Europäische Ombudsstelle

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [Link]. *Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer* Sprachen- und Übersetzungsregelung [Link].

Entscheidung betreffend die Weigerung des Rates der Europäischen Union, der Öffentlichkeit uneingeschränkten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Entwurf des „Gesetzes über digitale Märkte“ zu gewähren (Fall 1499/2021/SF)

Entscheidung
Fall 1499/2021/SF - **Geöffnet am** 30/08/2021 - **Empfehlung vom** 28/02/2022 - **Entscheidung vom** 27/06/2022 - **Betroffene Institution** Rat der Europäischen Union (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Der Beschwerdeführer, ein Netzwerk von Journalistinnen und Journalisten aus mehreren europäischen Ländern, ersuchte um Zugang der Öffentlichkeit zu den ersten Kommentaren und Fragen der Mitgliedstaaten zum Legislativvorschlag für das Gesetz über digitale Märkte. Der Rat verweigerte den uneingeschränkten Zugang zu den ermittelten Dokumenten mit der Begründung, dass die vollständige Offenlegung dieser Dokumente einen laufenden Entscheidungsprozess gefährden würde.

Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Fortgang der Gesetzgebungsverfahren eine rechtliche Verpflichtung ist. Der rechtzeitige Zugang zu legislativen Dokumenten sei von entscheidender Bedeutung, damit die Bürgerinnen und Bürger ihr im Vertrag verankertes Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben der EU wahrnehmen können.

Der Bürgerbeauftragten zufolge habe der Rat in diesem Fall nicht ausreichend nachgewiesen, dass die Offenlegung der angeforderten Dokumente den Entscheidungsprozess erheblich beinträchtigen, verzögern oder erschweren würde. Die Bürgerbeauftragte vertrat daher den Standpunkt, dass die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellte. Sie empfahl dem Rat, der Öffentlichkeit uneingeschränkten Zugang zu den angeforderten legislativen Dokumenten zu gewähren.

Daraufhin gewährte der Rat der Öffentlichkeit uneingeschränkten Zugang zu den angeforderten Dokumenten. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die positive Reaktion des Rates auf ihre Empfehlung. Sie bedauert jedoch, dass es so lange gedauert hat, bis der Rat die Dokumente bereitgestellt hat. Da seit dem Antrag auf Zugang mehr als ein Jahr vergangen sei, seien die offengelegten Dokumente für den Zweck, den der Beschwerdeführer beabsichtigt habe, nämlich die Bürger über ein laufendes Gesetzgebungsverfahren zu informieren, nicht mehr von Nutzen. Die Bürgerbeauftragte bestätigte daher ihre Feststellung eines Missstands in der Verwaltungstätigkeit.

Die Bürgerbeauftragte fordert den Rat auf, legislative Dokumente zu einem Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen, der es der Öffentlichkeit ermöglicht, wirksam an der Diskussion teilzunehmen.

Hintergrund der Beschwerde

1. Im März 2021 beantragte der Beschwerdeführer, ein Netzwerk von Journalisten aus mehreren europäischen Ländern, den Zugang der Öffentlichkeit [1] zu den ersten Bemerkungen und Fragen der Mitgliedstaaten zum Legislativvorschlag für das Gesetz über digitale Märkte [2] .

2. Der Rat hat keine Standpunkte der Mitgliedstaaten offengelegt, sondern nur Zugang zum Text des bereits veröffentlichten Legislativvorschlags gewährt. Sie argumentierte, dass die vollständige Offenlegung ihren Entscheidungsprozess wahrscheinlich *„spezifisch und tatsächlich“* untergraben würde. [3]

3. Der Beschwerdeführer forderte den Rat auf, seine Entscheidung, den Zugang zu dem Standpunkt der Mitgliedstaaten zu verweigern (durch Einreichung eines „Bestätigungsantrags“) zu überprüfen.

4. Im Juli 2021 bestätigte der Rat seinen Standpunkt, und der Beschwerdeführer wandte sich an den Bürgerbeauftragten.

Empfehlung des Bürgerbeauftragten

5. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass es sich bei den streitigen Dokumenten um eindeutige Gesetzgebungsdokumente handele, für die ein Höchstmaß an Transparenz gelten müsse. Die vom Rat geltend gemachte Ausnahme zur Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den ersten Bemerkungen und Fragen der Mitgliedstaaten ist daher umso restriktiver anzuwenden.

6. Der Rat argumentierte, dass die Freigabe der angeforderten Dokumente – zum Zeitpunkt des Zweitbeschlusses – den laufenden Beschlussfassungsprozess untergraben hätte. Insbesondere vertrat der Rat die Auffassung, dass die vollständige Offenlegung der ursprünglichen Fragen und Bemerkungen der Mitgliedstaaten wahrscheinlich

- Risiko einer Fehlinterpretation durch die Öffentlichkeit, da die endgültigen Standpunkte der Mitgliedstaaten erheblich von ihren ersten Bemerkungen, Fragen und

Formulierungsvorschlägen abweichen können;
- die Beratungen innerhalb der Arbeitsgruppe beeinträchtigen und dadurch die Fähigkeit des Rates, zu einer Einigung zu gelangen, behindern;
- angesichts der technischen Komplexität und der extremen Sensibilität des Vorschlags zu beispiellosem Lobbying führen.

7. In ihrer Empfehlung stellte die Bürgerbeauftragte fest, dass der vorläufige Charakter der Beratungen im Rat über einen Legislativvorschlag für sich genommen nicht die Anwendung der in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme rechtfertigt. [5] Ein Legislativvorschlag soll vielmehr seiner Natur nach erörtert und erörtert werden, und dass *„die öffentliche Meinung durchaus in der Lage ist zu verstehen, dass der Verfasser eines Vorschlags wahrscheinlich später seinen Inhalt ändern wird".* **[6]**

8. Die Bürgerbeauftragte erkannte zwar an, dass einige Mitgliedstaaten möglicherweise zögern, offenzulegen, dass sich ihre ursprünglichen Standpunkte im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens geändert haben, sie ist jedoch der Auffassung, dass die Bereitschaft, Standpunkte und Kompromisse zu ändern, für die demokratische Entscheidungsfindung von wesentlicher Bedeutung ist. Wenn die Bürgerinnen und Bürger ihr Recht auf Teilnahme an der demokratischen Debatte ausüben können, müssen sie in der Lage sein, sie bei der Entwicklung zu verfolgen und rechtzeitig Zugang zu allen relevanten Informationen zu haben. [7] Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die geschwärzten Teile der Dokumente nicht besonders sensibel sind, insbesondere soweit sie die technischen Fragen der Mitgliedstaaten enthalten, die an die Kommission gerichtet sind, um ihr Verständnis des Legislativvorschlags zu klären.

9. Schließlich räumte der Bürgerbeauftragte ein, dass in diesem Fall erhebliche Lobbyarbeit stattfindet. Sie vertrat jedoch die Auffassung, dass Lobbyarbeit ein erwarteter Aspekt des Gesetzgebungsprozesses sei und dass die Öffentlichkeit, einschließlich Lobbyisten und Journalisten, durch die Offenlegung wirksamer am Entscheidungsprozess teilnehmen und so deren Qualität und Legitimität verbessern würde. Damit alle Interessen in der Lage sind, während laufender legislativer Debatten informierte Standpunkte auszutauschen, ist es von besonderer Bedeutung, dass im Hinblick auf den Zugang zu Informationen möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen bestehen.

10. Der Bürgerbeauftragte vertrat ferner die Auffassung, dass der Rat in diesem Fall nicht festgestellt habe, dass es vernünftigerweise absehbar sei, dass dieser externe Druck seine Entscheidungsfindung ernsthaft untergraben hätte.

11. Vor diesem Hintergrund war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass der Rat nicht hinreichend nachgewiesen habe, wie eine vollständige Offenlegung des Standpunkts der Mitgliedstaaten den Schutz eines laufenden Entscheidungsprozesses *konkret und tatsächlich* untergraben würde.

12. Der Bürgerbeauftragte stellte daher fest, dass die Weigerung des Rates, uneingeschränkten Zugang der Öffentlichkeit zu den in Rede stehenden Gesetzgebungsdokumenten zu gewähren, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstelle. Sie richtete folgende Empfehlung [8] :

Der Rat sollte der Öffentlichkeit uneingeschränkten Zugang zu den angeforderten Gesetzgebungsdokumenten gewähren.

13. Als Antwort gewährte der Rat uneingeschränkten Zugang der Öffentlichkeit zu den angeforderten Dokumenten.

14. Der Rat hielt jedoch an seiner Auffassung fest, dass die vollständige Offenlegung zum Zeitpunkt des Zweitbeschlusses den laufenden Beschlussfassungsprozess untergraben hätte. Da das Gesetzgebungsverfahren erheblich vorangekommen war und der Rat in der Zwischenzeit politische Einigung erzielt hatte, war seine Weigerung, den uneingeschränkten Zugang der Öffentlichkeit zu gewähren, nun nicht mehr gerechtfertigt. Der Rat war der Auffassung, dass er einen ausgewogenen Ansatz zwischen dem Grundsatz der Transparenz und dem notwendigen Schutz seines Entscheidungsprozesses verfolgte, indem er den Fortschritt der Gesetzgebungsverfahren neu bewertete und die Dokumente offenlegte, wenn die Änderung der Umstände dies rechtfertigte.

15. In seiner Stellungnahme zur Antwort des Rates vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass der Ansatz des Rates nicht ausgewogen sei, sondern vielmehr eine eindeutige Verletzung der EU-Verträge darstelle, die gewährleisten, dass Entscheidungen so offen und so nah wie möglich an die Bürger gerichtet werden sollten. Die Bürger können dieses Recht nur dann ausüben, wenn sie rechtzeitig wissen, wie ein Gesetzgebungsprozess voranschreitet.

16. Der Beschwerdeführer stellte ferner fest, dass es Aufgabe der Journalisten sei, die Bürger über das Gesetzgebungsverfahren zu informieren. Die *„Geheimnisse“* im Rat machen es jedoch fast unmöglich, dieser Pflicht nachzukommen. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Rat schätze das Recht der Mitgliedstaaten und der Beamten, ein laufendes Gesetzgebungsverfahren mehr als das Recht der Bürger auf Teilhabe am demokratischen Leben der Union zu schützen.

17. Zum Zeitpunkt des Zugangsantrags des Beschwerdeführers war noch offen, wie der Textentwurf überarbeitet und geändert werden sollte. Nach Ansicht des Beschwerdeführers wäre dies der richtige Zeitpunkt gewesen, um die Öffentlichkeit zu informieren und den Bürgern, zivilen und sozialen Organisationen die Möglichkeit zu geben, einzugreifen und ihre jeweiligen nationalen Regierungen um Erläuterungen zu bitten. Der Rat hat die einschlägigen Dokumente jedoch erst bekannt gegeben, nachdem seine allgemeine Ausrichtung bereits festgelegt und eine politische Einigung erzielt worden war.

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach der Empfehlung

18. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die positive Reaktion des Rates auf ihre Empfehlung und ihren Beschluss, uneingeschränkten Zugang der Öffentlichkeit zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren.

19. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass der Rat an seinem Standpunkt festhält, dass zum Zeitpunkt der Annahme seines Zweitbeschlusses eine teilweise oder vollständige

Ablehnung der angeforderten Dokumente gerechtfertigt war. Nur der zeitliche Ablauf und der fortgeschrittene Stand des Gesetzgebungsverfahrens, nämlich die Tatsache, dass der Rat eine allgemeine Ausrichtung angenommen hatte, veranlassten den Rat, der Offenlegung der angeforderten Dokumente zuzustimmen.

20. Die Bürgerbeauftragte bekräftigt ihre Auffassung, dass die Gründe, auf die der Rat seinen Beschluss gestützt hatte, den Zugang zu den einschlägigen Gesetzgebungsdokumenten zum Zeitpunkt der Annahme seines Zweitbeschlusses zu verweigern, nicht überzeugend waren.

21. Aufgrund des Ablaufs von mehr als einem Jahr seit dem ersten Antrag des Beschwerdeführers kann der Beschwerdeführer die Informationen, die jetzt offengelegt wurden, nicht für den beabsichtigten Zweck verwenden, nämlich um die Bürger über das laufende Gesetzgebungsverfahren zu informieren.

22. Die Bürgerbeauftragte bestätigt ihre Feststellung von Missständen in der Verwaltungstätigkeit und fordert den Rat erneut auf, Gesetzgebungsdokumente zu einem Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen, der es der Öffentlichkeit ermöglicht, sich wirksam an der Diskussion zu beteiligen.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung ab:

Der Rat hat positiv auf die Empfehlung des Bürgerbeauftragten reagiert und der Öffentlichkeit uneingeschränkten Zugang zu den fraglichen Gesetzgebungsdokumenten gewährt. Aufgrund des Ablaufs von mehr als einem Jahr kann der Beschwerdeführer die offengelegten Informationen jedoch nicht für die zum Zeitpunkt seines Zugangsantrags vorgesehenen Zwecke verwenden, nämlich um die Bürger über ein laufendes Gesetzgebungsverfahren zu informieren. Der Bürgerbeauftragte fordert den Rat auf, Gesetzgebungsdokumente zu einem Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen, der es der Öffentlichkeit ermöglicht, sich wirksam an der Diskussion zu beteiligen. Die Bürgerbeauftragte bestätigt daher ihre Feststellung von Missständen in der Verwaltung.

Der Beschwerdeführer und der Rat werden über diesen Beschluss unterrichtet **.**

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, 27.6.2022

[1] Im Einklang mit der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049 [Link].

[2] Die vorgeschlagene Verordnung zielt darauf ab, einen sichereren digitalen Raum zu schaffen, in dem die Grundrechte der Nutzer geschützt und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen geschaffen werden. Mit dem Vorschlag werden den großen Online-Plattformen, den sogenannten *Gatekeepern* , bestimmte Verpflichtungen auferlegt, ihr Verhalten zu regulieren. Weitere Informationen finden Sie unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op [Link]

[3] Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001.

[4] Siehe Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission, C-57/16, Rn. 100.

[5] Siehe Urteile des Gerichts vom 22. März 2011, *Access Info Europe/Rat,* T-233/09, Rn. 69, 76: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-233/09 [Link]; und des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2013, *Rat/Access Info Europe,* C-280/11 P, Randnr. 60

[6] *Access Info Europe/Rat,* T-233/09, Rn. 69.

[7] Ebd.

[8] Der vollständige Wortlaut der Empfehlung und die Bewertung, die dazu geführt hat, sind abrufbar unter: https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/152996 [Link]