

15.05.06

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten im Anschluss an den Entwurf einer Empfehlung an den Rat der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Beschwerde 2395/2003/GG betreffend den Öffentlichkeitsgrad von Tagungen des Rates, die er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber abhält

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 306793 - vom 11. Mai 2006. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 4. April 2006 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten im Anschluss an den Entwurf einer Empfehlung an den Rat der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Beschwerde 2395/2003/GG betreffend den Öffentlichkeitsgrad von Tagungen des Rates, die er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber abhält (2005/2243(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Sonderberichts des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an den Entwurf einer Empfehlung an den Rat der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Beschwerde 2395/2003/GG,
 - gestützt auf Artikel 1 des EU-Vertrags,
 - gestützt 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,
 - gestützt auf Artikel 255 des EG-Vertrags, der den Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission betrifft,
 - gestützt auf die Artikel 195 und 207 des EG-Vertrags,
 - in Kenntnis der Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union²,
 - in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla,
 - in Kenntnis von Artikel 3 Absatz 7 der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten³,
 - gestützt auf die Artikel 45 und 195 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Petitionsausschusses (A6-0056/2006),
- A. in der Erwägung, dass nach Artikel 195 des EG-Vertrags der Europäische Bürgerbeauftragte befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft entgegenzunehmen,

¹ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

² Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates auf seiner Tagung am 14. und 15. Dezember 2001 in Laeken.

³ ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15.

- B. in der Erwägung, dass die Beschwerdeführer in der Beschwerde 2395/2003/GG an den Europäischen Bürgerbeauftragten behaupteten, dass Sitzungen des Rates, die er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber abhält, nicht im Einklang mit Artikel 1 Absatz 2 des EU-Vertrags stehen und nur in dem Maße öffentlich sind, wie dies in den Artikeln 8 und 9 der Geschäftsordnung des Rates vom 22. Juli 2002, später geändert am 22. März 2004⁴, vorgesehen ist,
- C. in der Erwägung, dass die Beschwerdeführer die Auffassung vertreten haben, dass Tagungen des Rates, die er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber abhält, öffentlich sein sollten, und dass sie eine entsprechende Änderung in der Geschäftsordnung des Rates gefordert haben,
- D. in der Erwägung, dass der Rat gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und gemäß Artikel 7 der Geschäftsordnung des Rates in der geänderten Fassung in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber im Sinne von Artikel 207 Absatz 3 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags tätig wird, wenn er Vorschriften erlässt, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind in Form von Verordnungen, Richtlinien, Rahmenbeschlüssen oder Entscheidungen auf der Grundlage der einschlägigen Vertragsbestimmungen mit Ausnahme von Entscheidungsprozessen, die zum Erlass von internen Maßnahmen, Verwaltungs- oder Haushaltsakten, von Rechtsakten betreffend interinstitutionelle oder internationale Beziehungen oder nicht bindenden Akten (wie Schlussfolgerungen, Empfehlungen oder Entschließungen) führen,
- E. in der Erwägung, dass laut der vorstehenden Definition der Tätigkeit des Rates als Gesetzgeber die nicht die Rechtsetzung betreffende Tätigkeit des Rates einen weit geringeren Anteil ausmacht als seine Tätigkeit als Gesetzgeber, und in der Erwägung, dass daher für seine Beratungen Transparenz die Regel sein sollte und die Vertraulichkeit gegebenenfalls lediglich auf seine nicht die Rechtsetzung betreffende Tätigkeit Anwendung finden sollte,
- F. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 1 Absatz 2 des EU-Vertrags Entscheidungen in der Europäischen Union „möglichst offen und möglichst bürgernah“ getroffen werden sollten,
- G. in der Erwägung, dass der Generalsekretär des Rates, Herr Solana, in seiner Antwort auf den offenen Brief der Beschwerdeführer am 19. November 2003 erklärt hat, dass die Öffentlichkeit der legislativen Beratungen des Rates ein Anliegen sei, das breite Unterstützung finde,
- H. in der Erwägung, dass der Rat in seiner Antwort an den Bürgerbeauftragten die große Bedeutung des Grundsatzes der Offenheit, der u.a. in Artikel 1 Absatz 2 des EU-Vertrags niedergelegt ist, anerkannt hat,
- I. in der Erwägung, dass der Rat in seiner im Jahr 2004 geänderten Geschäftsordnung Regeln eingeführt hat, die eine größere Offenheit im Hinblick auf die Tagungen vorsehen, in denen er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird,

⁴ ABl. L 106 vom 15.4.2004, S. 22.

- J. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten im Oktober 2004 den Vertrag über eine Verfassung für Europa unterzeichnet haben, der eine ausdrückliche Bestimmung dahingehend enthält, dass der Rat öffentlich tagen soll, wenn er über Gesetzgebungsvorschläge berät oder beschließt,
- K. in der Erwägung, dass der Rat in seiner Antwort auf konkrete Fragen des Bürgerbeauftragten keinerlei Hindernisse für die Durchführung einer Änderung seiner Geschäftsordnung, wie von den Beschwerdeführern verlangt, oder sonstige Grundsätze oder Ziele höheren Ranges erwähnt hat, die ihn dazu berechtigen würden, die Öffentlichkeit der Tagungen, in denen er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird, zu verweigern, sondern damit argumentiert hat, die Festlegung seiner Geschäftsordnung sei eine politische und institutionelle Angelegenheit, über die nur der Rat selbst zu entscheiden habe,
- L. in der Erwägung, dass der Europäische Bürgerbeauftragte in seinem Jahresbericht 1997⁵ der Auffassung war, dass ein Missstand sich ergibt, wenn eine öffentliche Einrichtung nicht im Einklang mit für sie verbindlichen Regeln oder Grundsätzen handelt,
- M. in der Erwägung, dass der Bürgerbeauftragte zu der Schlussfolgerung gelangt ist, dass die Tatsache, dass der Rat es ablehnt, öffentlich zu tagen, wann immer er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird, ohne gute Gründe für diese Weigerung anzuführen, einen Missstand darstellt,
- N. in der Erwägung, dass der Bürgerbeauftragte in seinem Entwurf einer Empfehlung an den Rat gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten Folgendes erklärte: „Der Rat der Europäischen Union sollte seine Weigerung, öffentlich zu tagen, wann immer er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird, überprüfen“; in der Erwägung, dass der Bürgerbeauftragte in seinem Sonderbericht diese Empfehlung an den Rat bekräftigt und vorgeschlagen hat, dass das Europäische Parlament die Annahme seiner Empfehlung als Entschließung in Erwägung ziehen könnte,
- O. in der Erwägung, dass insbesondere, wenn der Rat Akte als „A-Punkte“ annimmt, die tatsächliche Diskussion und die Gesetzgebungsarbeit vom Ausschuss der Ständigen Vertreter durchgeführt wird und die betreffenden Akte vom Rat nur gebilligt werden,
- P. in der Erwägung, dass der Rat in den Sitzungen des Vermittlungsausschusses auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird,
- Q. in der Erwägung, dass die Rechenschaftspflicht und die öffentliche Verantwortung der Minister es erfordern, dass die Standpunkte und das Votum der Mitgliedstaaten im Rat der Öffentlichkeit bekannt sind,

⁵ http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/en/rap97_en.pdf

-
- R. in der Erwägung, dass die beiden Gesetzgebungsorgane der Europäischen Union nach wie vor auf der Grundlage von teilweise unterschiedlichen Informationsbeständen arbeiten, und dass die Dokumente im Besitz des Parlaments in der Regel öffentlich sind, wogegen der Rat häufig auch auf der Grundlage von als nichtöffentlich eingestuften Dokumenten und Informationen arbeitet, auch wenn er bestimmte Fragen prüft, die eine Annahme im Mitentscheidungsverfahren erfordern,
- S. in der Erwägung, dass der britische Vorsitz dem Rat zwei Alternativvorschläge unterbreitet hat, um auf die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten zu reagieren, wobei der eine Vorschlag die Änderung der Geschäftsordnung des Rates beinhaltet hätte, wogegen der andere Vorschlag lediglich eine Verbesserung der Transparenz im Rahmen der bestehenden Vorschriften anstrebte,
- T. in der Erwägung, dass der Rat anschließend beschlossen hat, seine Geschäftsordnung nicht zu ändern,
1. befürwortet die Empfehlung des Europäischen Bürgerbeauftragten an den Rat;
 2. verweist auf Folgendes:
 - in den demokratischen Rechtsordnungen, wie denen der Europäischen Union (Artikel 6 Absatz 1 des EU-Vertrags) und ihrer Mitgliedstaaten, besteht der wesentliche Charakter des Gesetzes nicht nur darin, dass es zwingend ist, sondern auch darin, dass es in einer Weise erlassen wird, die die Unterrichtung und Beteiligung der europäischen Bürger durch ihre Vertreter sowohl auf nationaler (nationale Parlamente und Regierungen) als auch auf europäischer Ebene (Europäisches Parlament) ermöglicht; Artikel 1 Absatz 2 des EU-Vertrags verpflichtet die Organe der EU, in ihren Entscheidungsprozessen ein offenes und bürgernahes Konzept zu verfolgen, und jegliche Abweichung von diesem Grundsatz muss auf ganz besonderen und guten Gründen beruhen;
 - eine solche Möglichkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit würde gravierend beeinträchtigt, wenn eines der Gesetzgebungsorgane seine vorbereitenden Beratungen und Verhandlungen erst bei der endgültigen Beschlussfassung oder danach zugänglich machen müsste;
 - für die Beibehaltung unterschiedlicher Transparenzstandards von Parlament und Rat gibt es keine logische Begründung, vor allem nicht bei Mitentscheidungsverfahren;
 - da die vorbereitenden Beratungen in den Parlamentsausschüssen und die Aussprachen im Plenum öffentlich sind, sollten die Debatten auf Ministerebene über dieselben Beratungsgegenstände ebenfalls öffentlich sein;

- das Transparenzerfordernis wird umso deutlicher, wenn das Parlament und der Rat eine Einigung im Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung im Parlament suchen (was in einem von drei Fällen geschieht) ; in solchen Situationen kann der Standpunkt des Parlaments nur zu verstehen sein, wenn man gleichzeitig Kenntnis von einer sich im Rat abzeichnenden eventuellen Mehrheitsposition, ihrer Zusammensetzung sowie von den Argumenten hat, die den Standpunkten der nationalen Delegationen zugrunde liegen;
 - ein Beharren auf der Vertraulichkeit der Beratungen des Rates bei Verhandlungen dieser Art bedeutet, dass der Grundsatz der Transparenz und Effizienz, der die Verfahren des Parlaments bestimmt, in Frage gestellt wird;
 - diesem Aspekt wurde in den Schlussfolgerungen des Rates vom 22. Dezember 2005 nicht entsprechend Rechnung getragen, die die Transparenz der Vorbereitungsarbeiten des Rates lediglich zu Beginn des Verfahrens und nach der Schlussabstimmung vorsehen (vorbehaltlich anders lautendem Beschluss des Ausschusses der Ständigen Vertreter);
3. verweist darauf, dass in Anbetracht der Definition der Tätigkeit als Gesetzgeber gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und der Geschäftsordnung des Rates der Grundsatz der Transparenz vordringlich nicht nur zur Anwendung gelangen sollte, wenn der Rat im Mitentscheidungsverfahren mit dem Parlament verhandelt, sondern auch in allen sonstigen Fällen, in denen das Parlament beteiligt ist, auch bei einer einfachen Konsultation, und immer dann, wenn er Akte erlässt, die die Rechte und Freiheiten der Bürger betreffen können, was bei den Akten im Rahmen der dritten Säule der Fall ist;
 4. bedauert, dass in diesen Bereichen keine Fortschritte erzielt wurden und dass der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 22. Dezember 2005 sich hierzu nicht geäußert hat;
 5. hält es für unannehmbar, dass das wichtigste Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union nach wie vor hinter verschlossenen Türen zusammenkommt, wenn es als Gesetzgeber tätig wird;
 6. unterstreicht, dass die Grundsätze eines politischen Handelns auf mehreren Ebenen in der Europäischen Union die Grundsätze der verantwortungsvollen Regierungsführung – Mitbestimmung, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Zusammenhalt – sind;
 7. ist der Auffassung, dass in einer Zeit, wo die Europäische Union sich selbst als Förderin der Demokratisierung und der Rechenschaftspflicht sieht, der Rat den Forderungen nach mehr Transparenz seitens der Parlamente, der Zivilgesellschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit nachgeben sollte;
 8. ist der Auffassung, dass es nicht nur eine grundsätzliche Angelegenheit ist, dass Gesetzgebungsorgane öffentlich tagen sollten, sondern dass es auch von direkter Bedeutung für die Bemühungen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente als den direkt gewählten Vertretern der europäischen Bürger ist, ihre Kontrollfunktion auszuüben;

9. ist der Auffassung, dass es für die nationalen Parlamente von äußerster Wichtigkeit ist, ihre Regierungen und Minister zur Verantwortung ziehen zu können; ist der Auffassung, dass dies nicht wirksam erfolgen kann, wenn unklar ist, wie die Minister im Rat gehandelt und abgestimmt und auf welche Informationen sich ihre Beschlüsse gestützt haben;
10. ist der Auffassung, dass die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Debatte über den Ratifizierungsprozess des Vertrags über eine Verfassung für Europa eindeutig veranschaulicht haben, dass die europäischen Bürger einen transparenteren europäischen Beschlussfassungsprozess möchten;
11. ist der Auffassung, dass öffentliche Tagungen die Arbeit des Rates sowohl transparenter als auch für die europäischen Bürger aussagefähiger machen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeitsweise der Europäischen Union und ihrer Vertreter verstärken würden;
12. ist der Überzeugung, dass mehr Offenheit dazu führen wird, dass die Minister der Regierungen der Mitgliedstaaten mehr kollektive Verantwortung übernehmen, und dass sie die Legitimität der Beschlüsse des Rates in den Augen der Öffentlichkeit stärken und auch die öffentliche Diskussion über europäische Fragen fördern und intensivieren wird;
13. fordert den Rat auf, seine Geschäftsordnung noch weiter anzupassen und seine Arbeitsmethoden zu ändern, damit die Tagungen, auf denen er als Gesetzgeber tätig wird, offen und für die Öffentlichkeit zugänglich sind;
14. ist der Auffassung, dass die Tagungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter einen wesentlichen Teil der Gesetzgebungsberatungen des Rates bilden und sie daher unter die Vorschriften der Offenheit fallen sollten; ist der Auffassung, dass der Rat seine Beschlüsse durch formale Abstimmung und nicht nur durch Billigung fassen sollte;
15. verweist darauf, dass der Rat auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird, wenn er an Vermittlungsverfahren teilnimmt;
16. verweist darauf, dass gegenwärtig vorbereitende Dokumente für Punkte auf den Tagesordnungen der Ratstagungen für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind; unterstreicht, dass der Rat in jeder angepassten Geschäftsordnung eindeutig die Einstufung und Rangfolge solcher Dokumente benennen und sie der Öffentlichkeit zugänglich machen sollte;
17. begrüßt die Schlussfolgerungen des Rates vom 22. Dezember 2005 als einen Schritt in die richtige Richtung, bedauert jedoch, dass der Rat der Empfehlung des Bürgerbeauftragten, seine Geschäftsordnung zu ändern, nicht gefolgt ist;
18. verweist darauf, dass eine Änderung der Geschäftsordnung des Rates die Unterstützung von 13 der 25 Mitgliedstaaten erfordert;

19. ist der Ansicht, dass eine Einigung auf eine Änderung der Geschäftsordnung des Rates nicht auf Widerspruch stoßen sollte, da die Regierungen aller Mitgliedstaaten den Vertrag über eine Verfassung für Europa unterzeichnet haben und der Grundsatz bereits von den Regierungen aller Mitgliedstaaten politisch akzeptiert wurde;
20. unterstreicht, dass das Europäische Parlament den Vertrag über eine Verfassung für Europa und die Bemühungen um sein Inkrafttreten uneingeschränkt befürwortet; unterstreicht, dass eine Änderung der Geschäftsordnung des Rates nicht als Ersatz für den genannten Vertrag insgesamt oder Teile davon angesehen werden sollte, sondern als längst überfällige Anpassung an die europäische Realität und institutionelle Gleichstellung bei der Rechtsetzung in der Europäischen Union;
21. ist der Auffassung, dass die Methoden zur Übertragung der Ratstagungen, wie sie in den Schlussfolgerungen vom 22. Dezember 2005 beschrieben werden, nicht ausreichen, um die notwendige Offenheit zu gewährleisten, und hält es für unverzichtbar, dass Vertreter der Öffentlichkeit und die Medien tatsächlich Zugang zu den Tagungen erhalten;
22. fordert den Rat auf, sämtliche erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Tagungen, in denen er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird, offen und für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen; ersucht den Rat ferner, seine öffentlichen Tagungen auch zu übertragen, auch über das Internet, und die Termine und Tagesordnungen dieser Tagungen rechtzeitig bekannt zu geben und offizielle Niederschriften davon in allen Amtssprachen der Europäischen Union zu veröffentlichen;
23. fordert den Rat nachdrücklich auf, einen gemeinsamen Ansatz bezüglich der Umsetzung des Kodex für gute Verwaltungspraxis der Europäischen Union zu verfolgen, der am 6. September 2001 vom Europäischen Parlament angenommen wurde⁶;
24. schlägt dem Rat vor, ein Pilotprojekt über „transparentere Beschlussfassung“ zu initiieren, in dessen Rahmen eine oder mehrere aktuelle Gesetzgebungsmaßnahmen in einer öffentlichen und zugänglichen Tagung des Rates erörtert würden, unter besonderer Betonung auf der Erläuterung des angewandten Verfahrens und der getroffenen Entscheidungen, damit die Bürger sie besser verstehen können;
25. fordert den Ratsvorsitz, die Mitglieder des Rates und der Kommission auf, Fragen oder Themen für solche öffentlichen Aussprachen gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Rates vorzuschlagen;
26. fordert den amtierenden Ratsvorsitz auf, das Thema der Öffnung der Tagungen des Rates für die Öffentlichkeit als vorrangigen Punkt auf die Tagesordnung des Europäischen Rates zu setzen und sich am 9. Mai 2006 offiziell zu verpflichten, die Geschäftsordnung des Rates unverzüglich zu ändern und vor Ende 2006 im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

⁶ ABl. C 72 E vom 21.3.2002, S. 331.

zu überarbeiten;

27. fordert alle Interessierten auf, so viel Druck wie möglich auf den Rat auszuüben, damit er der Empfehlung des Bürgerbeauftragten folgt und seine Geschäftsordnung anpasst;
28. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat, der Kommission, dem Europäischen Bürgerbeauftragten sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.