

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Sitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0240/2001

26. Juni 2001

BERICHT

über die Änderung von Artikel 3 der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (1999/2215(ACI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatlerin: Teresa Almeida Garrett

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	5
BEGRÜNDUNG.....	7
STELLUNGNAHME DES PETITIONSAUSSCHUSSES.....	12

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

In der Sitzung vom 18. Februar 2000 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass sie den Ausschuss für konstitutionelle Fragen mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Änderung von Artikel 3 der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten befasst hatte.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen benannte in seiner Sitzung vom 26. Januar 2000 Teresa Almeida Garrett als Berichterstatterin.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 25. Mai und 21. Juni 2001.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 20 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 0 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Giorgio Napolitano, Vorsitzender; Ursula Schleicher, stellvertretende Vorsitzende; Christopher J.P. Beazley, stellvertretender Vorsitzender; Teresa Almeida Garrett, Berichterstatterin; Guido Bodrato (in Vertretung von Giorgos Dimitrakopoulos), Richard Corbett, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Neil MacCormick (in Vertretung von Monica Frassoni), Hanja Maij-Weggen, Cecilia Malmström, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (in Vertretung von Carlos Carnero González), Reinhard Rack (in Vertretung von François Bayrou), Konrad K. Schwaiger (in Vertretung von Lennart Sacrédeus), Mariotto Segni, The Earl of Stockton, Margrietus J. van den Berg (in Vertretung von Enrique Barón Crespo) und Joachim Wuermeling (in Vertretung von Luigi Ciriaco De Mita).

Die Stellungnahme des Petitionsausschusses ist diesem Bericht beigefügt.

Der Bericht wurde am 26. Juni 2001 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Änderung von Artikel 3 der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (1999/2215(ACI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere Artikel 195 Absatz 4,
 - gestützt auf den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, insbesondere Artikel 20 d § 4,
 - gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere Artikel 107 d Absatz 4,
 - unter Hinweis auf seinen Beschluss vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, der in Anlage X der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments aufgenommen wurde¹,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahme des Petitionsausschusses (A5-0240/2001),
1. beschließt, seinen Beschluss vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten wie folgt zu ändern:

Statut des Bürgerbeauftragten

Vorschlag zur Änderung

Absatz 2

2. Die Organe und Institutionen der Gemeinschaft sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen, und gewähren ihm **Zugang zu den betreffenden Unterlagen. Sie können dies nur aus berechtigten Gründen der Geheimhaltung verweigern.**

2. Die Organe und Institutionen der Gemeinschaft sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen, und gewähren ihm **Einsicht in alle Dokumente und gestatten das Kopieren von Dokumenten aller Art, wobei unter „Dokument“ jeder Inhalt unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material) zu verstehen ist.**

¹ ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15.

Zu Dokumenten eines Mitgliedstaats, **die aufgrund der Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Geheimhaltung unterliegen**, gewähren sie **erst nach vorheriger Zustimmung dieses Mitgliedstaats** Zugang.

Zu den anderen Dokumenten eines Mitgliedstaats gewähren sie Zugang, nachdem sie den Mitgliedstaat benachrichtigt haben.

In **beiden** Fällen und gemäß Artikel 4 darf der Bürgerbeauftragte den Inhalt dieser Dokumente nicht verbreiten.

Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe und Institutionen der Gemeinschaften **unterliegen der Zeugnispflicht gegenüber dem Bürgerbeauftragten; sie äußern sich im Namen und auf Anweisung ihrer Verwaltungsstelle und bleiben an die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses gebunden.**

Zu **allen geheimen** Dokumenten eines Mitgliedstaats gewähren sie Zugang, **nachdem sie den Mitgliedstaat benachrichtigt haben.**

entfällt

In **allen** Fällen, **in denen Dokumente als „geheim“ oder „vertraulich“ eingestuft sind**, und gemäß Artikel 4 darf der Bürgerbeauftragte den Inhalt dieser Dokumente nicht verbreiten.

Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe und Institutionen der Gemeinschaften **sagen auf Aufforderung des Bürgerbeauftragten aus; sie sind verpflichtet, vollständige und wahrheitsgemäße Informationen zu erteilen.**

2. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission gemäß Artikel 195 Absatz 4 des EG-Vertrags zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Einleitung

1. Die Stärkung der Demokratie und die damit einhergehende Heranführung der Bürger an die Tätigkeit der Gemeinschaft setzen zweifelsohne eine weitergehende Offenlegung der Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Institutionen der Europäischen Union voraus.
2. Zusätzlich zu den Vertragsartikeln, die die Bürgernähe und die Transparenz zu Grundprinzipien der Gemeinschaft erklären, wurde das Recht auf eine gute Verwaltung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. So haben die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 43 dieser Charta das Recht, den Bürgerbeauftragten der Union im Fall von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Rechnungshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, zu befassen.
3. Die Transparenz der Beschlussfassungsprozesse ist einer der wichtigsten Grundsätze im Zusammenhang mit der laufenden Reform der Organe, und die Annahme neuer Vorschriften betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten spiegelt die in diesem Bereich derzeit unternommenen Anstrengungen wider.
4. Das vom Bürgerbeauftragten in seinem Schreiben vom 13. Dezember 1999 an die Präsidentin des Europäischen Parlaments vorgebrachte Ersuchen, in dem er eine Änderung von Artikel 3 des Statuts vorschlägt, ist vor dem Hintergrund dieses neuen rechtlichen Rahmens zu sehen.
5. Angestrebt wird die Klarstellung des Ausmaßes der Untersuchungsbefugnisse des Bürgerbeauftragten sowohl in Bezug auf den Zugang zu den für seine Untersuchungen notwendigen Dokumenten als auch in Bezug auf die Änderung der Bestimmungen betreffend die Anhörung von Zeugen.
6. Das Kernproblem, mit dem wir uns befassen, betrifft die Einschränkungen, denen die Untersuchungsbefugnisse des Bürgerbeauftragten gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Statuts des Bürgerbeauftragten unterliegen: Der betreffende Artikel sieht vor, dass der Zugang zu einer Akte aus „berechtigten Gründen der Geheimhaltung“ verweigert werden kann und dass die Beamten und sonstigen Bediensteten der Institutionen der Gemeinschaften, die aufgrund einer Aufforderung durch den Bürgerbeauftragten aussagen, sich „im Namen und auf Anweisung ihrer Verwaltungsstelle“ äußern und „an die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses gebunden“ bleiben.
7. Die Berichterstatterin hat im Laufe ihrer Bemühungen im Hinblick auf einen Vorschlag zur Änderung des Statuts des Bürgerbeauftragten sehr offene und aufschlussreiche Gespräche mit Herrn Söderman, Frau Loyola de Palacio und Herrn Danielsson, Vertreter der schwedischen Präsidentschaft, geführt.

8. Die Berichterstatterin möchte betonen, dass in den verschiedenen Kommentaren, die von den Institutionen der Union bzw. in ihrem Namen diesbezüglich abgegeben wurden, alle sich darin einig waren, dass die Institutionen der Union große Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Bürgerbeauftragten gezeigt haben und dass sie sich beispielhaft um eine Lösung bemüht haben. Es wurde ferner betont, dass, vergleicht man die allgemeine Haltung, die Anfang der 90er Jahre zur Zeit der Ausarbeitung des Statuts des Bürgerbeauftragten vorherrschte, mit der jetzigen Einstellung, der Schwerpunkt jetzt viel stärker auf die Transparenz und die Öffnung der Verwaltung gelegt wird, mit dem Ziel, das Vertrauen der Bürger zu gewinnen und eine moderne Verwaltungskultur auf Gemeinschaftsebene zu fördern.
9. Die verschiedenen politischen und rechtlichen Aspekte und die sich in diesem Zusammenhang stellenden Probleme wurden im Detail im Arbeitsdokument (PE 294.729) erläutert, das die Berichterstatterin des Ausschusses für konstitutionelle Fragen am 15. Dezember 2000 vorgelegt hat. Diese Begründung beschränkt sich demnach auf die wichtigsten Überlegungen, die in direktem Zusammenhang mit dem formellen Vorschlag der Berichterstatterin stehen.
10. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hat nacheinander den Europäischen Bürgerbeauftragten, Herrn Söderman, am 25. Mai 2000 und auf seinen Wunsch hin ein weiteres Mal am 5. März 2001 sowie am 24. Januar 2001 Frau Loyola de Palacio, Vizepräsidentin der Kommission, gehört.

Zugang zu den Dokumenten

11. Der Vertrag überträgt dem Europäischen Bürgerbeauftragten die konkrete Aufgabe, Untersuchungen durchzuführen, die es rechtfertigen, dass er als gemeinschaftliche Institution einen allgemeinen Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaft hat.
12. Der Wortlaut von Artikel 195 des EG-Vertrags sieht keinerlei Einschränkung in Bezug auf die Dokumente und Datenträger vor, von denen der Bürgerbeauftragte im Zuge der von ihm durchgeführten Untersuchungen Kenntnis erlangen kann. Allem Anschein nach wollte der Gesetzgeber keine juristischen Hindernisse für einen umfassenden Zugang zu internen, vertraulichen oder sogar geheimen Dokumenten durch den Bürgerbeauftragten und seine Mitarbeiter schaffen, damit dieser in die Lage versetzt wird, zu beurteilen, ob ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit der (anderen) Organe und Institutionen der Gemeinschaft vorliegt.
13. Diese Auslegung wird untermauert durch den Wortlaut von Artikel 3 Absatz 1 des Statuts: „Der Bürgerbeauftragte führt von sich aus oder aufgrund einer Beschwerde alle Untersuchungen durch, die er (...) für gerechtfertigt hält.“
14. Der Bürgerbeauftragte weist im Übrigen den Begriff der Vertraulichkeit nicht von sich. Seiner Meinung nach müsste aber der Zugang die Regel und die Geheimhaltung die Ausnahme sein, die ausdrücklich begründet werden müsste.

15. Das Ersuchen des Bürgerbeauftragten um Klärung seiner Zuständigkeiten kann nicht losgelöst von der allgemeinen Debatte über die Durchführung von Artikel 255 des EG-Vertrags gesehen werden, durch den eine größere Transparenz geschaffen werden soll, die das Vertrauen der Bürger stärken soll, eben jener Bürger, denen aufgrund von Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eingeräumt worden ist.
16. Die Förderung einer guten Verwaltungspraxis in Bezug auf den Zugang zu den Dokumenten, zu der sich alle gemeinschaftlichen Institutionen verpflichtet haben, und die besondere Rolle, die dem Bürgerbeauftragten in diesem Zusammenhang zukommt, nämlich die Rolle des Garanten der Rechte der europäischen Bürger, verlangen, dass er über einen umfassenderen Zugang zu Dokumenten verfügt, als der einzelne Bürger, dessen Rechte er verteidigen soll.
17. In der Praxis wurde dem Bürgerbeauftragten der Zugang zu einer Akte nie verweigert, auch wenn es in einigen Fällen zu mehr oder weniger kontroversen Diskussionen kam. Alle Institutionen sind sich darin einig, dass das derzeitige System relativ gut funktioniert hat. Es besteht zur Zeit keine de-jure-Verpflichtung zur Änderung der geltenden Bestimmungen, doch ist eine solche Änderung im Hinblick auf die Klärung des genauen Ausmaßes der Untersuchungsbefugnisse des Bürgerbeauftragten und die Schaffung einer größeren Kohärenz der Vorschriften mit den sich aus Artikel 255 des Vertrags ergebenden neuen Entwicklungen im Legislativbereich wünschenswert.

Anhörung von Zeugen

18. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass die in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 5 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten vorgesehenen Einschränkungen der Zeugnispflicht, insbesondere die Tatsache, dass sie sich im Namen und auf Anweisung ihrer Verwaltungsstelle äußern und an die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses gebunden bleiben, aufgehoben werden müssen.
19. In seinem ursprünglichen Vorschlag zur Änderung von Artikel 3 hatte der Europäische Bürgerbeauftragte ausgehend von dem Gedanken, dass die Mitglieder der Kommission von der Zeugnispflicht nicht ausgenommen werden dürften, auch wenn diese vielleicht eine andere Form annehmen sollte, den Wunsch geäußert, auch die Mitglieder der Kommission anhören zu können.
20. Nachdem der Bürgerbeauftragte aber im Laufe der Anhörung von Frau Loyola de Palacio sowie einiger Mitglieder des Europäischen Parlaments in ihrem Gefolge feststellen konnte, dass seine Sicht der Dinge nicht geteilt wird und zu Missverständnissen zwischen der Kontrolle der Verwaltungspraxis der Institutionen und der Kontrolle über politische Akte der Mitglieder der Institutionen führen könnte, hat er sich die Frage gestellt, ob es wirklich sinnvoll ist, eine solche Änderung vorzuschlagen. Im Übrigen hat der Bürgerbeauftragte erklärt, dass er in den seltenen Fällen, in denen er es in der Vergangenheit für nötig hielt, ein Mitglied der Kommission um klärende Auskünfte zu einer Akte zu bitten, immer eine schriftliche Antwort erhalten hat, die es ihm ermöglicht hat, seine Untersuchung durchzuführen¹.

¹ Europäischer Bürgerbeauftragter, Vermerk für Frau Almeida Garrett, 14. März 2001.

21. Die von Ihrer Berichterstatterin vorgeschlagenen Änderungen zielen deshalb lediglich darauf ab, ausdrücklich festzuhalten, dass die Beamten und sonstigen Bediensteten der gemeinschaftlichen Organe und Einrichtungen wahrheitsgemäße und vollständige Aussagen machen.

Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses

22. Nach Ansicht Ihrer Berichterstatterin besteht kein Widerspruch zwischen den betreffenden Bestimmungen von Artikel 195 des EG-Vertrags über den Bürgerbeauftragten und Artikel 287 des EG-Vertrags, in dem die Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses durch die Mitglieder der Institutionen sowie die EU-Beamten definiert wird. Der Bürgerbeauftragte und seine Mitarbeiter fallen selber unter diese Pflicht, was in Artikel 3 und 4 des Statuts des Bürgerbeauftragten genauer und sogar schärfer formuliert wird.

23. Der Bürgerbeauftragte erkennt an, dass er und sein Personal weiterhin der Verpflichtung gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Statuts unterliegen, dass sie keine Dokumente und keine Informationen preisgeben dürfen, von denen sie im Rahmen ihrer Untersuchungen Kenntnis erhalten haben.

24. Deshalb und ungeachtet des Artikels 17 des Beamtenstatuts, der es dem Beamten untersagt, „nicht veröffentlichte Schriftstücke oder Informationen in irgendeiner Form Personen mitzuteilen, die nicht befugt sind, davon Kenntnis zu erhalten“, muss der Bürgerbeauftragte als eine Person betrachtet werden, die befugt ist, davon Kenntnis zu erhalten. Die Verträge, sein Statut und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union erkennen ihm diese Eigenschaft zu.

25. Die Berichterstatterin ist der Auffassung, dass in Bezug auf die Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses für alle Mitglieder und Beamten und Bediensteten der Gemeinschaft Artikel 287 des EG-Vertrags sowie Artikel 3 und 4 des Statuts des Bürgerbeauftragten diese Pflicht wirksam absichern, und dies auch im Bereich der vertraglichen Haftung der Gemeinschaft (Artikel 288 des EG-Vertrags).

26. Eine Überarbeitung von Artikel 17 des Beamtenstatuts ist daher ebenso wenig erforderlich wie eine Überarbeitung von Artikel 19, da die vorherige Genehmigung der Anstellungsbehörde vor jeglicher Zeugenaussage beim Bürgerbeauftragten überhaupt nicht in Frage gestellt wird und da der Beamte nicht vor einem Gericht erscheint. Im Übrigen sind die Zeugenaussagen vor dem Bürgerbeauftragten als mündliche Auskunftersuchen ohne offiziellen Charakter und ohne Vereidigung zu betrachten und fallen demnach nicht unter Artikel 19 des Beamtenstatuts.

27. Wenn es auch nicht notwendig ist, das Beamtenstatut im Hinblick auf die zu verwirklichenden Ziele zu überarbeiten, so wäre doch eine Kodifizierung zu einem späteren Zeitpunkt der neuen Bestimmungen, auch im Beamtenstatut, sinnvoll.

Vorschlag zur Änderung

28. Der Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten wurde am 9. März 1994 mit dem Beschluss 94/262 des EP gemäß Artikel 138 e (nun Artikel 195 EGV) erlassen¹.
29. In der nachstehenden Tabelle werden der Reihe nach die Bestimmungen des Entwurfs, des endgültigen Statuts und der vom Bürgerbeauftragten 1999 vorgelegten Änderungsvorschläge aufgelistet.

Entwurf vom 17. Dezember 1992	1994 endgültig angenommenes Statut	Vom Bürgerbeauftragten 1999 vorgeschlagene Änderung
<p>Die Organe und Institutionen der Gemeinschaft sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten die geforderten Auskünfte zu erteilen und Zugang zu den betreffenden Unterlagen zu gewähren. <i>Sie können dies nicht unter Hinweis auf ihre Pflicht zur Geheimhaltung verweigern.</i></p>	<p>2. Die Organe und Institutionen der Gemeinschaft sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen, und gewähren ihm Zugang zu den betreffenden Unterlagen. Sie können dies nur aus berechtigten Gründen der Geheimhaltung verweigern.</p> <p>Zu Dokumenten eines Mitgliedstaats, die aufgrund der Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Geheimhaltung unterliegen, gewähren sie erst nach vorheriger Zustimmung dieses Mitgliedstaats Zugang.</p> <p>Zu den anderen Dokumenten eines Mitgliedstaats gewähren sie Zugang, nachdem sie den Mitgliedstaat benachrichtigt haben.</p> <p>In beiden Fällen und gemäß Artikel 4 darf der Bürgerbeauftragte den Inhalt dieser Dokumente nicht verbreiten.</p>	<p>2. Die Organe und Institutionen der Gemeinschaft sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen, <i>und gewähren ihm Einsicht und gestatten das Kopieren von Dokumenten oder des Inhalts von Datenträgern aller Art.</i></p> <p>Zu Dokumenten eines Mitgliedstaats, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Geheimhaltung unterliegen, gewähren sie erst nach vorheriger Zustimmung dieses Mitgliedstaats Zugang.</p> <p>Zu den anderen Dokumenten eines Mitgliedstaats gewähren sie ihm Zugang, nachdem sie den Mitgliedstaat benachrichtigt haben.</p>
<p>Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe und Institutionen der Gemeinschaften unterliegen auf Aufforderung des Bürgerbeauftragten der Zeugnispflicht.</p>	<p>Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe und Institutionen der Gemeinschaften unterliegen der Zeugnispflicht gegenüber dem Bürgerbeauftragten; sie äußern sich im Namen und auf Anweisung ihrer Verwaltungsstelle und bleiben an die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses gebunden.</p>	<p><i>Die Mitglieder und das Personal der Organe und Institutionen der Gemeinschaften unterliegen der Zeugnispflicht gegenüber dem Bürgerbeauftragten. Sie erteilen umfassende und wahrheitsgemäße Informationen.</i></p> <p><i>Der Bürgerbeauftragte und sein Personal dürfen vertrauliche Informationen oder Dokumente, die sie im Zuge von Untersuchungen erhalten, nicht verbreiten.</i></p>

¹ ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15.

5. Juni 2001

STELLUNGNAHME DES PETITIONSAUSSCHUSSES

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Änderung von Artikel 3 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten
(1999/2215 (ACI))

Verfasserin der Stellungnahme: Luciana Sbarbati

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 21. Juni 2000 benannte der Petitionsausschuss Luciana Sbarbati als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 22. März und 29. Mai 2001.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Roy Perry, stellvertretender und amtierender Vorsitzender; Proinsas De Rossa, stellvertretender Vorsitzender; Luciana Sbarbati, stellvertretende Vorsitzende und Verfasserin der Stellungnahme; Mary Elizabeth Banotti (in Vertretung von Jonathan Evans), Alima Boumediene-Thiery (in Vertretung von Jean Lambert), Felipe Camisón Asensio, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Guido Sacconi (in Vertretung von Herbert Bösch), Christian Ulrik von Boetticher und Eurig Wyn.

KURZE BEGRÜNDUNG

EINLEITENDE BEMERKUNGEN

1. Der Petitionsausschuss hat mehrfach, insbesondere anlässlich der Vorlage der jährlichen Tätigkeitsberichte des Bürgerbeauftragten, die Bedeutung unterstrichen, die er der Tätigkeit dieses Organs beimisst, das Bestandteil des großen institutionellen Projekts „Europa der Bürger“ ist. Er hatte in dem diesbezüglichen Bericht Esteban-Martin, der am 15. April 1999 vom Parlament angenommen wurde, den Ausschuss für konstitutionelle Fragen aufgefordert, die Möglichkeit einer Änderung von Artikel 3 des Statuts des Bürgerbeauftragten insbesondere hinsichtlich der Prüfung von Dokumenten und der Anhörung von Zeugen zu prüfen.
2. Der derzeitige Inhaber dieses Amtes, Herr Jacob SÖDERMAN, hatte sich am 13. Dezember 1999 schriftlich an die Präsidentin des Europäischen Parlaments gewendet und die von ihm gewünschten Änderungen seiner Untersuchungsbefugnisse inhaltlich präzisiert. In einem an die Berichterstatterin des federführenden Ausschusses für konstitutionelle Fragen und ihre Verfasserin gerichteten Vermerk ließ er kürzlich wissen, dass die Pflicht zur Aussage vor dem Bürgerbeauftragten nicht die Mitglieder der gemeinschaftlichen Organe treffen sollte, wie er zunächst entschieden gefordert hatte.
3. Ihre Verfasserin begrüßt die vorstehend beschriebene Entwicklung, da sie der Überzeugung ist, dass das Europäische Parlament keinesfalls dem Bürgerbeauftragten in diese Richtung hätte folgen können, ohne in gewisser Weise seine ausschließlichen Rechte zur politischen Kontrolle der Kommission aufzugeben oder eine breiter angelegte Debatte über den Umfang der Zuständigkeiten des Europäischen Bürgerbeauftragten in der derzeitigen institutionellen Struktur der Gemeinschaft einzuleiten.
4. Die Vizepräsidentin der Kommission, Frau Loyola de Palacio, hat übrigens nicht von ungefähr in ihrer Anhörung vor dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen am 24. Januar 2001 recht diplomatisch eine ähnliche Sichtweise durchblicken lassen.
5. Das Europäische Parlament kann sich aber nicht dem Wunsch des Bürgerbeauftragten verschließen, den Umfang und den Anwendungsbereich von Artikel 3 seines Statuts den Änderungen anzupassen, die sich zwischenzeitlich innerhalb der Gemeinschaft ergeben haben, auch um den Erwartungen der öffentlichen Meinung in Europa zu entsprechen. So ist der Grundsatz der Offenheit und der Bürgernähe im neuen Artikel 1 des Vertrags über die Union verankert, in dem es heißt, dass „*die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden*“.
6. Es obliegt dem Europäischen Parlament, das Statut des Bürgerbeauftragten im Rahmen eines Verfahrens zu ändern, in dem die Kommission Stellung nimmt und der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmt. Deshalb hat es darauf zu achten, dass diese Änderungen:

- a) das Wesen und die Rolle des Europäischen Bürgerbeauftragten nicht antasten, der mit dem Institut der Petition zusammen dazu beiträgt, den Beschwerden europäischer Bürger abzuwehren,
 - b) sich in einen kohärenten und umfassenden rechtlichen Rahmen einfügen,
 - c) die Zustimmung der Kommission finden, mit der das Parlament privilegierte Beziehungen unterhält und
 - d) dergestalt sind, dass sie im Rat problemlos verabschiedet werden können.
7. Zweifellos hat das Parlament ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem zu finden, was wünschenswert ist, und dem, was dem Bürgerbeauftragten zugestanden werden kann: Die Stellungnahme der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge kann ihm da von Nutzen sein. Ihre Verfasserin ist der Überzeugung, dass diese Ausgewogenheit ohne weiteres erreicht werden kann, wenn folgende Elemente berücksichtigt werden:
- a) Die Kommission setzt sich mit der Verwaltungsreform ihres Vizepräsidenten, Herrn KINNOCK, rückhaltlos für Transparenz ein;
 - b) das Europäische Parlament wird sich zur Einführung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis äußern;
 - c) „*last but not least*“: der Grundsatz der Offenheit und der Bürgernähe ist ausdrücklich im Vertrag über die Union festgeschrieben.
8. Der Petitionsausschuss und ihre Verfasserin begrüßen den Umstand, dass der Europäische Bürgerbeauftragte bereits seine Befugnisse ausgelegt und seine Rechte im Bereich der Untersuchung auf eine evolutive Art ausgeübt hat, ohne dass dies zu negativen Reaktionen seitens der Kommission geführt hätte: Der Bürgerbeauftragte und die Kommission haben sowohl im Plenum als auch vor dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen und dem Petitionsausschuss bestätigt, dass ihre Beziehungen auf beiden Seiten stets von höchster Korrektheit gekennzeichnet seien. Das bedeutet, dass **„keine Gefahr in Verzug ist“**, und dass man ohne Überstürzung daran gehen kann, Änderungen von Artikel 3 des Statuts des Bürgerbeauftragten mit einer globalen Ausrichtung und Kohärenz mit dem Gesamtwerk einzuführen.
9. Die Stärkung von Artikel 3 des Statuts muss, wenn auch bestimmte überholte Gemeinschaftsregelungen, wie das Beamtenstatut, unter Umständen geändert werden müssen, im Einklang mit anderen Vorschriften stehen, die kurz vor ihrer Verabschiedung stehen, wie etwa die Regelungen über den Zugang zu der Geheimhaltungspflicht unterliegenden Dokumenten. Der Grundsatz der Rechtssicherheit erfordert, dass wir hierauf bestehen müssen.
10. Bedeutet dies im konkreten Fall, dass man vorher Artikel 19 des Beamtenstatuts ändern und die Zustimmung der Anstellungsbehörde abschaffen muss? Der Juristische Dienst des Parlaments ist dieser Meinung, und auch ihre Verfasserin befürwortet dies, umso mehr, als das Statut derzeit gerade – und nicht ohne lautstarke Proteste! – von Grund auf überarbeitet wird ... Hier sollten aber die Juristen das letzte Wort haben ...!

11. Was ihrer Verfasserin aber am Herzen liegt, ist eine energische Forderung des Europäischen Parlaments an alle anderen gemeinschaftlichen Organe, schon jetzt ihren Beamten zu erlauben, vor dem Bürgerbeauftragten ohne Einschränkung und somit ohne Zustimmung oder Weisung von irgendeiner Seite auszusagen. Die Aufklärung des Sachverhalts und die Suche nach der Wahrheit müssen innerhalb einer modernen Verwaltung, die offen und transparent ist, wie das von der gemeinschaftlichen Verwaltung angestrebt wird, immer Vorrang genießen.
12. Es obliegt den Juristen, schwarz auf weiß die Befugnisse des Bürgerbeauftragten zum Zugang zu der Geheimhaltungspflicht unterliegenden Dokumenten im Einklang mit derjenigen Vorschrift genau zu umreißen, die den Zugang der Öffentlichkeit zu sensiblen Dokumenten regelt, insbesondere wenn diese von den Mitgliedstaaten oder anderen internationalen Institutionen stammen. Die Frage ist übrigens Gegenstand einer noch offenen Erörterung innerhalb der verschiedenen Instanzen im Rahmen eines Legislativverfahrens unter Anwendung des Artikels 225 EG-Vertrag.
13. Ihre Verfasserin ist der Auffassung, dass der Ausschuss für konstitutionelle Fragen auch den Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 berücksichtigen sollte, durch den ein Untersuchungsausschuss einberufen wurde. Dort wurde verfügt, dass die Organe oder Institutionen der Gemeinschaft dem nichtständigen Untersuchungsausschuss *„die für die Erfüllung seine Aufgaben erforderlichen Dokumente [vorlegen], sofern dem nicht – aufgrund nationaler oder gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften oder Regelungen – Gründe der Geheimhaltung oder der öffentlichen oder nationalen Sicherheit entgegenstehen“*.
14. Schließlich steht außer Frage, dass die Pflicht des Bürgerbeauftragten und seines Personals, das Berufsgeheimnis und den vertraulichen Charakter der ihm zugänglichen Dokumente zu achten, fortbesteht. Denn dieses Kriterium wurde bis heute in keiner Weise aufgegeben, und es besteht kein Zweifel daran, dass dies auch in Zukunft so sein wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Petitionsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

- a) unter erneuten Hinweis auf die Bedeutung, die der Funktion des Bürgerbeauftragten zukommt, die gemäß Artikel 195 Absatz 1 EG-Vertrag darin besteht, dass er *„befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union und von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort ... in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen“*,

- b) unter Hinweis darauf, dass es ihm obliegt, das Statut und die allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten nach Stellungnahme der Kommission und nach mit qualifizierter Mehrheit erteilter Zustimmung des Rates festzulegen und damit auch sie zu ändern,
- c) in der Erwägung, dass der Europäische Bürgerbeauftragte im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufgaben angeregt hat, die Bestimmungen von Artikel 3 des Statuts, insbesondere was die Prüfung von Dokumenten und die Anhörung von Zeugen anbelangt, zu ändern,
- d) in Kenntnis der erfreulichen Tatsache, dass der Bürgerbeauftragte kürzlich seinen Wunsch geäußert hat, dass nur die Beamten und sonstigen Bediensteten der gemeinschaftlichen Institutionen und Organe verpflichtet sein sollten, vor ihm ohne Einschränkung auszusagen,
- e) in der Erwägung, dass der Bürgerbeauftragte und seine Mitarbeiter bereits laut Vertrag und Statut des Bürgerbeauftragten der Geheimhaltungspflicht unterliegen und sie somit die Pflicht haben, die Vertraulichkeit von Informationen und Dokumenten zu wahren, von denen sie im Rahmen ihrer Untersuchungen Kenntnis erhalten haben,
- f) in der Erwägung, dass der Bürgerbeauftragte Zugang zu allen Informationen und Dokumenten haben muss, die er zur Ausübung seiner Pflichten als notwendig erachtet,
- g) in der Erwägung, dass der vom Europäischen Parlament am 3. Mai 2001 angenommene Text über den Zugang zu Dokumenten besagt, dass das Recht von Ermittlungsbehörden auf Zugang zu Dokumenten von diesen Vorschriften unberührt bleibt (Erwägung 16),
- h) unter Berücksichtigung der Empfehlung der Gruppe unabhängiger Sachverständiger, Beamte und sonstige Bedienstete von der Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses zu entbinden,
 1. stellt fest, dass auf der Grundlage der Bestimmungen des EG-Vertrags kein juristisches Hindernis dem Zugang zu allen Dokumenten der Institutionen und Organe der Gemeinschaft durch den Bürgerbeauftragten entgegensteht, wenn dies für die Erfüllung seiner wichtigen Aufgabe notwendig ist;
 2. nimmt mit Wohlwollen alle Wünsche des Bürgerbeauftragten entgegen, die die Stärkung der Bestimmungen von Artikel 3 seines Statuts betreffen, da sie einen Schritt zu größerer Transparenz der gemeinschaftlichen Tätigkeit im Interesse des europäischen Bürgers darstellen;
 3. ist erfreut über die Tatsache, dass sowohl der Bürgerbeauftragte als auch die Kommission immer wieder vor dem Parlament und seinen Organen bestätigt haben, dass die Zusammenarbeit einwandfrei funktioniere im Rahmen von Untersuchungen, die der Bürgerbeauftragte aus eigener Initiative oder auf Beschwerden hin, die ihm von europäischen Bürgern zugegangen sind, durchführt;
 4. hält es für notwendig, Artikel 3 des Statuts des Bürgerbeauftragten, wie vom Bürgerbeauftragten in seinem Schreiben vom 13. Dezember 1999 an die Präsidentin

des Europäischen Parlaments vorgeschlagen, zu ändern.