



Plenarsitzungsdokument

A8-0420/2018

4.12.2018

BERICHT

über die strategische Untersuchung OI/2/2017 der Bürgerbeauftragten zur
Transparenz der Diskussionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens in den
vorbereitenden Gremien des Rates der EU
(2018/2096(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen
Petitionsausschuss

Berichterstatter: Jo Leinen, Yana Toom

(Gemeinsames Ausschussverfahren – Artikel 55 der Geschäftsordnung)

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
ANGABEN ZUR ANNAHME IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS	9
NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS ...	10

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu der strategischen Untersuchung OI/2/2017 der Bürgerbeauftragten zur Transparenz der Diskussionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens in den vorbereitenden Gremien des Rates der EU (2018/2096(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und dessen Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten der Organe der Union,
- unter Hinweis auf Artikel 228 AEUV,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 11,
- unter Hinweis auf Artikel 3 Absatz 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission¹,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 28. April 2016 zu dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Artikel 116 Absatz 7 GO) für die Jahre 2014–2015²,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Februar 2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon³,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. September 2017 zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen⁴,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 30. Mai 2018 zur Auslegung und Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁵,
- unter Hinweis auf die Artikel 2.6 und 2.7 des Beitrags der 59. Tagung der COSAC, der in ihrer Plenarsitzung in Sofia vom 17. bis 19. Juni 2018 angenommen wurde,
- unter Hinweis auf den Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament über die strategische Untersuchung OI/2/2017/TE betreffend die Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens des Rates,
- gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,

¹ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

² ABl. C 66 vom 21.2.2018, S. 23.

³ ABl. C 252 vom 18.7.2018, S. 215.

⁴ ABl. C 337 vom 20.9.2018, S. 120.

⁵ Angenommene Texte, P8_TA(2018)0225.

- unter Hinweis auf die gemeinsamen Beratungen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und des Petitionsausschusses gemäß Artikel 55 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und des Petitionsausschusses (A8-0420/2018),
- A. in der Erwägung, dass der Bürgerbeauftragte gemäß Artikel 228 AEUV und Artikel 3 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten befugt ist, von sich aus oder aufgrund von Beschwerden Untersuchungen durchzuführen, die er für gerechtfertigt hält;
 - B. in der Erwägung, dass in Artikel 1 und Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegt ist, dass die Entscheidungen auf Unionsebene so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden müssen;
 - C. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament als das unmittelbar die Bürger repräsentierende Organ und der Rat der Europäischen Union als Vertreter der Mitgliedstaaten die beiden Instanzen in der europäischen Gesetzgebung sind und die doppelte Legitimitätsquelle der Europäischen Union bilden;
 - D. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament in seinem Legislativverfahren – auch auf Ausschussebene – ein hohes Maß an Transparenz an den Tag legt, sodass Bürger, Medien und Interessengruppen die im Parlament vertretenen verschiedenen Standpunkte und die Herkunft der jeweiligen Vorschläge eindeutig erkennen und die Annahme endgültiger Beschlüsse nachvollziehen können;
 - E. in der Erwägung, dass der Rat gemäß Artikel 16 Absatz 8 EUV öffentlich tagen muss, wenn er über Entwürfe von Rechtsakten berät und abstimmt;
 - F. in der Erwägung, dass der Rat die meisten Entscheidungen, die im Wege der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM) getroffen werden könnten, im Konsens und ohne formelle Abstimmung trifft;
 - G. in der Erwägung, dass die Bürgerbeauftragte eine Untersuchung zur Transparenz der Diskussionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens in den vorbereitenden Gremien des Rates eingeleitet hat, wobei sie dem Rat am 10. März 2017 14 Fragen übermittelt und eine öffentliche Konsultation initiiert hat;
 - H. in der Erwägung, dass die Bürgerbeauftragte im Anschluss an die Untersuchung festgestellt hat, dass die mangelnde Transparenz im Rat beim Zugang der Öffentlichkeit zu seinen legislativen Dokumenten und die derzeitigen Gepflogenheiten des Rates im Hinblick auf die Transparenz seines Beschlussfassungsverfahrens – insbesondere während der vorbereitenden Phase im AStV und auf der Ebene der Arbeitsgruppen – Missstände in der Verwaltungstätigkeit darstellen;
 - I. in der Erwägung, dass die Bürgerbeauftragte dem Rat am 9. Februar 2018 sechs Verbesserungsvorschläge und drei konkrete Empfehlungen zur Transparenz in seinen vorbereitenden Gremien vorgelegt und den Rat um eine Stellungnahme ersucht hat;
 - J. in der Erwägung, dass der Rat innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von drei Monaten nicht zu den in dem Bericht der Bürgerbeauftragten abgegebenen

Empfehlungen Stellung genommen hat und dass die Bürgerbeauftragte aufgrund der großen Bedeutung der Transparenz des Legislativverfahrens beschlossen hat, dem Rat keine weitere Verlängerung über diese Frist hinaus zu gewähren, und den Bericht dem Parlament vorgelegt hat;

1. ist zutiefst darüber besorgt, dass die Europäische Union häufig wegen ihres Demokratiedefizits kritisiert wird; hebt deshalb hervor, dass es dem ambitionierten Projekt der europäischen Integration schadet, dass eines der drei wichtigsten Organe Entscheidungen trifft, ohne die von einer demokratischen Einrichtung zu erwartende Transparenz an den Tag zu legen;
2. ist zutiefst überzeugt, dass eine uneingeschränkt demokratische und in hohem Maß transparente Beschlussfassung auf EU-Ebene insbesondere im Vorfeld der Europawahl im Mai 2019 unabdingbar ist, um das Vertrauen der Bürger in das europäische Projekt und in die Organe der EU zu erhöhen, und ist deshalb fest entschlossen, die demokratische Rechenschaftspflicht sämtlicher EU-Organe auszuweiten;
3. schließt sich der Auffassung der Bürgerbeauftragten an, wonach in den Verträgen rechtlich vorgeschrieben und es für eine moderne Demokratie unabdingbar ist, dass dafür Sorge getragen wird, dass die Bürger das Legislativverfahren verstehen, detailliert nachvollziehen und sich daran beteiligen können;
4. hebt hervor, dass ein hohes Maß an Transparenz im Legislativverfahren unabdingbar dafür ist, dass Bürger, Medien und Interessengruppen ihre gewählten Vertreter und Regierungen zur Rechenschaft ziehen können;
5. ist der Ansicht, dass ein hohes Maß an Transparenz als Schutz vor der Verbreitung von Spekulationen, Falschmeldungen und Verschwörungstheorien dient, da sie eine Tatsachengrundlage schafft, mit der solche Behauptungen öffentlich widerlegt werden können;
6. ruft in Erinnerung, dass das Europäische Parlament – wie von der Bürgerbeauftragten bestätigt – die Interessen der Bürger Europas offen und transparent vertritt, und nimmt die Fortschritte der Kommission bei der Verbesserung ihrer Transparenzstandards zur Kenntnis; bedauert, dass der Rat noch keine vergleichbaren Standards anwendet;
7. weist darauf hin, dass die Tätigkeit der vorbereitenden Gremien des Rates – der Ausschüsse der Ständigen Vertreter (AStV I & II) und von mehr als 150 Arbeitsgruppen – ein wichtiger Bestandteil des Beschlussfassungsverfahrens des Rates ist;
8. bedauert, dass die Sitzungen der vorbereitenden Gremien des Rates sowie die meisten Aussprachen im Rat im Gegensatz zu den Ausschusssitzungen im Parlament unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden; ist der Ansicht, dass Bürger, Medien und Interessengruppen im Wege von geeigneten Hilfsmitteln wie etwa Live- und Webstreaming Zugang zu den Sitzungen des Rates und seiner vorbereitenden Gremien haben müssen und dass die Protokolle dieser Sitzungen veröffentlicht werden sollten, damit das Legislativverfahren in beiden Instanzen der europäischen Gesetzgebung in hohem Maße transparent abläuft; hebt hervor, dass die Öffentlichkeit nach dem Grundsatz der demokratischen Legitimität die Möglichkeit haben muss, beide Instanzen

der Gesetzgebung für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen;

9. missbilligt, dass der Rat die meisten Dokumente zu legislativen Dossiers nicht proaktiv veröffentlicht, den Bürgern dadurch die Möglichkeit verwehrt, darüber Bescheid zu wissen, welche Dokumente es überhaupt gibt, und auf diese Weise das Recht der Bürger auf die Beantragung des Zugangs zu Dokumenten einschränkt; bedauert, dass der Rat die verfügbaren Informationen über legislative Dokumente in einem Register bereitstellt, das unvollständig und nicht benutzerfreundlich ist; fordert den Rat auf, alle Dokumente zu legislativen Dossiers in seinem öffentlichen Register aufzulisten, und zwar unabhängig davon, in welchem Format sie vorliegen und wie sie eingestuft sind; nimmt in diesem Zusammenhang die Bemühungen der Kommission, des Parlaments und des Rates um die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank für Legislativdossiers zur Kenntnis und hebt hervor, dass alle drei Organe dafür verantwortlich sind, dass diese Bemühungen rasch zum Abschluss geführt werden;
10. hält die Vorgehensweise des Rates, die in seinen vorbereitenden Gremien ausgegebenen Dokumente zu legislativen Dossiers systematisch mit dem Vermerk „LIMITE“ zu kennzeichnen, für einen Verstoß gegen die Rechtsprechung¹ des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und gegen die rechtliche Anforderung, dass die Öffentlichkeit einen möglichst breiten Zugang zu legislativen Dokumenten haben sollte; fordert den Rat auf, den Urteilen des EuGH uneingeschränkt Folge zu leisten und die nach wie vor bestehenden Unstimmigkeiten und abweichenden Vorgehensweisen abzustellen; ruft in Erinnerung, dass die Kennzeichnung mit dem Vermerk „LIMITE“ einer soliden Rechtsgrundlage entbehrt, und ist der Ansicht, dass die internen Leitlinien des Rates überarbeitet werden sollten, damit sichergestellt ist, dass Dokumente nur in hinreichend begründeten Fällen, die mit der Rechtsprechung des EuGH in Einklang zu bringen sind, mit dem Vermerk „LIMITE“ gekennzeichnet werden dürfen;
11. bedauert, dass der AStV im Anschluss an das Urteil des EuGH von 2013 in der Rechtssache Access Info Europe die Regelung festlegte, dass der Verfasser des Dokuments die Bezeichnungen der Mitgliedstaaten in Dokumenten zu laufenden Legislativverfahren falls angezeigt festhalten soll; hält es für nicht hinnehmbar, dass die in den vorbereitenden Gremien des Rates von den einzelnen Mitgliedstaaten bezogenen Standpunkte weder veröffentlicht noch systematisch festgehalten werden, was es Bürgern, Medien und Interessengruppen unmöglich macht, die Handlungsweise ihrer gewählten Regierungen wirksam zu kontrollieren;
12. stellt fest, dass dieser Mangel an Informationen außerdem die Möglichkeiten der einzelstaatlichen Parlamente, das Vorgehen ihrer jeweiligen Regierungen im Rat zu kontrollieren, und somit die grundlegende Funktion der einzelstaatlichen Parlamente im Legislativverfahren der EU beeinträchtigt und es den Mitgliedern der einzelstaatlichen Regierungen erlaubt, sich im nationalen Umfeld von den auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen, die sie selbst mitgestaltet und getroffen haben, zu distanzieren; ist der Ansicht, dass diese Vorgehensweise nicht mit dem Geist der Verträge in Einklang zu bringen ist und dass die Mitglieder einzelstaatlicher

¹ Zum Grundsatz des möglichst breiten Zugangs der Öffentlichkeit vgl. verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P *Schweden und Turco / Rat* [2008], ECLI:EU:C:2008:374, Randnr. 34; Rechtssache C-280/11 P *Rat / Access Info Europe* [2013], ECLI:EU:C:2013:671, Randnr. 27 und Rechtssache T-540/15 *De Capitani / Parlament* [2018], ECLI:EU:T:2018:167, Randnr. 80.

Regierungen unverantwortlich vorgehen, wenn sie das Vertrauen in die Europäische Union dadurch untergraben, dass sie „Brüssel“ für Entscheidungen verantwortlich machen, an denen sie selbst beteiligt waren; vertritt die Auffassung, dass eine systematische Aufzeichnung der Standpunkte der Mitgliedstaaten in den vorbereitenden Gremien des Rates als Abschreckung für diese Vorgehensweise dienen würde, der umgehend ein Ende gesetzt werden muss; stellt fest, dass diese Vorgehensweise Politikern nützt, die danach streben, die EU in den Augen der Öffentlichkeit zu delegitimieren;

13. hält es mit demokratischen Grundsätzen für unvereinbar, dass der Mangel an Transparenz im Rat bei den interinstitutionellen Verhandlungen zwischen den Rechtsetzungsinstanzen zu einem Ungleichgewicht hinsichtlich der verfügbaren Informationen und somit zu einem strukturellen Vorteil des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament führt; fordert erneut, dass der Austausch von Dokumenten und Informationen zwischen Parlament und Rat verbessert wird und dass – insbesondere bei Rechtssetzungsverfahren – Vertreter des Parlaments unter denselben Voraussetzungen als Beobachter an den Sitzungen des Rates und seiner Gremien teilnehmen dürfen, unter denen auch das Parlament dem Rat Zugang zu seinen Sitzungen gewährt;
14. ruft in Erinnerung, dass die Empfehlungen im Anschluss an die strategische Untersuchung der Bürgerbeauftragten zur Transparenz von Trilogern nicht aufgegriffen wurden, was zum großen Teil auf den Widerstand des Rates zurückzuführen ist; ist der Ansicht, dass Trilogere aufgrund der Tatsache, dass sie mittlerweile gängige Praxis für die Erzielung von Einigungen über Legislativdossiers geworden sind, in hohem Maße transparent durchgeführt werden sollten; vertritt die Auffassung, dass hierzu auch die proaktive Veröffentlichung der einschlägigen Dokumente, die Festlegung eines interinstitutionellen Kalenders und eine allgemeine Regel gehören sollten, nach der die Verhandlungen erst dann aufgenommen werden können, wenn öffentliche Mandate im Einklang mit den Grundsätzen der Offenheit und der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren der EU angenommen wurden;
15. fordert den Rat als eine der beiden Instanzen der europäischen Gesetzgebung auf, nicht wie ein diplomatisches Forum aufzutreten, als das er nicht konzipiert wurde, sondern – wie in den Verträgen gefordert – seine Arbeitsmethoden an die Standards einer parlamentarischen und partizipativen Demokratie anzupassen;
16. ist der Ansicht, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten die Bürger ihres Rechts auf Informationen berauben und Transparenzstandards sowie eine ordnungsgemäße demokratische Kontrolle umgehen, indem sie folgenreiche wirtschafts- und finanzpolitische Beschlüsse in informellen Gremien wie etwa der Euro-Gruppe und dem Euro-Gipfel vorbereiten und vorab festlegen; besteht darauf, dass die EU-Rechtsvorschriften über Transparenz und den Zugang zu Dokumenten in den informellen und vorbereitenden Gremien des Rates und insbesondere in der Euro-Gruppe, der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“, dem Ausschuss für Finanzdienstleistungen und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss ab sofort zur Anwendung kommen; fordert, dass die Euro-Gruppe bei der nächsten Überarbeitung der Verträge vollumfänglich formalisiert wird, damit ein ordnungsgemäßer Zugang der Öffentlichkeit und parlamentarische Kontrolle gewährleistet sind;

17. bekräftigt seine Forderung, den Rat in eine wirkliche legislative Kammer umzuwandeln, sodass tatsächlich ein legislatives Zweikammersystem aus Rat und Parlament entsteht, bei dem die Kommission als Exekutive fungiert; schlägt vor, dass die derzeit aktiven spezialisierten Ratsformationen mit Legislativfunktion in Anlehnung an die Funktionsweise der Ausschüsse im Europäischen Parlament als zuarbeitende Gremien für einen einzigen Rat mit Legislativfunktion fungieren, in dem alle abschließenden legislativen Entscheidungen getroffen werden, wobei sowohl die zuarbeitenden Gremien als auch der einzige Rat öffentlich tagen;
18. hält öffentliche Abstimmungen für ein unverzichtbares Wesensmerkmal der demokratischen Beschlussfassung; fordert den Rat mit Nachdruck auf, auf die Möglichkeit der BQM zurückzugreifen und seine Beschlüsse – soweit möglich – nicht im Konsens bzw. ohne formelle öffentliche Abstimmung zu fassen;
19. schließt sich den Empfehlungen der Europäischen Bürgerbeauftragten an den Rat uneingeschränkt an und fordert den Rat nachdrücklich auf, zumindest sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Empfehlungen der Bürgerbeauftragten so rasch wie möglich umzusetzen, indem er
 - a) systematisch festhält, welchen Mitgliedstaaten die Regierungen angehören, wenn sie ihren Standpunkt in den vorbereitenden Gremien des Rates vorbringen;
 - b) im Einklang mit dem EU-Recht eindeutige und öffentlich einsehbare Kriterien für die Kennzeichnung von Dokumenten mit dem Vermerk „LIMITE“ ausarbeitet;
 - c) den „LIMITE“-Status von Dokumenten frühzeitig vor dem endgültigen Erlass eines Rechtsakts und sogar vor den informellen Verhandlungen in Trilog – wenn der Rat einen ersten Standpunkt zu dem Vorschlag eingenommen hat – systematisch überprüft;
20. ist der Ansicht, dass der Verweis auf das Berufsgeheimnis nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden darf, dass Dokumente systematisch weder registriert noch offengelegt werden;
21. nimmt die Aussage des österreichischen Ratsvorsitzes gegenüber dem gemeinsamen Ausschuss aus Ausschuss für konstitutionelle Fragen und Petitionsausschuss zur Kenntnis, wonach er das Europäische Parlament stets über die Fortschritte bei den aktuellen Überlegungen des Rates darüber, wie dessen Geschäftsordnung und Verfahren hinsichtlich der Transparenz in der Rechtsetzung verbessert werden können, informieren werde und bereit sei, mit dem Parlament auf geeigneter Ebene in gemeinsame Überlegungen zu diesen Themen einzutreten, die eine interinstitutionelle Abstimmung erfordern, und bedauert, dass dem Parlament bislang keine diesbezüglichen Informationen übermittelt wurden;
22. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Europäischen Bürgerbeauftragten, dem Europäischen Rat, der Kommission sowie den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

ANGABEN ZUR ANNAHME IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

Datum der Annahme	22.11.2018
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 31 -: 0 0: 3
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Soledad Cabezón Ruiz, Alberto Cirio, Richard Corbett, Eleonora Evi, Danuta Maria Hübner, Peter Jahr, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton-Darling, Jo Leinen, Svetoslav Hristov Malinov, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Paulo Rangel, György Schöpflin, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Yana Toom, Cecilia Wikström
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter	Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 200 Abs. 2)	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor

NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

31	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Yana Toom, Cecilia Wikström
ECR	Notis Marias
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina
PPE	Alberto Cirio, György Hölvényi, Danuta Maria Hübner, Carlos Iturgaiz, Peter Jahr, Teresa Jiménez Becerril Barrio, Svetoslav Hristov Malinov, József Nagy, Julia Pitera, Paulo Rangel, György Schöpflin, Csaba Sógor
S&D	Soledad Cabezón Ruiz, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton Darling, Jo Leinen
VERTS/ALE	Max Andersson, Margrete Auken, Ana Miranda, Mirosłavs Mitrofanovs, Josep Maria Terricabras

0	-

3	0
GUE/NGL	Martina Anderson, Anne Marie Mineur, Barbara Spinelli

Erklärung der benutzten Zeichen:

+ : dafür

- : dagegen

0 : Enthaltung