

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 1302/2009/TS - Verzögerung bei der Beantwortung eines Erstantrags auf Zugang zu Dokumenten

Entscheidung

Fall 1302/2009/TS - Geöffnet am 22/07/2009 - Entscheidung vom 15/12/2010

Corporate Europe Observatory („CEO“) ist eine Nichtregierungsorganisation, deren Aufgabe die Förderung der Transparenz der Arbeitsweise der EU-Organe ist. CEO hat bei der Kommission den Zugang zu Dokumenten und Informationen über Handelsverhandlungen zwischen der EU und Indien, der EU und ASEAN und der EU und Korea beantragt. Die Kommission nahm die Anträge im Februar 2008 entgegen. Im Dezember 2008 gewährte die Kommission einen teilweisen öffentlichen Zugang zu den gewünschten Dokumenten.

In ihrer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten brachte CEO vor, dass die Kommission die Beantwortung der Erstanträge unnötig verzögert und damit gegen die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verstoßen hätte.

In seiner Entscheidung stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein zweistufiges Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen eingeführt wurde. Falls das Organ einen Erstantrag nicht binnen 15 Arbeitstagen beantwortet, ist der Antragsteller berechtigt, einen Zweitantrag zu stellen. Im Fall der Ablehnung des Zweitantrags oder wenn binnen 15 Arbeitstagen keine Antwort eingeht, hat der Antragsteller das Recht, das Gericht mit der Angelegenheit zu befassen oder beim Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde einzureichen. Der Beschwerdeführer hat im vorliegenden Fall keinen Zweitantrag gestellt, sondern es vorgezogen, die Entscheidung der Kommission über seine Erstanträge abzuwarten. Bei der Bearbeitung der Erstanträge teilte die Kommission dem Beschwerdeführer mehrfach mit, dass diese aufgrund ihrer Komplexität nicht innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Fristen bearbeitet werden könnten. Da der Beschwerdeführer beschloss, keinen Zweitantrag zu stellen, obwohl er dazu berechtigt war, gelangte der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der laufenden Untersuchung mit den Erläuterungen der Kommission zufrieden



war. Daher war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass keine weiteren Untersuchungen erforderlich waren.

Der Bürgerbeauftragte stellte allerdings fest, dass die Kommission dem Beschwerdeführer keinen Hinweis darauf gegeben hatte, wie lange die Bearbeitung des Erstantrags dauern würde. Der Bürgerbeauftragte war der Auffassung, dass es angemessen wäre, wenn die Kommission in künftigen Fällen einen solchen Hinweis geben würde, damit ein Antragsteller in Kenntnis der Sachlage eine Entscheidung über die Vorteile treffen kann, unmittelbar einen Zweit Antrag zu stellen. Der Bürgerbeauftragte machte diesbezüglich eine zweite Bemerkung. Er forderte die Kommission auf, ihn binnen sechs Monaten über Maßnahmen in Bezug auf seine Feststellungen zu informieren.

Hintergrund der Beschwerde

1. Die Beschwerde betrifft angebliche Verzögerungen der Europäischen Kommission bei der Beantwortung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten.
2. Beschwerdeführer ist die Corporate Europe Observatory („CEO“), eine in Brüssel ansässige Nichtregierungsorganisation. Am 7. Februar 2008 bat der CEO die Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission (GD Handel) um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-ASEAN und EU-Korea. Am selben Tag übermittelte die GD Handel dem Beschwerdeführer eine Empfangsbestätigung und teilte ihr mit, dass die Kommission ihre Anträge als Anträge auf Zugang zu Dokumenten und Zugang zu Informationen registriert habe. Außerdem teilte sie dem CEO mit, dass die Kommission angesichts der beträchtlichen Anzahl der angeforderten Dokumente (insgesamt zwölf getrennte Anträge) und der Länge dieser Dokumente einige Zeit benötigen würde, um sie zu ermitteln und zu analysieren. Daher konnte die Kommission nicht garantieren, dass sie die Anträge innerhalb der in der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Fristen [1] bearbeiten kann.
3. Mit Schreiben vom 14. Februar 2008 forderte die GD Handel den Beschwerdeführer auf, weitere Erläuterungen zu seinen ursprünglichen Anträgen vorzulegen. Weitere Erläuterungen übermittelte der CEO mit Schreiben vom 19. Februar 2008. Mit Schreiben vom 20. Februar 2008 antwortete die GD Handel und teilte mit, dass die vom Beschwerdeführer übermittelten Informationen hilfreich seien. Die GD Handel versicherte dem CEO, dass sie eine Antwort geben werde, sobald sie in der Lage sei, alle betreffenden Dokumente im Einklang mit der Verordnung 1049/2001 zu ermitteln und zu überprüfen.
4. Mit Schreiben vom 6. August 2008 ersuchte der CEO die GD Handel um Informationen über die Bearbeitung ihres Antrags auf Zugang zu Dokumenten.
5. Mit Schreiben vom 7. August 2008 teilte die GD Handel dem Beschwerdeführer mit, dass der Bearbeitungsprozess angesichts der beträchtlichen Anzahl und des breiten Spektrums an angeforderten Dokumenten die Arbeit vieler Teams innerhalb der GD umfassen würde. Er fügte



hinzu, dass die GD Handel nun die Identifizierung der Dokumente abgeschlossen habe und dass sie gerade überprüft werde, um sicherzustellen, dass sie mit ihrer Freigabe fortfahren könne.

6. Mit Schreiben vom 8. Dezember 2008 und 19. Dezember 2009 teilte die GD Handel mit, dass sie beschlossen habe, einen teilweisen Zugang zu Dokumenten über die Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-ASEAN und EU-Korea zu gewähren.

7. Am 19. Mai 2009 reichte der Beschwerdeführer beim Bürgerbeauftragten eine Beschwerde über die Verzögerungen bei der Bearbeitung der oben beschriebenen Anträge auf Zugang zu Dokumenten ein.

Der Gegenstand der Untersuchung

8. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung zu folgenden Vorwürfen und Forderungen ein:

Vorwurf

Die Antworten der Kommission auf die ursprünglichen Anträge des Beschwerdeführers auf Zugang zu Dokumenten und Informationen über die Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-ASEAN und EU-Korea wurden unnötig verzögert und somit gegen die Verordnung 1049/2001 verstoßen.

Anspruch

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Fristen für die Bearbeitung von Anträgen gemäß der Verordnung 1049/2001 eingehalten werden.

Die Untersuchung

9. Am 22. Juli 2009 leitete der Bürgerbeauftragte die Beschwerde an die Kommission weiter. Die Kommission gab ihre Stellungnahme ab, die dem Beschwerdeführer mit einer Aufforderung zur Stellungnahme übermittelt wurde. Der Beschwerdeführer legte seine Stellungnahme am 28. November 2009 vor.

Analyse und Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten

A. Anschuldigung und Anspruch



Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

10. In ihrer Stellungnahme räumte die Kommission ein, dass es Verzögerungen bei der Beantwortung der Anträge des Beschwerdeführers auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-Korea und EU-ASEAN gegeben habe, und bedauerte diese Verzögerungen.

11. Die Kommission wies darauf hin, dass das Organ bei der Bearbeitung des Zugangs zu Dokumenten nach der einschlägigen Rechtsprechung auch den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung berücksichtigen müsse. Hierzu verwies die Kommission auf Rn. 101 der Rechtssache T-2/05 *Verein für Konsumenteninformation/Kommission* [2], in der Folgendes heißt:

„Es ist jedoch daran zu erinnern, dass es einem Antragsteller möglich ist, nach der Verordnung Nr. 1049/2001 einen Antrag auf Zugang zu einer offensichtlich unangemessenen Anzahl von Dokumenten, vielleicht aus trivialen Gründen, zu stellen und so ein Arbeitsvolumen für die Bearbeitung seines Antrags aufzuerlegen, das die ordnungsgemäße Arbeit des Organs im Wesentlichen lähmen könnte. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das Recht des Organs, gemeinsam mit der Klägerin nach Art. 6 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine „faire Lösung“ zu suchen, in Bezug auf eine sehr große Anzahl von Dokumenten die Möglichkeit widerspiegelt, gegebenenfalls die Notwendigkeit, die Interessen des Klägers mit denen einer guten Verwaltung in Einklang zu bringen, berücksichtigt, wenn auch in besonderer Weise.

12. Die Kommission führte ferner aus, dass Art. 6 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zur Berücksichtigung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung vorsehe, dass die Organe mit der Klägerin im Falle eines Antrags, der sich auf ein sehr langes Dokument oder eine sehr große Anzahl von Dokumenten beziehe, eine faire Lösung finden könnten. Darüber hinaus kann eine solche faire Lösung aus verlängerten Fristen bestehen. Die Kommission vertrat den Standpunkt, dass das Interesse an einer ordnungsgemäßen Verwaltung auch in Fällen berücksichtigt werden muss, in denen innerhalb kurzer Zeit mehrere und manchmal komplexe Anfragen gestellt werden.

13. Die Kommission wies darauf hin, dass die GD Handel den Beschwerdeführer im vorliegenden Fall mehrfach darüber informiert habe, dass die Bearbeitung ihrer Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-Korea und EU-ASEAN mehr Zeit in Anspruch nehmen würde. Die Kommission wies darauf hin, dass die GD Handel in ihrem Schreiben vom 17. April 2008 auf die beträchtliche Anzahl von Anträgen des Beschwerdeführers seit Beginn des Jahres Bezug genommen habe, und teilte ihr mit, dass eine Antwort innerhalb der Fristen daher nicht gewährleistet werden könne. Außerdem wies die GD Handel mit Schreiben vom 10. September 2008 darauf hin, dass sie sich in der Endphase der Bearbeitung der anderen Anträge des Beschwerdeführers auf Zugang zu Dokumenten befinde. Die Kommission wies darauf hin, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2008 22 der 166 bei der GD Handel eingegangenen Anträge auf Zugang zu im Besitz befindlichen Dokumenten eingereicht habe und dass diese Zahl 13,25 % der Gesamtzahl der



bei der betreffenden GD eingegangenen Anträge entspreche.

14. Die Kommission betonte, dass G Trade im Laufe der letzten zwei Jahre mehrere Maßnahmen zur Verbesserung und Beschleunigung der Bearbeitung des Zugangs zu Dokumentenanfragen eingeführt und ihre Mitarbeiter darüber sensibilisiert hat, dass Anträge auf Zugang zu Dokumenten nach höchsten fachlichen Standards bearbeitet werden müssen. Die Kommission hat zugesichert, dass sie diese Anstrengungen fortsetzen wird, wobei zum einen darauf geachtet wird, dass komplexe Anfragen innerhalb angemessener Fristen bearbeitet werden, und zweitens, wenn Verzögerungen auftreten, der Antragsteller auf dem Laufenden gehalten wird, wie die Bearbeitung seiner Anträge voranschreitet.

15. Die Kommission wies daraufhin darauf hin, dass die Verzögerungen im vorliegenden Fall auf die Komplexität der Anträge des Beschwerdeführers und auf die Tatsache zurückzuführen seien, dass sie gleichzeitig eine große Anzahl komplexer Anträge erhalten habe, deren Bearbeitung erhebliche Ressourcen erforderte, sowie die „*sorgsame Bewältigung von Ressourcenzuweisungskonflikten*“. Die Kommission erinnerte daran, dass die meisten der zahlreichen Anträge, die bei der GD Handel eingegangen sind, in der Regel unkompliziert sind und leicht beantwortet werden können, da sie in der Regel ein oder mehrere gut identifizierte Dokumente betreffen. Einige Anfragen sind jedoch äußerst komplex. Die komplexen Anfragen betreffen beispielsweise nicht identifizierte Sitzungsaufzeichnungen oder den gesamten Schriftverkehr, einschließlich E-Mails, mit einer nicht erschöpfenden Liste von Organisationen über einen Zeitraum von bis zu vier Jahren, in denen Verhandlungen mit einem bestimmten Land oder einer regionalen Gruppierung erörtert werden. Anschließend erläuterte die Kommission ausführlich die Gründe für die Verzögerungen im vorliegenden Fall.

16. Die Kommission erläuterte, dass der Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-ASEAN und EU-Korea drei oder vier verschiedene Referate innerhalb der GD Handel betraf. Diese Einheiten wurden von der Einheit mit geografischer Gesamtverantwortung für die betreffende Region sowie von dem Kabinett des Handelskommissars geleitet. Anträge, die sich auf einen gesamten Verhandlungsprozess erstrecken, umfassen daher die Überprüfung einer Vielzahl von Akten und E-Mails, um Material zu ermitteln, das in den Anwendungsbereich eines bestimmten Ersuchens fallen könnte. Sobald die angeforderten Dokumente ermittelt wurden, werden sie nach den Kriterien der Verordnung 1049/2001 bewertet, um festzustellen, ob das Material, das in den Anwendungsbereich des Ersuchens fällt, nicht zur Verfügung gestellt werden sollte. Solche Anträge können die Beteiligung von vier bis acht Schreibtischbeamten erfordern. Darüber hinaus konzentrieren sich die komplexesten Anfragen häufig auf Bereiche, in denen der Verhandlungsprozess am aktivsten ist, beispielsweise in Verhandlungen mit Indien, der ASEAN oder Korea. Dies führt unweigerlich zu Konflikten in Bezug auf die Ressourcenallokation.

17. Die Kommission wies darauf hin, dass die drei Anträge des Beschwerdeführers, die Gegenstand der vorliegenden Beschwerde seien, nur drei von zwölf Anträgen waren, die er innerhalb einer Frist von zwei Tagen eingereicht habe. Von diesen zwölf Anträgen waren zehn komplex. Folglich mussten mehrere Referate der GD Handel diesen Anträgen Folge leisten.



Zum einen die von jedem Antrag betroffene geografische Einheit und zum anderen die Einheiten, die sich mit dem Handel mit Dienstleistungen, dem geistigen Eigentum oder den Umweltaspekten der Abkommen befassen. Die zweite Gruppe musste sich an allen laufenden Handelsverhandlungen beteiligen. Infolgedessen waren diese Einheiten mit einer großen Anzahl von Anträgen konfrontiert, die innerhalb kürzester Zeit eingereicht wurden. Die Prüfung und Bearbeitung dieser Anträge musste nicht nur parallel zur laufenden Verhandlungsarbeit durchgeführt werden, sondern wurde unvermeidbar auch durch Reisen im Zusammenhang mit Verhandlungsrunden unterbrochen.

18. Die Kommission wies daraufhin darauf hin, dass bei internationalen Verhandlungen ein unvermeidliches Spannungsverhältnis zwischen zwei Erwägungen besteht: einerseits die Notwendigkeit, wirksam und in gutem Glauben zu verhandeln, um das bestmögliche Geschäft zu erzielen; dies kann erfordern, dass bestimmte sensible Informationen zumindest während der Verhandlungen vertraulich behandelt werden müssen; andererseits die allgemeinen Grundsätze der Transparenz, wie sie in der Verordnung 1049/2001 enthalten sind, die die Arbeit der Kommission und der anderen EU-Organe regeln.

19. Die Kommission stellte fest, dass aufgrund der Spannungen zwischen den genannten Zielen eine sehr heikle Beurteilung dessen vorgenommen werden muss, was öffentlich gemacht werden kann oder nicht. Dies erklärt, warum die Verordnung 1049/2001 es ermöglicht, das öffentliche Interesse an Transparenz gegen andere Faktoren abzuwägen, wie etwa den potenziellen Schaden, der entstehen kann, wenn die Verhandlungspositionen der EU ihren Verhandlungspartnern vorzeitig offengelegt werden. Zum Beispiel den Verlust von Arbeitsplätzen in der EU, der durch Drittländer verursacht wird, die unfair gegen Unternehmen vergelten, die die EU auf unlautere Handelspraktiken oder Hemmnisse aufmerksam machen; oder die Schwächung der Entscheidungsfindung der EU, wenn die Kommission, der Rat oder das Parlament nicht mehr – manchmal vertraulich – die informierten Standpunkte externer Organisationen zu dem Standpunkt einholen können, der im Hinblick auf gute Handelsabkommen eingenommen werden sollte. Darüber hinaus verlangen Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, dass die betreffenden Dokumente von ausreichend erfahrenen Mitarbeitern gründlich geprüft werden müssen, die sich der damit verbundenen Probleme bewusst sind und die mit den Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten vertraut sind. Darüber hinaus muss dies während der gesamten Verhandlungen auf die gleiche Weise erfolgen, um die Transparenz und Kohärenz des Zugangs zu Dokumentenanfragen insgesamt zu gewährleisten. Aus den vorstehenden Gründen ist die Bearbeitung solcher Anfragen zeit- und ressourcenintensiv.

20. Die Kommission wies daraufhin auf die sehr knappen Fristen in der Verordnung 1049/2001 hin. Bei komplexen Anträgen müsse den Anträgen Vorrang eingeräumt werden, und im vorliegenden Fall seien die drei Anträge, auf die sich die vorliegende Rüge beziehe, zuletzt beantwortet worden. Die Kommission stellte fest, dass die Notwendigkeit der Priorität in der Verordnung selbst anerkannt wird, da in Artikel 6 der genannten Verordnung festgelegt wird, dass „im Falle eines Antrags, der sich auf ein sehr langes Dokument oder eine sehr große Anzahl von Dokumenten bezieht, die betreffenden Organe dem Antragsteller informell im Hinblick auf eine faire Lösung zur Verfügung stellen können“. Die Kommission erinnerte daran,



dass die GD Handel dem Beschwerdeführer mehrmals mitgeteilt habe, dass die Bearbeitung der drei Anträge des Beschwerdeführers einige Zeit in Anspruch nehmen werde. Die Kommission widerlegte nachdrücklich jegliche Vorschläge, wonach die GD Handel eine bewusste Politik der Verzögerung bei der Beantwortung der betreffenden Anträge verfolgt habe. Die Kommission argumentierte, dass die aufgetretenen Verzögerungen eher auf die Zeit zurückzuführen seien, die für die Bearbeitung, Koordinierung und Überprüfung dieser besonders komplexen Reihe von Anträgen erforderlich war, sowie um sicherzustellen, dass die GD Handel einen kohärenten und transparenten Ansatz verfolgte.

21. In ihren Stellungnahmen brachte der Beschwerdeführer vor, dass gerade die mangelnde Transparenz in den Konsultationsprozessen der GD Handel die öffentlichen Interessengruppen, einschließlich des Beschwerdeführers, *dazu zwingt, relativ komplexe und zahlreiche Anträge auf Zugang zu Dokumenten zu stellen, wenn sie gemäß der einschlägigen Mitteilung der Kommission herausfinden wollen, „welche Themen entwickelt werden, welche Mechanismen für die Konsultation genutzt werden, wer konsultiert wird und warum, was die Entscheidungen bei der Formulierung der Politik beeinflusst hat* [3] “. Der Beschwerdeführer räumte die Komplexität seiner Anträge auf Zugang zu Dokumenten ein, argumentierte jedoch, dass die Notwendigkeit vieler seiner Anträge gelindert werden könnte oder seine Anträge weniger kompliziert sein könnten, wenn die GD Handel beispielsweise ihre Website nutzen würde, um aktualisierte Besprechungslisten und Korrespondenzen zu spezifischen Fragen bereitzustellen. Der Beschwerdeführer erklärte, dass eine Erhöhung der Transparenz auf diese proaktive Weise nicht nur die Anzahl und das Volumen des Zugangs zu Dokumentenanfragen verringern würde, sondern auch mehr im Einklang mit den wiederholten Zusicherungen der GD Handel stehen würde, dass sie entschlossen zu einer transparenten, offenen und rechenschaftspflichtigen Tätigkeit verpflichtet sei.

22. Der Beschwerdeführer argumentierte dann, dass die restriktive Politik der GD Handel in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten unnötig die Arbeitsbelastung bei der Bearbeitung von Anträgen auf einen solchen Zugang erhöht. Der Beschwerdeführer wies darauf hin, dass die GD Handel zwar früher ganze Dokumente veröffentlicht habe, aber jetzt ein kompliziertes System zur Löschung von Dokumententeile verwende, die in den Anträgen nicht ausdrücklich erwähnt seien und daher als „nicht relevant“ angesehen würden. Der Beschwerdeführer erklärte, dass dieser Ansatz besonders zeitaufwändig sei, da das Dokument, wenn es mehrere gesonderte Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem bestimmten Dokument gebe, das Dokument dann mit verschiedenen Teilen, je nach Art der einzelnen Anträge, freigegeben werden müsse. Der Beschwerdeführer veranschaulicht dies anhand eines Beispiels, in dem die gleichen Protokolle an den CEO in fünf verschiedenen Versionen veröffentlicht wurden, da fünf verschiedene Anträge gestellt werden mussten. Der Beschwerdeführer erklärte, dass diese Praxis die teilweise freigegebenen Dokumente schwer verständlich machen und sogar die Ursache für neue Anträge auf Zugang zum gesamten Dokument sein kann, was wiederum die Arbeitsbelastung des Teams erhöht, das mit Anträgen auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der GD Handel befasst ist.

23. Der Beschwerdeführer führte weiter aus, dass die Art und Weise, in der die GD Handel ihren zwölf Anträgen auf Zugang zu Dokumenten Vorrang eingeräumt habe, die sie Anfang



2008 innerhalb von zwei Tagen eingereicht habe, den Prioritäten widerspreche, die der CEO geäußert habe. In seiner E-Mail vom 19. Februar 2008 forderte der CEO die GD Handel ausdrücklich auf, ihren Anträgen in Bezug auf die Handelsverhandlungen EU-Indien, EU-ASEAN und EU-Korea Vorrang einzuräumen. Wie die Kommission jedoch selbst ausführte, *waren aufgrund einer gewissen internen Priorisierung „die drei Antworten auf diese Anträge diejenigen, die zuletzt beantwortet wurden“*. Der Beschwerdeführer erklärte, dass die Priorisierung der Kommission offensichtlich keine „gerechte Lösung“ gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in Bezug auf Anträge auf Zugang zu einem sehr langen Dokument oder eine sehr große Anzahl von Dokumenten darstelle.

24. Der Beschwerdeführer argumentierte dann, dass die GD Handel ihre Antworten auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten bestimmter zivilgesellschaftlicher Gruppen absichtlich verzögert, um zu verhindern, dass die Zivilgesellschaft bestimmte Politiken und Handelsverhandlungen überprüft, wenn die Prozesse noch laufen, und während der Zeit, in der sie angefochten werden könnten. Nach Ansicht des Beschwerdeführers zielt diese bewusste Strategie darauf ab, der Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu verwehren, sich an laufenden politischen Entscheidungen zu beteiligen. Zur Begründung dieses Arguments verwies der Beschwerdeführer auf ein internes Dokument der GD Handel, in dem der (damals) Generaldirektor (*in Bezug auf einen gesonderten Antrag auf Zugang zu Dokumenten*) schrieb: *„Angesichts der feindseligen Haltung einiger NRO (einschließlich Corporate Europe Observatory) gegenüber den GATS-Verhandlungen und unseren Kontakten mit der Branche und angesichts der mangelnden Zurückhaltung durch die Corporate Europe Observatory, die sehr selektive Zitate aus ihrem eigentlichen Kontext aus den Dokumenten, die sie erhalten hat, aus den Dokumenten, die sie erhalten hat, um die Aufmerksamkeit der Medien zu ziehen, ist es sehr wahrscheinlich, dass, wenn wir der Öffentlichkeit Zugang zu dem von der Industrie erhaltenen Schriftverkehr gewährt haben, unsere Beziehungen zu der letzteren ernsthaft gefährdet werden könnten.“* Der Beschwerdeführer stellte fest, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Veröffentlichung von Informationen in der Gesellschaft eine kritische Haltung der Generaldirektion Handel zeige.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

25. Mit der Verordnung 1049/2001 wird ein zweistufiges Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten festgelegt. Ein Antragsteller kann einen Erstantrag gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 stellen. Wird dieser Antrag (ganz oder teilweise) abgelehnt oder geht innerhalb bestimmter Fristen keine Antwort ein, so hat der Antragsteller das Recht, einen Zweitantrag nach Art. 8 der Verordnung 1049/2001 zu stellen. Wird dieser Zweitantrag (ganz oder teilweise) abgelehnt oder geht innerhalb festgelegter Fristen keine Antwort ein, so hat der Kläger das Recht, das Gericht anzurufen. Der Antragsteller hat auch das Recht, beim Bürgerbeauftragten Beschwerde über die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit einzulegen.

26. Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (Verfahren der Erstanträge) sieht vor:

„1. Ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument ist unverzüglich zu bearbeiten. Dem Antragsteller



ist eine Empfangsbestätigung zu übermitteln. Innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Registrierung des Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und gewährt innerhalb dieser Frist den Zugang gemäß Artikel 10 oder gibt in schriftlicher Erwiderung die Gründe für die vollständige oder teilweise Verweigerung an und unterrichtet den Antragsteller über sein Recht, einen Zweit Antrag gemäß Absatz 2 dieses Artikels zu stellen.

2. Im Falle einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung kann der Antragsteller innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang der Antwort des Organs einen Zweit Antrag stellen, in dem der Träger aufgefordert wird, seinen Standpunkt zu überdenken.

3. In Ausnahmefällen, z. B. im Falle eines Antrags, der sich auf ein sehr langes Dokument oder eine sehr große Anzahl von Dokumenten bezieht, kann die in Absatz 1 vorgesehene Frist um 15 Arbeitstage verlängert werden, sofern dem Antragsteller vorab mitgeteilt wird und ausführliche Gründe angegeben werden.

4. Die Nichtbeantwortung des Organs innerhalb der vorgeschriebenen Frist berechtigt den Antragsteller, einen Zweit Antrag zu stellen.“

27. Wie sich aus Art. 7 Abs. 4 der Verordnung 1049/2001 ergibt, führt die Nichteinhaltung der in Art. 7 Abs. 1 und gegebenenfalls Art. 7 Abs. 3 genannten Fristen dazu, dass der Antragsteller *berechtigt* wird, einen Zweit Antrag nach Art. 8 der Verordnung 1049/2001 zu stellen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Artikel 7 Absatz 4 keine Begrenzung dafür vorschreibt, *wann* – nach Ablauf dieser Fristen – ein Zweit Antrag wegen Nichtbeantwortung eines Erstantrags gestellt wird. [4] In Summe ist es möglich, *jederzeit* nach Ablauf der in Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 3 festgelegten Fristen einen Zweit Antrag zu stellen. Dies bedeutet auch, dass ein Antragsteller für einen unbestimmten Zeitraum *wählen* kann, eine Entscheidung über einen Erstantrag abzuwarten. Daher sind die in Artikel 7 genannten Fristen als Mechanismen zu verstehen, die es den Antragstellern ermöglichen, eine der folgenden Optionen zu wählen:

1) *jederzeit* nach Ablauf der in Artikel 7 genannten Fristen Zweit Anträge zu stellen;

oder alternativ,

2) eine Entscheidung über den Erstantrag abzuwarten.

28. Im vorliegenden Fall hat die Kommission die in Art. 7 der Verordnung 1049/2001 festgelegten Fristen überschritten. Der Beschwerdeführer war unter diesen Umständen *jederzeit* *berechtigt*, einen Zweit Antrag zu stellen (bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission die drei einschlägigen Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit im Dezember 2008 beantwortete [5]). Insgesamt war der Beschwerdeführer zwar *berechtigt*, unverzüglich einen Zweit Antrag zu stellen, doch war er nach Ablauf der in Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 3 genannten Fristen auch *berechtigt*, eine Entscheidung der Kommission abzuwarten.

29. Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001 ist ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument unverzüglich zu bearbeiten. Dies bedeutet, dass der Antrag in kürzester Zeit



bearbeitet werden sollte. Wenn die in Artikel 7 genannten Fristen nicht eingehalten werden und der Antragsteller nicht sofort von seinem Recht Gebrauch macht, einen Zweitantrag zu stellen, sollte sich das betreffende Organ in jedem Fall weiterhin darum bemühen, den Antrag innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums zu beantworten.

30. Der genaue Zeitraum, der für die Bearbeitung eines Ersuchens erforderlich ist, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, einschließlich der Anzahl der angeforderten Dokumente, ihrer Länge und Komplexität und vor allem von der Komplexität und Sensibilität der Probleme, die sich in Bezug auf die in Artikel 4 der Verordnung 1049/2001 genannten Ausnahmen ergeben können.

31. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass es, wenn ein Organ mit einem objektiven Bedarf für einen längeren Zeitraum für die Bearbeitung eines Erstantrags konfrontiert ist, im Einklang mit den Grundsätzen der guten Verwaltung wäre, wenn das Organ einem Antragsteller die Gründe für diesen Bedarf erläutert und dem Antragsteller auch einen Hinweis darauf gibt, wie lange die Bearbeitung des Erstantrags dauern wird. Ein Antragsteller benötigt solche Informationen, um eine *fundierte Entscheidung darüber* zu treffen, ob es in seinem Interesse ist, von seiner Möglichkeit Gebrauch zu machen, einen Zweitantrag zu stellen oder vielmehr die Entscheidung des Organs über den Erstantrag abzuwarten.

32. Im vorliegenden Fall erläuterte die Kommission die Verzögerung bei der Beantwortung des Erstantrags mit Bezug auf die Komplexität und den Umfang der betreffenden Anträge, die Schwierigkeiten, die sich aus der laufenden Verhandlungen ergeben, und die Notwendigkeit, verschiedene Teams innerhalb der GD Handel zu konsultieren. Was die Nichteinhaltung des Antrags des Beschwerdeführers betrifft, die drei Anträge, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind, zuerst zu bearbeiten, so erläuterte die Kommission, dass dies insbesondere auf die *Komplexität* dieser drei Anträge zurückzuführen sei. Die Kommission wies darauf hin, dass sie nicht behandelt werden könnten, zum einen wegen des Umfangs der Arbeit, die mit ihrer Bewertung verbunden ist, und zweitens des Priorisierungsverfahrens, das bei der Beantwortung der zahlreichen Anträge des Beschwerdeführers auf Zugang zu Dokumenten durchgeführt werden müsse. Weitere Erläuterungen und Begründungen der Kommission waren der Arbeitsaufwand, der durch andere Anträge auf Zugang zu Dokumenten verursacht wurde, von denen ein Großteil vom Beschwerdeführer eingereicht wurde, und die Notwendigkeit, den Anträgen Vorrang einzuräumen. Die Kommission wies darauf hin, dass sie die anderen neun Anträge des Beschwerdeführers auf Zugang zu Dokumenten positiv behandelt habe.

33. Der Beschwerdeführer hat im vorliegenden Fall keine Zweitanträge in Bezug auf die drei streitigen Anträge im Zeitraum bis Dezember 2008 gestellt. Der Beschwerdeführer *entschied sich* somit, die Entscheidungen der Kommission in Bezug auf ihre ursprünglichen Anträge abzuwarten und der Kommission keinen strengen zeitlichen Rahmen aufzuerlegen. Aus diesen Maßnahmen lässt sich nur schließen, dass der Beschwerdeführer zu diesem Zeitpunkt von den Erläuterungen der Kommission zur Bearbeitung ihrer Erstanträge überzeugt war.

34. In ihren Bemerkungen an den Bürgerbeauftragten führt der Beschwerdeführer nun aus, dass die Kommission in der Art und Weise, wie sie ihren Anträgen Priorität eingeräumt habe,



einen Fehler begangen habe und dass sie die Freigabe der Dokumente absichtlich verzögert habe, während die betreffenden Handelsverhandlungen im Gange seien. Wenn dies jedoch die Auffassung des Beschwerdeführers während der Prüfung der ursprünglichen Anträge durch die Kommission war, hätte sie jederzeit einen Zweitantrag stellen können, dies tat sie jedoch nicht. Darüber hinaus gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kommission versucht hat, den Beschwerdeführer in Bezug auf die Komplexität der Überprüfung, die das Organ durchgeführt hat, irrezuführen.

35. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass die Kommission im vorliegenden Fall dem Beschwerdeführer offenbar keinen Hinweis darauf gegeben hat, wie lange es dauern würde, um mit ihrer Anwendung umzugehen. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass es angebracht wäre, dass die Kommission in künftigen Fällen eine solche Angabe vorlegt. Dies würde es den Antragstellern ermöglichen, eine fundierte Entscheidung über die Begründetheit eines sofortigen Zweitantrags zu treffen. In diesem Zusammenhang wird der Bürgerbeauftragte eine weitere Bemerkung machen.

36. Vor diesem Hintergrund kommt der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass im vorliegenden Fall keine weiteren Untersuchungen erforderlich sind.

B. Schlussfolgerungen

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

Weitere Untersuchungen sind im vorliegenden Fall nicht erforderlich.

Der Beschwerdeführer und das Organ werden über diesen Beschluss unterrichtet.

Weitere Bemerkung

Kann die Kommission einen Erstantrag nicht innerhalb der in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannten Fristen bearbeiten, so sollte sie dem Antragsteller die Gründe für die Verzögerung und die Dauer der Bearbeitung des Erstantrags mitteilen. Dies würde es dem Antragsteller ermöglichen, eine fundierte Entscheidung über die Begründetheit der sofortigen Einreichung eines Zweitantrags zu treffen.

P. Nikiforos Diamandouros

Geschehen in Straßburg am 15. Dezember 2010



[1] Die Frist für die Beantwortung eines Erstantrags gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001 beträgt 15 Arbeitstage ab Registrierung des Antrags. Darüber hinaus sieht Artikel 7 Absatz 3 vor, dass in Ausnahmefällen, z. B. im Falle eines Antrags, der sich auf ein sehr langes Dokument oder eine sehr große Anzahl von Dokumenten bezieht, die in Absatz 1 vorgesehene Frist um 15 Arbeitstage verlängert werden kann, sofern dem Antragsteller vorab mitgeteilt wird und ausführliche Gründe angegeben werden.

[2] Rechtssache T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/Kommission*, Slg. 2005, II-1121.

[3] Mitteilung der Kommission. Auf dem Weg zu einer verstärkten Kultur der Konsolidierung und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation interessierter Kreise durch die Kommission, 11.12.2002, KOM(2002) 704 endg.

[4] Artikel 7 Absatz 2 verlangt dagegen, dass innerhalb von 15 Tagen nach *ausdrücklicher Verweigerung oder ausdrücklicher* teilweiser Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein Zweitantrag gestellt wird.

[5] Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 kann ein Antragsteller im Falle einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung innerhalb von 15 Arbeitstagen einen Zweitantrag stellen. Im vorliegenden Fall gewährte die Kommission im Dezember 2008 teilweisen Zugang zu den drei Dokumenten. So hatte der Beschwerdeführer nach diesen Entscheidungen 15 Arbeitstage, innerhalb von denen ein Zweitantrag gestellt werden konnte, das Organ aufgefordert, seinen Standpunkt zu überdenken. Dem Bürgerbeauftragten ist nicht bekannt, dass der Beschwerdeführer einen solchen Zweitantrag gestellt hat.