

15.05.06

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der Organe

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 mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der Organe (2004/2125(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 192 Absatz 2 des EG-Vertrags,
 - gestützt auf die Artikel 39 und 45 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht der Organe über die Durchführung der 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 sowie insbesondere in Kenntnis des ersten Dreijahresberichts der Kommission über die Anwendung gemäß Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0052/2005),
- A. in der Erwägung, dass die Transparenz seit der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam und dem Inkrafttreten von Artikel 255 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zu einem grundlegenden Prinzip der Europäischen Union geworden ist und dass sie dazu dienen soll, die demokratische Natur der europäischen Organe zu stärken, den Bürgern eine engere Einbindung in Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, den öffentlichen Verwaltungen mehr Legitimität zu verleihen, indem sie effizienter arbeiten und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern verstärkt wird, und schließlich dafür zu sorgen, dass Probleme oder Irrtümer schneller festgestellt werden können,
- B. in der Erwägung, dass der Artikel 255 EGV in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nur teilweise umgesetzt wird, da:
- die in ihr implizit enthaltene Bestimmung des Begriffs „legislative Tätigkeit“ (Artikel 12) zu allgemein ist und zu Verwechslungen mit administrativen Tätigkeiten führen könnte; in der Verordnung ist nicht vorgesehen, dass Rechtsvorschriften von Parlament und Rat öffentlich erörtert und angenommen werden sollten oder dass zusätzlich zu den legislativen Initiativen auch von den Mitgliedstaaten befürwortete Änderungsvorschläge unmittelbar zugänglich sein sollten; desgleichen sollten alle vorbereitenden legislativen Dokumente ebenfalls zugänglich gemacht werden (unabhängig davon, ob sie von den Juristischen Diensten der Gemeinschaftsorgane erstellt wurden), damit Entscheidungen gleichberechtigt und in loyaler Zusammenarbeit zwischen Parlament, Rat und Kommission in vollständiger Kenntnis des zu regulierenden Bereichs getroffen werden können; darüber hinaus sind die Vorgaben für die Veröffentlichung von Legislativtexten im Amtsblatt oder die Art und Weise, wie das Amtsblatt organisiert sein sollte (beispielsweise im Hinblick auf die elektronische Fassung) immer noch nicht geklärt,

¹ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

- es keine klaren Regeln gibt über den Zugang zu Verwaltungsdokumenten, über die so genannte „Reflexionszeit“, über eine bessere redaktionelle Qualität, über die Unterrichtung der Bürger über das Verfahren, das jedes Organ anwenden muss, über die gemeinsamen Regeln zur Archivierung von Dokumenten oder über den bevorzugten Zugang von Personen mit besonderen Zugangsrechten,
 - unbedingt die Bedingungen festgelegt werden müssen, unter denen einzelne Dokumente ganz oder teilweise als vertraulich eingestuft werden können, und Vorschriften, nach denen eine regelmäßige Überprüfung dieser Einstufung zu erfolgen hat; zudem widerspricht es dem Grundsatz der Demokratie, auf den die Union gegründet ist, dass das Europäische Parlament keine eindeutige Rechtsgrundlage für den Zugang zu EU-Verschlussachen hat, vor allem wenn auch den nationalen Parlamenten dieser Zugang untersagt oder beschränkt wurde; es müssen auch Vorkehrungen getroffen werden, damit Drittländer und internationale Organisationen dem Rat und der Kommission nicht verbieten können, dem Parlament Zugang zu Verschlussachen zu gewähren,
 - sich der Verwaltungsapparat (Register der Organe, Datenbanken und andere IT-Anwendungen) nach wie vor in einer Versuchsphase befindet und die drei Organe nicht über einen gemeinsamen Ansatz verfügen; nicht einmal bei interinstitutionellen Verfahren existiert eine gemeinsame Linie der Organe über die Art der Verwaltung, der gemeinsamen Nutzung sowie der Speicherung der verschiedenen Dokumententypen; trotz einiger Verbesserungen fehlt es nach wie vor eindeutig an einer Koordinierung zwischen den Organen, vor allem in Bezug auf Dokumente im Zusammenhang mit den interinstitutionellen Verfahren, was dazu führt, dass nicht nur einfache Bürger, sondern auch Fachleute, Forscher und die nationalen Parlamente die Orientierung verlieren,
- C. in der Erwägung, dass gegenwärtig kein Vorschlag im Sinne von Artikel 39 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung ausgearbeitet wird, obwohl in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen ist, dass die Verordnung nach drei Jahren überprüft wird, und das Parlament die Kommission mehrfach aufgefordert hat, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Transparenz zu verbessern und zu stärken,
- D. in der Erwägung, dass die Probleme bei der Anwendung der Verordnung in gewisser Hinsicht aufgrund einer unzureichenden Umsetzung entstanden sind; in der Erwägung, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs auch ergeben hat, dass einige Bestimmungen der Verordnung entwickelt und klargestellt werden müssen, insbesondere diejenigen, die Dokumente, die von den Mitgliedstaaten und Dritten erstellt wurden, sowie die Ausnahmeregelungen für Ermittlungen, Rechtsberatung und die „Reflexionszeit“ betreffen,
- E. in der Erwägung, dass sich transparente und offene Verhandlungen sowie eine loyale Zusammenarbeit zwischen den Organen besser dazu eignen, die Effizienz des Beschlussfassungsverfahrens im Sinne von Artikel 207 EGV sicherzustellen, als Geheimverhandlungen im Rat; deshalb mit Bedauern darüber, dass sich der Rat in seinen Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 22. Dezember 2005 dafür entschieden hat, nicht seine Geschäftsordnung zu ändern, um transparente Aussprachen auf Ministerebene während des gesamten Legislativverfahrens durchzuführen,

1. fordert die Kommission auf, ihm auf der Grundlage von Artikel 255 EGV im Jahr 2006 einen Legislativvorschlag über „das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen des Zugangsrechts“ zu unterbreiten, der in interinstitutionellen Gesprächen erarbeitet und den als Anlage beigefügten ausführlichen Empfehlungen entsprechen sollte;
2. stellt fest, dass die genannten Empfehlungen mit dem Subsidiaritätsprinzip, den Grundrechten der Bürger, der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs, insbesondere derjenigen zu Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, und den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte in Einklang stehen;
3. vertritt die Auffassung, dass die finanziellen Auswirkungen des verlangten Vorschlags durch die Betriebskosten der Organe abzudecken sind, da die Anforderungen der Transparenz untrennbar mit denjenigen verbunden sind, die mit der Erstellung, Annahme und Verbreitung derjenigen Texte in Zusammenhang stehen, deren Verfasser sie sind oder die an sie gerichtet sind;
4. betont, dass etwaige neue Regelungen über den Zugang zu Dokumenten ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der geänderten Verordnung gelten sollten und deshalb keine Rückwirkung haben sollten;
5. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung und die als Anlage beigefügten ausführlichen Empfehlungen der Kommission und dem Rat sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, der Beitrittsstaaten und der Kandidatenländer zu übermitteln.

ANHANG
AUSFÜHRLICHE EMPFEHLUNGEN ZUM INHALT DES VERLANGTEN
VORSCHLAGS

Empfehlung 1 (zu Artikel 255 EGV und zu der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 aus verfassungsmäßiger Sicht)

Die Kommission sollte die Bezugsvermerke und Erwägungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eindeutiger formulieren, damit klar wird, dass Artikel 255 EGV², der die Rechtsgrundlage für die Verordnung darstellt:

- a) die wichtigste in den Verträgen vorgesehene Rechtsgrundlage für die Umsetzung der Gründungsprinzipien der Union darstellt, wie sie in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) niedergelegt sind, wonach „die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“, sowie in Artikel 6 EUV, wonach die „Union [...] auf den Grundsätzen [...] der Demokratie [...] sowie der Rechtsstaatlichkeit“ beruht;
- b) in Bezug auf Transparenz und Vertraulichkeit die zentrale Rechtsgrundlage für alle Tätigkeiten des Parlaments, des Rates und der Kommission (der drei Legislativorgane) darstellt, wenn sie nach dem EGV und dem EUV tätig werden;

² Artikel 255 EGV: (1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.

- c) in den Geschäftsordnungen des Europäischen Parlaments³, der Kommission⁴ und des Rates⁵ getreu und vollständig umgesetzt werden muss;
- d) durchgehend angewandt werden muss, wenn die Organe als Gesetzgeber tätig werden (wie in Artikel 207 EGV niedergelegt) oder EU- oder EG-Rechtsvorschriften umsetzen (Artikel 202 EGV)⁶, unabhängig davon, welches Organ die Rechtsvorschrift umsetzt oder über Durchführungsbefugnisse verfügt.

Empfehlung 2 (zum Begriff der legislativen und nichtlegislativen Dokumente)

Die Kommission sollte nach Erörterung in dem in Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen interinstitutionellen Ausschuss und gemäß den in Empfehlung 1 dargelegten Prinzipien die Verordnung ändern und dabei:

- a) **den Begriff „legislative Dokumente“**, der gegenwärtig in Artikel 12 Absatz 2 definiert ist als „Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind“, neu definieren, indem ein Hinweis darauf angefügt wird, dass die Bezeichnung „(Rechts)Akt“ nur dem Sekundärrecht (mit direkter Rechtsgrundlage in den Verträgen) vorbehalten sein soll.

³ Artikel 199 EGV: Das Europäische Parlament gibt sich seine Geschäftsordnung; hierzu sind die Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich.

Die Verhandlungsniederschriften des Europäischen Parlaments werden nach den Bestimmungen dieser Geschäftsordnung veröffentlicht.

⁴ Artikel 218 Absatz 2 EGV: Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, um ihr ordnungsgemäßes Arbeiten und das ihrer Dienststellen nach Maßgabe dieses Vertrags zu gewährleisten. Sie sorgt für die Veröffentlichung dieser Geschäftsordnung.

⁵ Artikel 207 Absatz 3 EGV: Der Rat gibt sich eine Geschäftsordnung. Der Rat legt zur Anwendung des Artikels 255 Absatz 3 in seiner Geschäftsordnung die Bedingungen fest, unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten des Rates erhält. Für die Zwecke dieses Absatzes bestimmt der Rat die Fälle, in denen davon auszugehen ist, dass er als Gesetzgeber tätig wird, damit in solchen Fällen umfassenderer Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann, gleichzeitig aber die Wirksamkeit des Beschlussfassungsverfahrens gewahrt bleibt. In jedem Fall werden, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht.

⁶ Artikel 202 EGV: Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags

- sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten;
- besitzt der Rat eine Entscheidungsbefugnis;
- überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat.

Soweit legislative Dokumente betroffen sind, sollte Zugang gewährt werden:

- zu allen vorbereitenden Dokumenten im Zusammenhang mit einem bestimmten Entscheidungsverfahren; der Zugang sollte gewährt werden, sobald die betreffenden Dokumente von jedem am Entscheidungsprozess beteiligten Organ förmlich eingereicht werden;
- zu den Aufzeichnungen der Aussprachen des Parlaments oder des Rates, wenn diese Organe als Gesetzgeber tätig werden, sowie zu den in der Aussprache behandelten Dokumenten (sofern es sich nicht um Verschlussachen handelt, siehe Empfehlung 3);
- zur Identität des Verfassers jeder Initiative oder jedes förmlichen Änderungsantrags;
- zu relevanten ergänzenden Informationen oder Dokumenten im Zusammenhang mit den Sitzungen der Arbeitsgruppen der Organe sowie zu den von den Sekretariaten der Organe vorgelegten Beiträgen (einschließlich der Juristischen Dienste), sofern es sich nicht um rein administrative Dokumente handelt.

Die geänderte Verordnung sollte ferner die Rechtsgrundlage für die Einführung von Regelungen, guter Verwaltungspraktiken und interinstitutioneller Vereinbarungen sein, die die redaktionelle Qualität von Legislativtexten verbessern und die Zugänglichkeit endgültiger Legislativtexte gewährleisten sollen, beispielsweise Regelungen für

- das Verfassen von Rechtsakten,
- ihre Veröffentlichung in elektronischer Form im Amtsblatt,
- die Konsolidierung der Basistexte mit ihren Änderungsrechtsakten und
- das Format des Amtsblatts, die Umsetzung der Mehrsprachigkeit und die Aufgaben des Amts für Veröffentlichungen.

- b) **den Begriff „nichtlegislative Dokumente“** definieren als Dokumente im Zusammenhang mit Verfahren für die Umsetzung von Rechtsakten (unabhängig davon, welche Organe daran beteiligt sind) sowie als Dokumente im Zusammenhang mit Verfahren für die Annahme nicht rechtlich bindender Akte; es muss möglich sein, weniger strenge Regeln in Bezug auf die Transparenz solcher Dokumente anzuwenden, da es sich um Verwaltungsdokumente handelt.

Deshalb sollten die Organe

- das Verfahren öffentlich machen, nach dem solche nichtlegislativen Dokumente behandelt werden, und eindeutig angeben, wann und wie Interessierte an dem jeweiligen Verfahren teilnehmen können und die Öffentlichkeit Zugang zu den Dokumenten erhalten kann;
 - ferner eindeutig angeben, welche ihrer Dienststellen an den Verwaltungsverfahren beteiligt sind, wie die Dokumente aufbewahrt werden, sowohl vorläufig als auch dauerhaft, und wie der Zugang zu ihnen möglich ist.
- c) **den Begriff „ordnungspolitische Dokumente“⁷** definieren als Dokumente im Zusammenhang mit Verfahren für die Annahme von Akten zur Ergänzung oder Änderung von nichtwesentlichen Elementen von Rechtsakten (im Sinne von Buchstabe a) unabhängig davon, ob sie vom Rat angenommen oder an die Kommission übertragen werden; solche Dokumente sollten unter denselben Bedingungen entsprechend zugänglich sein, wie sie für Legislativdokumente gelten (z. B. sollte der Zugang bei Ausschussverfahren gewährleistet werden, sobald der Entwurf der Maßnahme förmlich bei einem Ausschuss eingereicht wird); in gleicher Weise sollte Zugang zu den relevanten ergänzenden Dokumenten gewährt werden (z. B. zu Tagesordnungen, Protokollen und Abstimmungsergebnissen des Ausschusses).

⁷ Nach Artikel 2 Buchstabe b des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23) gilt: *Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, wie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sollten nach dem Regelungsverfahren erlassen werden. Ist in einem Basisrechtsakt vorgesehen, dass bestimmte nicht wesentliche Bestimmungen des Rechtsakts im Wege von Durchführungsverfahren angepasst oder aktualisiert werden können, so sollten diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren erlassen werden.*

Empfehlung 3 (zu den vertraulich zu behandelnden Dokumenten)

Unter Berücksichtigung bewährter Praktiken in den Mitgliedstaaten sollte die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 so geändert werden, dass die „aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen“ gemäß Artikel 255 EGV eindeutig definiert werden, auf Grund derer der Zugang zu Dokumenten der Organe (oder wichtigen Teilen davon) verzögert oder untersagt werden kann; die Verordnung sollte deshalb Regelungen enthalten, um

- a) sicherzustellen, dass die Grundlagen, auf denen elementare politische Entscheidungen getroffen und Rechtsvorschriften angenommen werden, unabhängig von dem Bereich, in dem die EU tätig wird, öffentlich verfügbar sind; es bedarf auch einer Klarstellung der Unterscheidung zwischen der Notwendigkeit von Vertraulichkeit hinsichtlich beispielsweise geplanter oder laufender Operationen von Sicherheitskräften einerseits und den Erfordernissen der Rechenschaftspflicht und der Ex-Post-Kontrolle andererseits;
- b) zu gewährleisten, dass Dokumente nicht routinemäßig als vertraulich eingestuft werden, nur weil sie sich auf eine Angelegenheit beziehen, die sicherheitsrelevant ist oder sein könnte, und
- c) zu gewährleisten, dass eine angemessene Kontrolle durch das Europäische Parlament (demokratische parlamentarische Kontrolle) erfolgt.

Ferner sollte in der Verordnung eindeutig festgelegt werden, dass bilaterale Vereinbarungen mit Drittländern oder internationalen Organisationen den Rat oder die Kommission nicht daran hindern können, dem Europäischen Parlament vertrauliche Informationen zu übermitteln (insbesondere wenn die relevanten Dokumente nicht für die nationalen Parlamente verfügbar sind, weil es sich um EU-Dokumente handelt).

Empfehlung 4 (zum Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen/Dokumenten)

Unter Berücksichtigung des in Artikel 296 EGV verankerten Grundsatzes, wonach „ein Mitgliedstaat [...] nicht verpflichtet [ist], Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht“, sollte die Verordnung so geändert werden, dass

- a) das Recht der Mitgliedstaaten eingeschränkt wird, den Zugang zu ihren Beiträgen/Änderungsvorschlägen in Legislativverfahren bzw. ordnungspolitischen Verfahren zu beschränken;
- b) vollständigen Zugang zu Informationen gewährt wird, die der Kommission im Zusammenhang mit der Umsetzung von EG- oder EU-Rechtsvorschriften übermittelt werden, und zwar solange kein Verfahren vor einem Gericht eingeleitet wurde.

Empfehlung 5 (zu den praktischen Modalitäten bei der Gewährleistung des Zugangs der Bürger zu Dokumenten)

Angesichts der Erfahrungen, die in den ersten vier Jahren seit Inkrafttreten der Verordnung gewonnen wurden, sollte die Kommission bei der Änderung der Verordnung einen kohärenten Vorschlag vorlegen, um:

- a) zu gewährleisten, dass der Zugang zu allen vorbereitenden Dokumenten im Zusammenhang mit Legislativverfahren oder ordnungspolitischen Verfahren (siehe Empfehlung 2) von einer Stelle aus und in klarer und strukturierter Weise erfolgen kann;
- b) die Register der Organe neu zu organisieren, und zwar durch die Einrichtung einer gemeinsamen Schnittstelle, so dass der Bürger/Nutzer in den drei Registern die gleichen Funktionen vorfindet;
- c) gemeinsame Regeln für die Archivierung von Dokumenten, die Vermeidung von Doppelungen und die Gewährleistung der Echtheit der verschiedenen Fassungen festzulegen;
- d) die Arbeitsabläufe der Organe und – wenn erforderlich – die Möglichkeiten des Zugangs zu den Dokumenten in klarer und verständlicher Form darzustellen.