2. Der Beschwerdeführer wollte insbesondere Zugang zu den Entwürfen des Vorschlags, die für dienststellenübergreifende Konsultationen innerhalb der Kommission verwendet wurden. Er möchte auch Zugang zu allen Änderungsvorschlägen der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Kommission, der Generaldirektion Umwelt und der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher. Diese Dokumente waren:

(1) Vorläufige Fassung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Fischereipolitik im Rahmen der am 7. April 2011 eingeleiteten dienststellenübergreifenden Konsultation;

(2) Vermerk der GD Umwelt vom 2. Mai 2011 im Rahmen der dienststellenübergreifenden Konsultation (Ares(2011)441958);

(3) Vermerk der GD Gesundheit und Verbraucher vom 1. Mai 2011 im Rahmen der dienststellenübergreifenden Konsultation (Ares(2011)510574);

(4) Vorläufige Fassung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Fischereipolitik – Einbeziehung der Bemerkungen der Dienststellen (Dokument KOM(2011) 425/1).

3. Während die Kommission dem Beschwerdeführer teilweisen Zugang zu den Dokumenten gewährte, bestand sie darauf, dass sie die vollständigen Fassungen nicht offenlegen könne, ohne ihren Entscheidungsprozess zu untergraben.

4. Nach Prüfung der Argumente der Kommission und des Beschwerdeführers beschloss der Bürgerbeauftragte, der Kommission eine Untersuchung über ihre Weigerung, uneingeschränkten Zugang zu den Dokumenten zu gewähren [1] .

Behauptung, dass die Anträge des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten nicht ordnungsgemäß bearbeitet worden seien

Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine freundliche Lösung

5. Beim Vorschlag einer einvernehmlichen Lösung berücksichtigte der Bürgerbeauftragte die



Argumente und Stellungnahmen der Parteien (siehe den Link zu Fußnote 1 für Einzelheiten).

6. Der Bürgerbeauftragte stellte zunächst fest, dass dieser Fall die Kommission betrifft, da sie eine ihrer vorrangigen Aufgaben des Vertrags erfüllt, nämlich den Vorschlag von Gesetzgebungsakten der Union gemäß Artikel 17 Absatz 2 EUV und Artikel 289 Absatz 1 AEUV. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben ist die Kommission verpflichtet, „*das allgemeine Interesse der Union zu fördern*“ [2] .

7. Der sechste Erwägungsgrund der Verordnung 1049/2001 besagt, dass ein breiterer Zugang zu Dokumenten in Fällen gewährt werden muss, in denen die Organe in ihrer Gesetzgebungsfunktion handeln und gleichzeitig die Wirksamkeit des Entscheidungsprozesses der Organe wahren. Artikel 12 der Verordnung 1049/2001 betont die besondere Bedeutung des Zugangs zu Dokumenten, die „*im Rahmen von Verfahren zum Erlass von Rechtsakten*“ erstellt wurden, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind, indem festgelegt wird, dass diese Dokumente vorbehaltlich der Vorschriften über die Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit in elektronischer Form oder über ein Register unmittelbar zugänglich gemacht werden.

8. Die Verpflichtung, in Bezug auf Gesetzgebungsverfahren so transparent wie möglich zu sein, gilt in erster Linie für den Rat und das Parlament. In Artikel 15 Absatz 2 AEUV heißt es: „*Das Europäische Parlament tritt öffentlich zusammen, ebenso wie der Rat bei der Prüfung und Abstimmung über einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts.*“ Darüber hinaus heißt es in Artikel 15 Absatz 3 Unterabsatz 5 AEUV, dass „*das Europäische Parlament und der Rat die Veröffentlichung der Dokumente über die Gesetzgebungsverfahren sicherstellen*“ .

9. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Bedeutung der Transparenz in Bezug auf die Arbeit des Gesetzgebers unterstrichen [3] . Die Ansichten von Generalanwalt Cruz Villalón in der *Rechtssache Rat/Access Info Europe* zeugen von der Bedeutung dieser Rechtsprechung. Er stellt fest, dass „*Gesetzgebung*“ *per Definition eine gesetzgebende Tätigkeit ist, die in einer demokratischen Gesellschaft nur durch den Einsatz eines öffentlichen Verfahrens und in diesem Sinne „transparent“ erfolgen kann. Andernfalls wäre es nicht möglich, dem „Gesetz“ die Tugend zuzuschreiben, der Ausdruck des Willens derer zu sein, die ihm gehorchen müssen, was die Grundlage ihrer Legitimität als unbestreitbares Edikt ist. In einer repräsentativen Demokratie, und dieser Begriff muss für die EU gelten, muss es den Bürgern möglich sein, sich über das Gesetzgebungsverfahren zu informieren, denn wenn dies nicht der Fall wäre, könnten die Bürger ihre Vertreter nicht politisch rechenschaftspflichtig halten, wie sie es aufgrund ihres Wahlmandats tun müssen.*“ [4] Der Generalanwalt erklärte weiter: „*Während die Transparenz in Verwaltungsverfahren dem ganz spezifischen Zweck dient, sicherzustellen, dass die Behörden der Rechtsstaatlichkeit unterliegen, dient sie im Gesetzgebungsverfahren dem Zweck, das Gesetz selbst und damit die Rechtsordnung als Ganzes zu legitimieren.*“ [5]

10. Der Rat und das Parlament haben als Mitgesetzgeber eine verstärkte Verpflichtung, in Bezug auf Dokumente, die sie im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren besitzen, transparent zu sein. Obwohl die Kommission kein Mitgesetzgeber ist, spielt sie dennoch eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren, da sie das ausschließliche Recht hat,



Rechtsvorschriften vorzuschlagen und auch eine Rolle bei der Abstimmung der möglicherweise unterschiedlichen Standpunkte der Mitgesetzgeber spielt. Diese Rollen wirken sich erheblich auf die Interessen aller EU-Bürger aus, da sie für den eventuellen Inhalt der Rechtsvorschriften entscheidend sein können. Für die Legitimität der Kommission, für die Legitimität des Unionsrechts und für die Legitimität der EU selbst ist es wichtig, dass die Kommission diese Aufgaben so transparent wie möglich wahrnimmt. Nur durch Transparenz können die Bürger überprüfen, ob die Kommission im öffentlichen Interesse handelt, wenn sie diese Aufgaben wahrnimmt. Nur dadurch kann die Kommission für ihre Wahrnehmung dieser Aufgaben zur Rechenschaft gezogen werden. [6] Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf Dokumente, aus denen hervorgeht, wie die Kommission in ihrer Rolle als Vorschläger für EU-Rechtsvorschriften handelt. Bei den im vorliegenden Fall in Rede stehenden Dokumenten handelt es sich um Entwürfe, die zum Vorschlag eines Gesetzgebungsakts führen (nämlich der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Fischereipolitik). Es handelt sich dabei eindeutig um Dokumente, die im Rahmen der Verfahren zur Annahme von Gesetzgebungsakten erstellt wurden [7] .

11. Der Bürgerbeauftragte betonte, dass die Kommission, wenn sie auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften antwortet und insbesondere dann, wenn sie prüft, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung von Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften besteht, die Kommission berücksichtigen muss, dass der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften für die Bürger in einer demokratischen Rechtsordnung, wie etwa der EU-Rechtsordnung, erlangt werden kann. Die Offenheit in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften trägt zur Stärkung der Demokratie bei, indem es den Bürgern ermöglicht wird, den Entscheidungsprozess innerhalb der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe detailliert zu verfolgen und damit alle relevanten Informationen zu prüfen, die die Grundlage für einen bestimmten Gesetzgebungsakt bildeten. Dadurch erhalten sie Wissen und Verständnis der verschiedenen Überlegungen, die der Gesetzgebung zugrunde liegen, die sich auf ihr Leben auswirken wird [8] [8] . Die Möglichkeit für die Bürger, die Erwägungen, die den Gesetzgebungsmaßnahmen zugrunde liegen, herauszufinden, ist eine Voraussetzung für die wirksame Ausübung ihrer demokratischen Rechte [9] .

12. Der Bürgerbeauftragte betonte daher, dass es eine allgemeine Vermutung gibt, dass dem öffentlichen Interesse dadurch gedient wird, dass möglichst viele Informationen über ein bestimmtes Gesetzgebungsverfahren öffentlich zugänglich gemacht werden. Es besteht eine weitere Vermutung, dass Transparenz im Allgemeinen und der Zugang zu Dokumenten im Besonderen vorteilhaft sind, was zu einer fundierteren Debatte und besseren Ergebnissen insgesamt führt. Der Bürgerbeauftragte erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass in Erwägungsgrund 2 der Verordnung 1049/2001 festgelegt wird, dass Offenheit es den Bürgern ermöglicht, sich stärker am Entscheidungsprozess zu beteiligen, und gewährleistet, dass die Verwaltung über eine größere Legitimität verfügt und wirksamer und rechenschaftspflichtiger gegenüber den Bürgern in einem demokratischen System ist.

13. Der Bürgerbeauftragte betonte ferner, dass im Hinblick auf das in der Verordnung (EG) Nr.



1049/2001 festgelegte Ziel, den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten im Besitz des Rates, des Parlaments und der Kommission zu gewährleisten [10] , alle Ausnahmen von diesem Grundsatz eng auszulegen sind [11] . Darüber hinaus setzt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit voraus, dass, wenn eine Ausnahme auf die allgemeine Zugangsregel angewandt wird, die Anwendung dieser Ausnahme innerhalb der Grenzen dessen bleiben muss, was zum Schutz der in der Ausnahme festgelegten öffentlichen und privaten Interessen angemessen und erforderlich ist [12] . Die von einem Organ durchgeführte Prüfung, ob ein geschütztes Interesse durch die Offenlegung eines angeforderten Dokuments (ernsthaft) beeinträchtigt würde, muss sich aus den in der Entscheidung über die Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit dargelegten Erwägungen ergeben [13] .

Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001

14. Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001 sieht die Möglichkeit vor, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, wenn die Offenlegung den Entscheidungsprozess des betreffenden Organs ernsthaft beeinträchtigen würde. Die Kommission hat geltend gemacht, dass ihre Fähigkeit, Entscheidungen im Rahmen der interinstitutionellen Verhandlungen über die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik zu treffen, für den Fall, dass die betreffenden Dokumente vollständig offengelegt werden, ernsthaft untergraben wird. Er argumentierte, dass die Möglichkeit, die von der Kommission in den Beratungen mit dem Parlament und dem Rat in Betracht gezogenen Optionen öffentlich zugänglich zu machen, ihren Spielraum beeinträchtigen und ihre Fähigkeit, zu Kompromissen beizutragen, erheblich verringern würde. Die Kommission wies darauf hin, dass sie im Gesetzgebungsverfahren, bei der Vermittlung der Interessen der Mitgliedstaaten, des Handels und der Industrie und der Bürger bei der Festlegung von Politiken der Union und bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle bei der Schiedsgerichtsbarkeit erfüllt. Es müsse unter bestimmten Umständen in der Lage sein, seine internen Diskussionen und Vorberatungen zu schützen, um seine Fähigkeit zur wirksamen Erfüllung dieser Aufgaben zu gewährleisten. Die Offenlegung der nicht offenbarten Teile der beiden vorläufigen Fassungen ihres Vorschlags würde der Öffentlichkeit und ihren Verhandlungspartnern mögliche Änderungen des Vorschlags offenlegen, die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens relevant werden könnten. Die möglichen Änderungen des Vorschlags beruhen auf politischen Optionen, die in den internen Beratungen geprüft, aber nicht beibehalten wurden. Die Kommission verwies darauf, dass ihr Vorschlag jederzeit gemäß Artikel 293 AEUV geändert werden kann.

15. Der Bürgerbeauftragte verstand das Argument der Kommission, dass die Aufdeckung politischer Optionen, die in den internen Beratungen in Betracht gezogen wurden, aber nicht beibehalten wurden, schädlich wäre. Der Bürgerbeauftragte war nicht davon überzeugt, dass die von der Kommission vorgebrachten Argumente hinreichend detailliert sind, um darauf hinzuweisen, dass die Kommission einem solchen Druck ausgesetzt wäre, dass ihr Entscheidungsprozess infolge der Offenlegung der betreffenden Dokumente ernsthaft untergraben würde [14] .

16. Erstens muss im Einklang mit den Grundsätzen des EUV und des AEUV [15] , dass die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Beschlussfassung der EU und insbesondere an der



Beschlussfassung im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren positiv ist und gefördert werden muss, jeder Druck, der auf die Kommission infolge der Offenlegung der Dokumente ausgeübt werden könnte, grundsätzlich positiv sein, so dass davon ausgegangen werden kann, dass das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens verbessert werden kann, wenn die internen Stellungnahmen der Kommission von allen Interessenträgern und den Mitgesetzgebern offengelegt und diskutiert werden [16]. Mit anderen Worten, es könnte besser den Interessen dieser Wähler (und damit dem Allgemeininteresse) dienen, wenn diese Zugang zu den fraglichen Dokumenten hätten. Dies ist schließlich eines der Hauptziele der Öffnung der Entscheidungsfindung innerhalb der Organe. Wie das Gericht ausgeführt hat, „*müssen die Bürger in der Lage sein, ihre demokratischen Rechte auszuüben, sie müssen in der Lage sein, den Entscheidungsprozess innerhalb der Organe, die an den Gesetzgebungsverfahren teilnehmen, im Einzelnen zu verfolgen und Zugang zu allen relevanten Informationen zu haben*“ [17]. Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens geht davon aus, dass alle Informationen darüber, wie Entscheidungen getroffen werden, von Nutzen sind, es sei denn, es kann ausdrücklich nachgewiesen werden, dass dies nicht der Fall ist. Indem sie den Bürgern solche Informationen vorenthalten, ist ihre Fähigkeit, sich effektiv am Entscheidungsprozess zu beteiligen, entsprechend begrenzt.

17. Zweitens erklärte die Bürgerbeauftragte, dass sie, wie von Generalanwalt Cruz Villalón in der *Rechtssache Rat/Access Info Europe* anerkannt, bekannt sei, dass sich Transparenz als „*unbequem*“ erweisen könne [18]. Wie der Generalanwalt jedoch ausgeführt hat, könnten „*die Nachteile, die die Transparenz für die Aushandlung und den Erlass von Beschlüssen in Bezug auf die Wirksamkeit mit sich bringt, wenn sie direkt auf den Rat verweisen, vielleicht geeignet sein, sie zu opfern, wenn der Rat als zwischenstaatliche Einrichtung handelt und Aufgaben dieser Art wahrnimmt, aber dies kann niemals der Fall sein, wenn er an einem Gesetzgebungsverfahren teilnimmt*“. Mit anderen Worten, aus objektiver Sicht scheint Transparenz im Kontext zwischenstaatlicher „*Verhandlungen*“ ein Nachteil zu sein, nicht aber bei „*Delegationen*“ zwischen den Parteien, die sich über den Inhalt einer „*legislativen*“ Maßnahme einigen müssen. Während im ersten Fall die überwiegende Sorge jedes Staates sein eigenes Interesse sein kann, **muss im zweiten Fall das Interesse der Union sein, das ein gemeinsames Interesse ist, das auf der Umsetzung seiner Grundprinzipien, darunter Demokratie, beruht.**“ [19] (Hervorhebung hinzugefügt) Diese Erwägungen sind in diesem Fall von zentraler Bedeutung, wenn die Kommission einer besonderen Verpflichtung unterliegt, das allgemeine Interesse der Union zu fördern.

18. Drittens bedeutet die Tatsache, dass sich die Kommission in einem Legislativvorschlag für einen bestimmten Standpunkt entschieden hat, nicht, dass ihr Entscheidungsprozess zwangsläufig geschädigt würde, wenn die von ihr nicht vertretenen Standpunkte der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Wie der Gerichtshof in der *Rechtssache Schweden und Turco/Rat* betont hat, ist in Bezug auf die Offenlegung von Rechtsgutachten, die Teil des Gesetzgebungsverfahrens sind, die Formulierung unterschiedlicher Stellungnahmen in einem Gesetzgebungsverfahren inhärent. Es kann nicht automatisch als schädlich für das Gesetzgebungsverfahren angesehen werden, dass solche Ansichten geäußert und veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung solcher Stellungnahmen stärkt und legitimiert den Gesetzgebungsprozess [20].



19. Der Bürgerbeauftragte wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es Aufgabe der Kommission sei, zu erklären, warum sie eine bestimmte Position eingenommen habe, und nicht die anderen möglichen Standpunkte, die sie hätte vertreten können und warum diese Position das allgemeine Interesse am besten fördere. Anders ausgedrückt, sollte die Kommission öffentlich dafür rechenschaftspflichtig sein, wie sie das allgemeine Interesse fördert. Die Kommission ist zwar dafür verantwortlich, ihren Vorschlag angesichts von Gegenargumenten zu verteidigen, aber sie sollte nicht versuchen, alternative Standpunkte vor öffentlicher Kontrolle zu schützen. Schließlich hat der Kommissionsvorschlag den Anwendungsbereich der Reform in diesem speziellen Fall abgegrenzt. Für das Gesetzgebungsverfahren ist es von größter Bedeutung, dass sein Standpunkt verstanden wird. Die breite Öffentlichkeit muss verstehen, warum ihr Vorschlag die Form annimmt, die er tut. Es ist zwar klar, dass die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens beibehalten möchte und aus diesem Grund es vorziehen könnte, wenn die Menschen die unterschiedlichen Standpunkte, die vor der Annahme ihres Vorschlags in der Kommission geäußert und berücksichtigt wurden, nicht berücksichtigen würden. Die Kommission sollte nicht verbergen, dass es alternative Standpunkte gibt, die auch während des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden sollten. Die interinstitutionelle Debatte sollte in jedem Fall so funktionieren, dass der Vorschlag der Kommission, der das allgemeine Interesse am besten fördert, von den gesetzgebenden Organen angenommen wird.

20. Viertens hat das Gericht in seinem Urteil *Access Info Europe/Rat* bestätigt, dass ein im Gesetzgebungsstadium erstelltes Dokument erörtert werden soll und nicht unverändert bleiben soll. Die öffentliche Meinung ist durchaus in der Lage zu verstehen, dass eine Institution, die ein solches Dokument erstellt, ihren Inhalt später ändern wird [21]. Es liegt auch in der Natur der demokratischen Debatte, dass Ansichten, die in der Gesetzgebungsphase des Vorschlags vorgebracht werden, sowohl positiven als auch negativen Bemerkungen der Öffentlichkeit und der Medien unterliegen können [22].

21. Fünftens werden viele der unterschiedlichen Standpunkte, die die Kommission bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags intern geprüft hat, aller Wahrscheinlichkeit nach Teil der interinstitutionellen Debatte zwischen Rat und Parlament sein. Der Bürgerbeauftragte war nicht davon überzeugt, dass die Enthüllung, dass solche Ansichten auch intern von der Kommission erörtert wurden, den Beschlussfassungsprozess der Kommission ernsthaft untergraben würde. Es wäre in der Tat überraschend und in der Tat beunruhigend, wenn sich jemals herausstellte, dass die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge nicht intern viele unterschiedliche Stellungnahmen behandelt hatte.

22. Sechstens, wie der Bürgerbeauftragte in seiner Entscheidung in der Rechtssache 2293/2008/TN betonte, besteht das mit den Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit angestrebte Ziel darin, die Funktionsweise der Organe aufzuzeigen und den Bürgern zu ermöglichen, in ihrem Namen zu verstehen, wie Entscheidungen getroffen werden. Diese Offenheit schafft und bewahrt die Legitimität der Institutionen und der EU in den Augen der Bürger. Es sollte auch daran erinnert werden, dass der eigentliche Zweck der Verordnung 1049/2001 darin besteht, den Bürgern so weit wie möglich bewusst zu werden, wie die



öffentliche Verwaltung der EU, die im Namen der Bürger arbeitet, funktioniert. Ihr Ziel ist es daher, Zugang zu verschiedenen Sichtweisen innerhalb und außerhalb der Institutionen zu bieten, die es einem Institut ermöglichen, eine eventuelle Position einzunehmen. Die Aufdeckung dieser verschiedenen Sichtweisen ist daher das eigentliche Ziel der Offenlegung. Die hier behandelten Dokumente beleuchteten verschiedene Aspekte des Prozesses, in dem EU-Rechtsvorschriften ausgearbeitet werden. Der Bürgerbeauftragte hob den Wert dieser Informationen hervor, die es den Bürgern ermöglichen, die Entscheidungsfindung in der Kommission zu verfolgen. Durch den Zugang zu den betreffenden Dokumenten kann die Öffentlichkeit die Entwicklung des Denkens der Kommission verfolgen und versuchen, die Gründe für ihre endgültige Position zu verstehen.

23. Siebtens stimmte der Bürgerbeauftragte mit dem Beschwerdeführer nachdrücklich überein, dass die Gefahr besteht, dass „Insider“ mit detaillierten Kenntnissen und Kontakten einen privilegierten Zugang zu solchen Dokumenten genießen können, während die breite Öffentlichkeit, die sich nur auf ihr grundlegendes Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten verlassen kann, das gleiche Privileg verweigert. Es ist schwer zu erkennen, wie solche potenziellen Unterschiede sicherstellen könnten, dass das allgemeine Interesse gefördert wird. Wie der Beschwerdeführer geltend macht, sind nur die breite Öffentlichkeit von der Geheimhaltung betroffen.

Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001

24. Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 1049/2001 sieht vor, dass *„[d]ie Beendigung eines Dokuments, das Stellungnahmen für den internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorkonsultationen innerhalb des betreffenden Organs enthält, auch nach der Entscheidung abgelehnt wird, wenn die Verbreitung des Dokuments den Beschlussfassungsprozess des Organs ernsthaft beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“* .

25. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Anwendung finden kann, wenn es vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch ist, dass die Verfasser von *„Meinungen“* , die im Rahmen von Beratungen und Vorabkonsultationen verwendet werden sollen, zurückhaltend wären, wenn sie ihre vollständigen und offenen Standpunkte aus Angst vor der öffentlichen Offenlegung ihrer Stellungnahmen zum Ausdruck bringen würden [23] .

26. Ein Organ, das geltend macht, dass Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 Anwendung finde, muss jedoch spezifische Merkmale einer Stellungnahme vorbringen, die zu dem Schluss führen würden, dass sie besonders *„sensibel“* sei und daher zur Selbstzensur führen könnte, wenn die Aussicht auf eine öffentliche Offenlegung besteht [24] . Wäre dies nicht der Fall, könnte die in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 vorgesehene Ausnahme in Bezug auf Stellungnahmen, die im Rahmen von Beratungen und Vorabkonsultationen innerhalb des Organs für den internen Gebrauch verwendet wurden, geltend gemacht werden. Eine solche expansive Auslegung dieser Bestimmung würde eindeutig dem Grundsatz zuwiderlaufen, dass die in der Verordnung 1049/2001 niedergelegten Ausnahmen vom Zugangsgrundsatz eng auszulegen sind.



27. Die Rechtsprechung schließt die Möglichkeit nicht aus, dass eine in Art. 4 der Verordnung 1049/2001 vorgesehene Ausnahme auf Dokumente Anwendung finden kann, die „im Zuge“ der Verfahren *für den Erlass von Gesetzgebungsakten* erstellt wurden.

28. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Natur der Gesetzgebungsverfahren in einem demokratischen System erfordert, dass unterschiedliche, sogar widersprüchliche, aber legitime Interessen, und die diesbezüglichen Ansichten offen diskutiert werden. Die Einbeziehung all dieser Interessen und Ansichten in die öffentliche Debatte erweitert, vertieft und verbessert die Qualität dieser Debatte und die Qualität der Demokratie.

29. Der Bürgerbeauftragte stimmte nicht darin überein, dass die Aussicht auf eine lebhafte öffentliche Debatte, die sich aus der Offenlegung von Dokumenten ergeben könnte, die von der Kommission bei der Ausarbeitung eines Legislativvorschlags erstellt wurden, zu Zurückhaltung seitens der Beamten führen sollte, die mit der Teilnahme an der Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlags beauftragt sind.

30. Die Aussicht auf eine solche lebhafte öffentliche Debatte ist jedoch von Bedeutung, um zu verstehen, ob es in jedem Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung geben würde. In einer demokratischen EU ist es umso wichtiger, wenn es um komplizierte, höchst umstrittene Fragen geht, die widersprüchliche Interessen beinhalten und in denen schwierige Entscheidungen getroffen werden müssen, dass diejenigen, die am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen, nicht im Geheimen entscheiden dürfen, wie und warum sie ihre Vorschläge gemacht haben.

31. Die Kommission hat betont, dass sie in den meisten Fällen die vorbereitende Fassung ihrer Legislativvorschläge offenlegt. Solche Dokumente werden grundsätzlich offengelegt, es sei denn, sie betreffen einen besonders sensiblen Politikbereich und weisen inhaltliche Unterschiede mit der von der Kommission angenommenen endgültigen Fassung auf. Die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik sei ein besonders sensibler Politikbereich.

32. Der Beschwerdeführer machte dagegen geltend, dass die Kommission nie erläutert habe, was diesen besonderen Entscheidungsprozess von anderen Gesetzgebungsverfahren unterscheidet. Der Beschwerdeführer stellt fest, dass keine wesentlichen Gründe dafür angeführt wurden, warum dieser Fall eine Ausnahme von der allgemeinen Regel darstellen sollte.

33. Der Bürgerbeauftragte stellte ferner fest, dass *der Gerichtshof im Urteil Access Info Europe/Rat* einen strengen Beweisstandard für die Bestimmung des Ausmaßes festgelegt hat, in dem ein bestimmter Gegenstand sensibel ist [25]. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten hat die Kommission zu diesem Standard nicht erläutert, warum dieser besondere Gegenstand so sensibel ist, dass die vorbereitenden Arbeiten ihres Vorschlags vor öffentlicher Kontrolle mit Blick auf den Schutz des Entscheidungsverfahrens verschwiegen werden mussten.

34. Darüber hinaus betonte die Bürgerbeauftragte, dass ihre Dienststellen die verschiedenen



Dokumente in diesem Fall geprüft hätten. Wie zu erwarten ist, spiegeln die darin enthaltenen Stellungnahmen in der Regel die politischen Prioritäten der für ihre Ausarbeitung zuständigen Stellen wider, d. h. die GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei im Fall der früheren Fassungen des Kommissionsvorschlags und die GD Umwelt bzw. die GD Gesundheit und Verbraucherschutz bei ihren Beiträgen zur dienststellenübergreifenden Konsultation. Es ist natürlich, dass innerhalb der Kommission Meinungsverschiedenheiten bestehen. Der Zweck der dienststellenübergreifenden Konsultation der Kommission besteht schließlich darin, die Ansichten der verschiedenen Dienststellen der Kommission zu einem von einer bestimmten Dienststelle erstellten Entwurf zusammenzutragen. Auf der Grundlage der Überprüfung der spezifischen Dokumente vertrat der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass ihr Inhalt oder ihr Stil nicht derart sind, dass ihre öffentliche Offenlegung dazu neigt, in künftigen dienststellenübergreifenden Konsultationen die Meinungsäußerung ähnlicher Ansichten zu hemmen. Im Gegenteil, die öffentliche Offenlegung würde zeigen, dass die Kommission den Prozess ordnungsgemäß durchgeführt hat, um die Standpunkte ihrer Dienststellen zu ermitteln, um das gemeinsame europäische Interesse zu definieren. Der Bürgerbeauftragte war daher der Ansicht, dass die Veröffentlichung dieser spezifischen Dokumente den Beschlussfassungsprozess der Kommission nicht ernsthaft beeinträchtigen könnte.

35. Die vorläufige Auffassung des Bürgerbeauftragten war daher, dass sich die Kommission zu Unrecht auf die Ausnahme in der Verordnung 1049/2001 zum Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs berufen habe, da sie ihren Standpunkt nicht hinreichend begründet habe. Angesichts dieser Schlussfolgerung hielt es der Bürgerbeauftragte für notwendig, einen Vorschlag für eine freundschaftliche Lösung vorzulegen, in der die Kommission aufgefordert wird, ihre Weigerung, uneingeschränkter Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren, erneut zu prüfen. Für den Fall, dass die Kommission darauf besteht, dass die Offenlegung der Dokumente ihren Entscheidungsprozess ernsthaft beeinträchtigen würde, sollte sie ihren Standpunkt ausführlich begründen. Der Bürgerbeauftragte fügte hinzu, dass die Kommission nichts daran hindere, Ereignisse zu berücksichtigen, die seit der Annahme ihrer Entscheidung über den Zweitantrag eingetreten seien (der Bürgerbeauftragte ersuchte die Kommission, zu berücksichtigen, dass am 29. Mai 2013 in der abschließenden Trilogsitzung eine Einigung über die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik erzielt worden sei).

36. Der Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine freundliche Lösung spiegelte auch die Notwendigkeit wider, dass die Kommission prüfen muss, ob in diesem Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Dokumente besteht.

Versäumnis, dem Beschwerdeführer mitzuteilen, dass eines der angeforderten Dokumente nicht vorlag

37. Ein gesonderter Aspekt der Behauptung des Beschwerdeführers bezieht sich auf das Versäumnis, dem Beschwerdeführer mitzuteilen, dass eines der angeforderten Dokumente nicht existierte. Der Beschwerdeführer machte geltend, die Kommission habe zum Zeitpunkt der Beantwortung seines ursprünglichen Antrags zu Unrecht behauptet, dass eines der von ihm angeforderten Dokumente, nämlich einen Beitrag der GD Binnenmarkt zur



dienststellenübergreifenden Konsultation, vorhanden sei. Sie bestätigte später im Stadium der Erwidern auf den Zweitanspruch, dass ein solches Dokument nicht vorliege. Dies bestätigt nach Ansicht des Beschwerdeführers, dass sein ursprünglicher Antrag nicht ordnungsgemäß bearbeitet wurde. Dies verzögerte das Gesamtverfahren erheblich.

38. Der Bürgerbeauftragte wies jedoch darauf hin, dass eine gute Verwaltung mehr als nur die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen erfordert. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Antwort der Kommission auf den ursprünglichen Antrag des Beschwerdeführers allgemein darauf hinweist, dass die vier von ihm angeforderten Dokumente *"Stellungen der Kommissionsdienststellen für die interne Verwendung enthalten (...)* Die Offenlegung dieser Dokumente würde den Entscheidungsprozess der Kommission und ihr Recht auf freien Raum zum Denken ernsthaft beeinträchtigen. Die Offenlegung (...) kann auch seine Position und Rolle im Rahmen des interinstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens zur GFP-Reform, das gerade begonnen hat, ernsthaft beeinträchtigen." Die Prüfung, die ein Organ aufgrund eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten durchführen muss, muss jedoch spezifisch sein. Die Tatsache, dass die Kommission die vorstehenden Argumente in Bezug auf ein Dokument geltend gemacht hat, das sich als **nicht befunden hat, deutet darauf hin**, dass die Kommission den ursprünglichen Antrag des Beschwerdeführers nicht mit der gebotenen Sorgfalt behandelt hat.

39. Angesichts dieser Schlussfolgerung hielt es der Bürgerbeauftragte für notwendig, einen zweiten Vorschlag für eine freundschaftliche Lösung vorzulegen, in dem er die Kommission auffordert, anzuerkennen, dass es sich bei ihrer Unterlassung, den Beschwerdeführer bei der ersten Antragsphase nicht darüber zu informieren, dass das Dokument nicht einmal existierte, als ein Fehler darstellte, und sich dafür zu entschuldigen.

Nichtbearbeitung des Antrags des Beschwerdeführers auf Dokument KOM(2011) 425/1 gemäß den in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Fristen

40. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass die Kommission seinen Antrag auf Vorlage des Dokuments KOM(2011) 425/1 nicht gemäß den in der Verordnung 1049/2001 festgelegten Fristen bearbeitet habe.

41. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass es zu Verzögerungen gekommen war.

Der Vorschlag für eine freundliche Lösung

42. Der Bürgerbeauftragte unterbreitete im Lichte der vorstehenden Ausführungen den folgenden Vorschlag für eine freundliche Lösung für die Kommission.

„Unter Berücksichtigung der Feststellungen des Bürgerbeauftragten könnte die Kommission in Erwägung ziehen, uneingeschränkten Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren. Für den Fall, dass die Kommission weiterhin der Auffassung ist, dass die Offenlegung der Dokumente ihren Entscheidungsprozess ernsthaft beeinträchtigen würde, sollte sie ihren Standpunkt ausführlich begründen. Darüber hinaus sollte die Kommission die Abwägung



vornehmen, die erforderlich ist, um festzustellen, ob in diesem Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bereitstellung des öffentlichen Zugangs besteht. Wenn sie zu dem Schluss kommt, dass kein solches überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, sollte sie ausführliche Erläuterungen dazu geben, warum nicht.

Unter Berücksichtigung der Feststellungen des Bürgerbeauftragten konnte die Kommission erkennen, dass sie den Beschwerdeführer in der ersten Antragsphase nicht darüber informiert hat, dass ein Dokument, das den Beitrag der GD Binnenmarkt zur dienststellenübergreifenden Konsultation enthält, nicht einmal ein Fehler war und sich für diesen Fehler entschuldigen konnte.“

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach dem Vorschlag für eine freundliche Lösung/Empfehlung

43. Was den ersten Teil der vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagenen freundlichen Lösung betrifft, so hat die Kommission erklärt, dass die Generaldirektion für maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE) – wie vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagen – die Dokumente, auf die sich der Antrag des Beschwerdeführers bezieht, unter Berücksichtigung der derzeitigen Umstände eingehend analysiert hat. Nach dieser Überprüfung hat die betroffene Generaldirektion uneingeschränkten Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt, da die Ausnahme von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 unter diesen neuen Umständen nicht mehr anwendbar ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erforderlich, die Abwägung durchzuführen, um festzustellen, ob in diesem Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bereitstellung des öffentlichen Zugangs besteht.

44. In Bezug auf den zweiten Teil der von der Bürgerbeauftragten vorgeschlagenen freundlichen Lösung stimmte die Kommission zu, dass ihr Versäumnis, den Beschwerdeführer in der ersten Antragsphase darüber zu informieren, dass ein Dokument, das den Beitrag der GD Binnenmarkt zur dienststellenübergreifenden Konsultation enthält, nicht einmal existierte, ein Fehler war, für den sie sich entschuldigt.

45. Der Beschwerdeführer teilte dem Bürgerbeauftragten mit, dass er die vollständige Offenlegung der von der Europäischen Kommission angeforderten Dokumente zu schätzen weiß. Der Beschwerdeführer betonte jedoch, dass seine eigene Begründung und die des Bürgerbeauftragten vorgeschlagen hätten, dass er schon vorher das Recht gehabt hätte, auf diese Dokumente zuzugreifen. Er erklärte dann, dass er es vorgezogen hätte, wenn die Kommission in ihrer Antwort an den Bürgerbeauftragten diesen Punkt klargestellt hätte. In diesem Zusammenhang fügte er hinzu, dass die Argumentation der Kommission keine klare Absicht zeige, die Praktiken in Bezug auf künftige (ähnliche) Anträge zu ändern oder Misserfolge im Wesentlichen zuzugeben. Die gegenwärtige Argumentation deutet implizit darauf hin, dass die Kommission den ganzen Weg durchgestanden habe und erst jetzt tatsächlich verpflichtet sei, die Dokumente offenzulegen.

46. Was den zweiten Teil des Vorschlags für eine einvernehmliche Lösung des



Bürgerbeauftragten betrifft, so geht die Entschuldigung der Europäischen Kommission auf den Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Kommission ein, als sie nicht prüfte, ob eine Vorlage der GD MARKT vorlag. Er fügte jedoch hinzu, dass die Antwort der Kommission die erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung des Ersuchens nicht anspricht.

47. Schließlich dankte der Beschwerdeführer dem Büro des Bürgerbeauftragten und allen beteiligten Kollegen für ihre Arbeit an diesem wichtigen Fall.

48. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Kommission den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine freundschaftliche Lösung durch die Freigabe der angeforderten Dokumente und die Entschuldigung dafür entschuldigt hat, dass sie die Dokumente, die sie in ihrem Besitz hatte, nicht ordnungsgemäß identifiziert hat.

49. In dem Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission bei der Überprüfung ihrer Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten nichts daran hindert, Ereignisse zu berücksichtigen, die **seit** dem Erlass ihrer Entscheidung über den Zweit Antrag eingetreten sind. Der Bürgerbeauftragte begrüßt zwar, dass die Kommission die Entwicklungen seit ihrer Annahme ihres Zweitbeschlusses berücksichtigt hat (d. h. die Tatsache, dass am 29. Mai 2013 bei der abschließenden Trilogitzung eine Einigung über die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik erzielt wurde), betont die Bürgerbeauftragte, dass der Vorschlag für eine freundschaftliche Lösung auf der Ansicht beruhte, dass der **Beschluss der Kommission vom Dezember 2011, mit dem der Zugang verweigert wurde, falsch war**. Der Bürgerbeauftragte hofft und erwartet daher, dass die Kommission in Bezug auf ähnliche künftige Fälle darauf achten wird, Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ordnungsgemäß zu bearbeiten.

50. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Bürgerbeauftragte erneut, wie wichtig es für die Legitimität der Kommission, für die Legitimität des EU-Rechts und für die Legitimität der EU selbst ist, dass die Kommission ihre wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren so transparent wie möglich wahrnimmt. Der Bürgerbeauftragte vertraut daher darauf, dass die Kommission, wenn die Kommission in Zukunft auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften antwortet und insbesondere dann, wenn sie analysiert, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung von Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften besteht, der Kommission besonders wichtig ist, dass der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften für die Bürger in einer demokratischen Rechtsordnung, wie der Rechtsordnung der EU, haben kann.

B. Schlußfolgerung

Auf der Grundlage seiner Kommission zu dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte diese mit folgender Schlussfolgerung ab:

Durch die Annahme der freundlichen Lösung des Bürgerbeauftragten und die



Offenlegung der angeforderten Dokumente hat die Kommission die notwendigen Schritte unternommen, um die Beschwerde beizulegen.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet.

Emily O'Reilly

Geschehen in Straßburg am 26. Mai 2014

[1] Weitere Informationen zum Hintergrund der Beschwerde, zu den Argumenten der Parteien und zur Untersuchung des Bürgerbeauftragten entnehmen Sie bitte dem vollständigen Text des Vorschlags/Entwurfs der befreundeten Lösung des Bürgerbeauftragten unter:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54458/html.bookmark>.

[2] Artikel 17 Absatz 1 EUV.

[3] Vgl. u. a. die verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P (*Schweden und Turco/Rat*, Slg. 2008, I-4723), und vom 11. März 2011, *Access Info Europe/Rat* (T-233/09, Slg. 2011, II-1073).

[4] Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón vom 16. Mai 2013 in der Rechtssache C-280/11 P, *Rat/Access Info Europe*, Randnr. 63.

[5] *Idem*, Randnr. 64.

[6] Die vorstehende Ansicht spiegelt sich im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 wider, in dem es heißt, dass „[d]ierer Zugang zu Dokumenten in den Fällen gewährt werden sollte, in denen die Organe in ihrer Gesetzgebungsfunktion handeln“. Dieser Grundsatz gilt auch für die Kommission, wenn sie ihre Rolle im Gesetzgebungsverfahren wahrnimmt.

[7] In diesem Zusammenhang ersuchte der Bürgerbeauftragte die Kommission in ihrer Stellungnahme zu diesem Fall, seine Bewertung, die zu seinem Empfehlungsentwurf in der Rechtssache 2293/2008/TN geführt hat, zu berücksichtigen, in der es um die Weigerung der Kommission ging, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die von den Dienststellen der Kommission im Rahmen der Regierungskonferenz zur Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon durch die Mitgliedstaaten erstellt wurden.

[8] Siehe verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P (*Schweden und Turco/Rat*, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 46).

[9] Siehe Rechtssache T-233/09 (*Access Info Europe/Rat*, Slg. 2011, II-1073, Randnr. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).



[10] Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

[11] Vgl. Urteile vom 11. Juli 2007, *Schweden/Kommission* (C-64/05, Slg. 2007, I-11389, Randnr. 66) und vom 11. Juli 2007, *Sison/Rat* (C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 63).

[12] Siehe Rechtssache C-353/99 P (*Rat / Hauteala* , Slg. 2001, I-9565, Randnr. 28).

[13] Rechtssache T-2/03 (*Verein für Konsumenteninformation / Kommission* , Slg. 2005, II-1121, Randnr. 69).

[14] Angesichts des Standpunkts der Kommission, dass die Offenlegung der nicht beibehaltenen politischen Optionen den interinstitutionellen Verhandlungen schaden würde, fragt sich der Bürgerbeauftragte, warum die Kommission auf die Frage des Bürgerbeauftragten keine detailliertere Antwort gegeben hat, dass sie erläutert, welche künftigen Umstände (wie der Abschluss des Reformprozesses der gemeinsamen Fischereipolitik) für die Frage des Zugangs der Öffentlichkeit von Bedeutung wären. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass das von der Kommission vorgesehene Potenzial für die von der Kommission vorgesehenen Schäden nicht mehr vorhanden ist, sobald sich das Parlament und der Rat auf die Reform einigen.

[15] Siehe Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 11 Absätze 1 bis 3 EUV und Artikel 15 AEUV.

[16] In der Rechtssache C-280/11 P, *Rat gegen Access Info Europe* , hat Generalanwalt Cruz Villalón in Bezug auf den Rat darauf hingewiesen, dass „(..) Ich kann sogar sagen, dass das, was der Rat als ernsthafte Untergrabung seines Entscheidungsprozesses betrachtet, der beste Weg ist, um sicherzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat in diesem Fall tätig ist, ordnungsgemäß durchgeführt wird“ . Siehe Nr. 65 der Schlussanträge des Generalanwalts.

[17] Vgl. Rechtssache T-233/09, *Access Info Europe/Rat* , Slg. 2011, II-1073, Randnr. 69.

[18] Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón in der Rechtssache C-280/11 P, *Rat/Access Info Europe* , Rn. 67: „(..) bei der Ausübung legislativer und nichtlegislativer Funktionen muss gesagt werden, dass es nie behauptet wurde, dass die Demokratie die Gesetzgebung „leichter“ gemacht hat, wenn es leicht ist, „verborgen vor öffentlicher Kontrolle“ zu verstehen, da die öffentliche Kontrolle denjenigen, die an der Gesetzgebung beteiligt sind, schwerwiegende Zwänge auferlegt.“

[19] Idem, Randnr. 66.

[20] Urteile *Schweden und Turco/Rat* (C-39/05 P und C-52/05 P , Slg. 2008, I-4723, Randnr. 69).

[21] Rechtssache T-233/09 (*Access Info Europe/Rat* , Slg. 2011, II-1073, Randnr. 69). Das Gericht führt in den Rn. 70 bis 72 seines Urteils weiter aus, dass der vom Rat insoweit geltend gemachte Schaden eher ein Zeichen eines weitgehend unbegründeten Vorurteils sei, dass die Bürger und die Organe nicht in der Lage seien, die tiefere Bedeutung der demokratischen Debatte und insbesondere die Tatsache, dass es normal sei, eine Position oder Strategie



gerade infolge rationaler Diskussionen zwischen rechenschaftspflichtigen Gremien zu ändern, zu verstehen. Vgl. hierzu auch Nr. 72 der Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón in der Rechtssache C-280/11 P, *Rat/Access Info Europe*.

[22] *Idem*, Randnr. 78.

[23] Dies hat der Gerichtshof als „*abschreckende Wirkung*“ bezeichnet. Siehe Rechtssache T-121/05 (*Borax Europe Ltd/Kommission* , Slg. 2009, II-27, Randnr. 70).

Das Risiko der Selbstzensur kann akut sein, wenn die Meinungen, die die Autoren äußern müssen, besonders sensibel sind, zum Beispiel, wenn sie (selbst) kritisch, spekulativ oder kontrovers sind. Siehe Beschluss des Bürgerbeauftragten in der Sache 355/2007/(TN)FOR, abrufbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark> [Link], Randnr. 49.

[25] Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 11. März 2011, *Access Info Europe/Rat* (T-233/09, Slg. 2011, II-1073, Randnrn. 77 und 78).