

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](#) [\[Link\]](#).

Beschluss der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Festlegung von Vorschlägen im Anschluss an ihre strategische Untersuchung OI/8/2015/JAS betreffend die Transparenz der Trilogie

Entscheidung

Fall OI/8/2015/JAS - **Geöffnet am** 26/05/2015 - **Entscheidung vom** 12/07/2016 - **Betroffene Einrichtung** Europäisches Parlament (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) | Rat der Europäischen Union (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) | Europäische Kommission (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) |

Diese strategische Untersuchung betrifft die Transparenz eines wichtigen informellen Teils des EU-Rechtssetzungsprozesses, nämlich die Transparenz der „**Trilogie**“.

Die beiden gesetzgebenden Organe der EU, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union, erlassen auf Vorschlag der Europäischen Kommission Rechtsvorschriften. Während dieses Prozesses verhandeln beide Mitgesetzgeber mit Unterstützung der Kommission häufig in sogenannten Trilogen, bei denen es **sich** um **informelle Treffen** zwischen Vertretern der drei beteiligten Organe handelt. Während eines Trilogs versuchen Parlament und Rat, auf der Grundlage ihrer ursprünglichen Standpunkte einen gemeinsamen Text zu vereinbaren, über den anschließend nach dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren abgestimmt wird. Trilogie haben sich bei der Erreichung solcher Vereinbarungen als sehr effektiv erwiesen, und die meisten Rechtsvorschriften werden jetzt auf diese Weise angenommen.

Die Europäische Union ist eine **repräsentative Demokratie**, in der die Bürger das Recht haben, ihre Vertreter für die in ihrem Namen getroffenen politischen Entscheidungen **zur Rechenschaft** zu ziehen. Die Bürger haben auch das Recht, **sich am demokratischen Prozess der EU zu beteiligen**. Die Transparenz der Trilogie ist ein Schlüsselement, um sicherzustellen, dass diese Rechte wirksam werden und die von der EU erlassenen Gesetze legitimiert werden. Der EU-Gerichtshof hat festgestellt, dass die Fähigkeit der EU-Bürger, die Erwägungen zu ermitteln, die dem Gesetzgebungsverfahren zugrunde liegen, eine



Voraussetzung für die wirksame Ausübung ihrer demokratischen Rechte ist.

Während das Gesetzgebungsverfahren der EU im Allgemeinen, auch im Vergleich zu vielen Mitgliedstaaten, recht transparent ist, hat dieser Teil des Prozesses Bedenken hinsichtlich des Gleichgewichts zwischen der Effizienz des Trilogprozesses und seiner Transparenz geäußert.

Vor diesem Hintergrund leitete der Europäische Bürgerbeauftragte eine **strategische Untersuchung** ein. Sie prüfte, welche Informationen und Dokumente **der Öffentlichkeit proaktiv zugänglich gemacht werden sollten und zu** welchem Zeitpunkt, damit die Bürger von ihren Rechten Gebrauch machen können.

Die Transparenz des Trilogs ist ein wesentliches Element der Legitimität der Rechtsetzung der EU. Die Bürger müssen in der Lage sein, die Leistung ihrer Vertreter während dieses wichtigen Teils des Gesetzgebungsverfahrens zu überprüfen. Darüber hinaus benötigen die Bürger Informationen zu den während der Trilogie diskutierten Themen, um sich effektiv am Gesetzgebungsverfahren beteiligen zu können.

Die Bürgerbeauftragte begrüßt die bisher erzielten Fortschritte bei der Verbesserung der Transparenz der Trilogie; Sie schlägt jedoch vor, dass die drei Organe die folgenden Unterlagen und Informationen öffentlich zugänglich machen: **Trilogtermine, erste Standpunkte** der drei Organe, allgemeine **Trilog -Agenden**, „**vierspaltige**“ **Dokumente**, **endgültige Kompromisstexte**, öffentlich gemachte Trilogvermerke, **Listen der beteiligten politischen Entscheidungsträger** und soweit möglich eine **Liste anderer Dokumente, die während der Verhandlungen vorgelegt wurden**. All dies sollte in einer benutzerfreundlichen und leicht verständlichen **gemeinsamen Datenbank** zur Verfügung gestellt werden. Während während der **laufenden** Trilog-Verhandlungen einige Dokumente zur Verfügung gestellt werden könnten, könnten die Organe es im öffentlichen Interesse für notwendig halten, einen proaktiven Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten Arten von Dokumenten erst **nach Beendigung der Verhandlungen** zu gewähren.

Zusammenfassung

*Diese strategische Untersuchung betrifft die Transparenz eines wichtigen informellen Teils des EU-Rechtsetzungsprozesses, nämlich die Transparenz der „**Trilogie**“.*

*Die beiden gesetzgebenden Organe der EU, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union, erlassen auf Vorschlag der Europäischen Kommission Rechtsvorschriften. Während dieses Prozesses verhandeln beide Mitgesetzgeber mit Unterstützung der Kommission häufig in sogenannten Trilogen, bei denen es **sich um informelle Treffen** zwischen Vertretern der drei beteiligten Organe handelt. Während eines Trilogs versuchen Parlament und Rat, auf der Grundlage ihrer ursprünglichen Standpunkte einen gemeinsamen Text zu vereinbaren, über den anschließend nach dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren abgestimmt wird. Trilogie haben sich bei der Erreichung solcher Vereinbarungen als sehr effektiv erwiesen, und die meisten*



Rechtsvorschriften werden jetzt auf diese Weise angenommen.

Die Europäische Union ist eine **repräsentative Demokratie**, in der die Bürger das Recht haben, ihre Vertreter für die in ihrem Namen getroffenen politischen Entscheidungen **zur Rechenschaft** zu ziehen. Die Bürger haben auch das Recht, **sich am demokratischen Prozess der EU zu beteiligen**. Die Transparenz der Trilogie ist ein Schlüsselement, um sicherzustellen, dass diese Rechte wirksam werden und die von der EU erlassenen Gesetze legitimiert werden. Der EU-Gerichtshof hat festgestellt, dass die Fähigkeit der EU-Bürger, die Erwägungen zu ermitteln, die dem Gesetzgebungsverfahren zugrunde liegen, eine Voraussetzung für die wirksame Ausübung ihrer demokratischen Rechte ist.

Während das Gesetzgebungsverfahren der EU im Allgemeinen, auch im Vergleich zu vielen Mitgliedstaaten, recht transparent ist, hat dieser Teil des Prozesses Bedenken hinsichtlich des Gleichgewichts zwischen der Effizienz des Trilogprozesses und seiner Transparenz geäußert.

Vor diesem Hintergrund leitete der Europäische Bürgerbeauftragte eine **strategische Untersuchung** ein. Sie prüfte, welche Informationen und Dokumente der Öffentlichkeit **proaktiv zugänglich gemacht werden sollten und zu** welchem Zeitpunkt, damit die Bürger von ihren Rechten Gebrauch machen können.

Die Transparenz des Trilogs ist ein wesentliches Element der Legitimität der Rechtsetzung der EU. Die Bürger müssen in der Lage sein, die Leistung ihrer Vertreter während dieses wichtigen Teils des Gesetzgebungsverfahrens zu überprüfen. Darüber hinaus benötigen die Bürger Informationen zu den während der Trilogie diskutierten Themen, um sich effektiv am Gesetzgebungsverfahren beteiligen zu können.

Die Bürgerbeauftragte begrüßt die bisher erzielten Fortschritte bei der Verbesserung der Transparenz der Trilogie; Sie schlägt jedoch vor, dass die drei Organe die folgenden Unterlagen und Informationen öffentlich zugänglich machen: **Trilogtermine, erste Standpunkte** der drei Organe, **allgemeine Trilog -Agenden**, „**vierspaltige**“ **Dokumente**, **endgültige Kompromisstexte**, öffentlich gemachte Trilogvermerke, **Listen der beteiligten politischen Entscheidungsträger** und soweit möglich eine **Liste anderer Dokumente, die während der Verhandlungen vorgelegt wurden**. All dies sollte in einer benutzerfreundlichen und leicht verständlichen **gemeinsamen Datenbank** zur Verfügung gestellt werden. Während während der **laufenden** Trilog-Verhandlungen einige Dokumente zur Verfügung gestellt werden könnten, könnten die Organe es im öffentlichen Interesse für notwendig halten, einen proaktiven Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten Arten von Dokumenten erst **nach Beendigung der Verhandlungen** zu gewähren.

Der Hintergrund

1. Diese strategische Untersuchung betrifft die Transparenz der „**Trilogie**“, des informellen Teils des EU-Rechtsetzungsverfahrens, in dem Parlament und Rat, die „**Mitgesetzgeber**“ eine Einigung über vorgeschlagene Rechtsvorschriften erzielen. Dieser wichtige Teil des Prozesses



beruht auf direkten, persönlichen Verhandlungen zwischen den beiden gesetzgebenden Organen, die von der Kommission unterstützt werden.

2. Das Europäische Parlament, dessen Mitglieder direkt von den EU-Bürgern gewählt und demokratisch rechenschaftspflichtig sind, und der **Rat der Europäischen Union**, der sich aus Ministern aus allen Mitgliedstaaten zusammensetzt, die gegenüber ihren nationalen Parlamenten und den Bürgern ihrer Mitgliedstaaten demokratisch rechenschaftspflichtig sind, erlassen nach Beratung über einen Vorschlag der **Europäischen Kommission** EU-Rechtsvorschriften. Parlament und Rat können die Vorschläge der Kommission ändern oder, wenn sie dies wünschen, vollständig ablehnen. Bei ihren Beratungen über die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften berücksichtigen die Mitgesetzgeber auch die Standpunkte des jeweils anderen, um eine gemeinsame Grundlage zu finden. Im Falle einer Einigung werden die EU-Rechtsvorschriften verabschiedet.

3. Die EU-Verträge enthalten detaillierte Vorschriften darüber, wie solche Übereinkünfte zwischen den Mitgesetzgebern zu erzielen sind. Der formale Prozess, mit dem eine Einigung erzielt wird, kann jedoch komplex und zeitaufwändig sein. Es beinhaltet möglicherweise mehrere Phasen von Beratungen und Abstimmungen. Formelle Treffen zwischen den gesetzgebenden Organen (in einem „Konziliationsausschuss“) können stattfinden, aber erst am Ende des Prozesses. Dies kann zu einem langwierigen und schwierigen Prozess führen.

4. Die beiden gesetzgebenden Organe haben jedoch flexiblere Mittel zur Abstimmung der Standpunkte zu vorgeschlagenen Rechtsvorschriften in Form von Trilogen untersucht und eingeführt. **Triloge** sind informelle Verhandlungen zwischen Vertretern des Parlaments und des Rates, die von der Kommission unterstützt werden, um eine Einigung über Rechtsvorschriften zu erzielen, normalerweise in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens. In Trilogen verhandeln Vertreter der Mitgesetzgeber **direkt** miteinander, um Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken. Triloge, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, können jederzeit während des Gesetzgebungsverfahrens stattfinden, sobald die Kommission einen Vorschlag vorgelegt hat. Wenn die Verhandlungen erfolgreich sind, wird dem Plenum des Parlaments und des Rates ein Kompromisstext vorgelegt. Wenn jeder Mitgesetzgeber den Kompromisstext förmlich billigt, wird er zum Gesetz.

5. Obwohl Triloge in den Verträgen nicht ausdrücklich vorgesehen sind, haben sie sich als äußerst wirksames und effizientes Mittel zur Einigung zwischen den gesetzgebenden Organen erwiesen. In der Tat werden die meisten Rechtsvorschriften jetzt mit Hilfe von Trilogen angenommen, nachdem die Debatten, Änderungsanträge und Abstimmungen beider Gesetzgeber zu ihren ursprünglichen Standpunkten geführt wurden. Die Verwendung von mehreren Runden formeller Beratungen (oder „Lesen“) ist eher die Ausnahme als die Regel geworden.

6. Das strukturierte Trilogsystem ist eine Verbesserung auf noch informelleren Mitteln, auf die in der Vergangenheit durch mündliche Verhandlungen zurückgegriffen wurde, die kein angemessenes Maß an demokratischer Kontrolle ermöglichten.



7. Von den vielen demokratischen Grundsätzen, die in den EU-Verträgen verankert sind, haben zwei besondere Bedeutung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Erstens beruht die *Arbeitsweise der Union gemäß Artikel 10 des Vertrags über die Europäische Union auf der repräsentativen Demokratie*. Eine repräsentative Demokratie erfordert nicht nur, dass diejenigen, die Gesetze erlassen, gewählt werden; es bedeutet auch, dass die Bürger effektiv befugt sind, ihre gewählten Vertreter für die spezifischen Entscheidungen ihrer Vertreter in ihrem Namen **zur Rechenschaft** zu ziehen. Zweitens haben die Bürgerinnen und Bürger „*das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen*“, ein Grundsatz, der auch in Artikel 10 des Vertrags über die Europäische Union verankert ist, in dem außerdem festgelegt wird, dass „*Beschlüsse so offen und so nah wie möglich an den Bürgern zu treffen sind*“.

8. Um die Anwendung dieser Grundsätze zu gewährleisten, verlangen die EU-Verträge, dass das Gesetzgebungsverfahren transparent ist. Die Bürger können ihre gewählten Vertreter nur zur Rechenschaft ziehen, wenn sie wissen, welche Entscheidungen und welche Kompromisse ihre Vertreter in ihrem Namen getroffen haben. Die Bürgerinnen und Bürger können sich nur dann wirklich und substantiell am Gesetzgebungsverfahren beteiligen, wenn sie ihre Meinung in informierter Weise äußern können. Wenn die Organe der Union sicherstellen können, dass diese Grundsätze eingehalten werden, werden sie von den Bürgern als rechenschaftspflichtiger und inklusiver und damit als legitimer angesehen.

9. Vor diesem Hintergrund leitete der Bürgerbeauftragte diese strategische Untersuchung zur Transparenz der Trilog ein. Die Untersuchung zielt darauf ab, die Mitgesetzgeber zu unterstützen, die letztlich dafür verantwortlich sind, zu bestimmen, wie die demokratischen Grundsätze der EU im Rahmen der Trilog-Verhandlungen angewandt werden können und sollten.

Die strategische Untersuchung

10. Bei dieser strategischen Untersuchung geht es um die **proaktive Transparenz der Trilog**. Konkret wird untersucht, welche Informationen und Dokumente der Öffentlichkeit proaktiv zur Verfügung gestellt werden können und zu welchem Zeitpunkt. Bei der Untersuchung geht es weder darum, wie die Organe das Gesetzgebungsverfahren strukturieren, noch wie sie Trilog organisieren. Ebenso wenig beinhaltet die Untersuchung, wie die Organe mit individuellen Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten Dokumenten des Trilogs umgehen.

11. In einem ersten Schritt forderte der Bürgerbeauftragte das Parlament, den Rat und die Kommission auf, auf eine Reihe von Fragen zu Trilog zu antworten. Der Bürgerbeauftragte prüfte zwei abgeschlossene Trilogakten, nämlich die Akten zur Hypothekarkreditrichtlinie [1] und zur Verordnung über klinische Prüfungen [2], um einen klaren Überblick darüber zu erhalten, wie die Trilog-Verhandlungen funktionieren und welche Arten von Dokumenten normalerweise während einer Trilog-Verhandlung eingereicht wurden. Nach Analyse der Antworten der Organe und Überlegungen zu den Akteninspektionen leitete der Bürgerbeauftragte eine **öffentliche Konsultation** ein. Die von Bürgern, Nichtregierungsorganisationen, Akademikern und nationalen Parlamenten eingegangenen



Stellungnahmen sprachen sich überwiegend für eine verbesserte Transparenz des Trilogs aus, einige äußerten jedoch auch Bedenken hinsichtlich der vorzeitigen Veröffentlichung von Dokumenten, in denen der potenzielle Schaden für die Verhandlungen zu einem sensiblen Zeitpunkt genannt wird. Die Bürgerbeauftragte berücksichtigt diese Rückmeldungen bei der Vorlage ihrer Bewertung [3] .

12. Während der Untersuchung schlossen Parlament, Rat und Kommission eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, die ein starkes Bekenntnis zu legislativer Transparenz beinhaltet [4] . Der Bürgerbeauftragte begrüßt und ermutigt diese Bemühungen.

13. Schließlich dankt der Bürgerbeauftragte allen, die zur öffentlichen Konsultation beigetragen haben, und den drei Organen für ihre aufrichtige und konstruktive Zusammenarbeit während dieser Untersuchung.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

14. Der Bürgerbeauftragte wird zunächst erläutern, warum ein transparenter Trilogprozess erforderlich ist. Sie wird Schlussfolgerungen aus dieser Notwendigkeit von Transparenz ziehen und erläutern, was sie in der Praxis bedeuten könnte und sollte, da die Organe legitime Notwendigkeit haben, Einigungen über Legislativvorschläge zu erzielen. Schließlich wird sie Vorschläge dazu unterbreiten, wie die Institutionen das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Prozess und das Verständnis dafür verbessern könnten, indem sie proaktiv Informationen bereitstellen, idealerweise in einem benutzerfreundlichen gemeinsamen öffentlichen Register.

A. Die Notwendigkeit von Transparenz

Demokratische Rechenschaftspflicht

15. In einer **repräsentativen Demokratie** wählen die Bürger Vertreter, um in ihrem Namen in Entscheidungsprozessen zu handeln, vor allem im Prozess der Rechtsetzung. Die Bürger halten dann ihre Vertreter zur Rechenschaft, wie sie sich verhalten, vor allem bei Wahlen. Dies gilt gleichermaßen für Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP, die für die Entscheidungen, die sie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament treffen) zur Rechenschaft gezogen werden, und für die Minister der Mitgliedstaaten (die durch nationale Wahlen oder über ihre **nationalen Parlamente zur Rechenschaft gezogen werden können**) .

16. Um sich einen Überblick über die Leistung ihrer Vertreter zu verschaffen, müssen die Bürger in der Lage sein, sich über die Entscheidungen zu informieren, die ihre Vertreter in ihrem Namen getroffen haben. Eine echte demokratische Rechenschaftspflicht wäre unmöglich, wenn die Bürger nicht in der Lage wären, sich über die Standpunkte ihrer Vertreter im Gesetzgebungsverfahren zu informieren. Das Gesetzgebungsverfahren in einer repräsentativen Demokratie erfordert daher, wenn die repräsentative Demokratie ordnungsgemäß funktionieren soll, ein hohes Maß an Transparenz. Tatsächlich hat der EU-Gerichtshof festgestellt, dass die Fähigkeit der EU-Bürger, „*die Erwägungen zu ermitteln, die den Gesetzgebungsmaßnahmen*



zugrunde liegen, eine Voraussetzung für die wirksame Ausübung ihrer demokratischen Rechte ist
“ [5] [5] .

17. Die Rechenschaftspflicht beschränkt sich nicht auf Informationen darüber, wie Vertreter ihre Stimmen abgeben. Sie umfasst die Argumente der Vertreter, die für und gegen einen bestimmten Legislativvorschlag vorgebracht wurden. Dies kommt nicht nur den Bürgern zugute, die ein besseres Verständnis der Probleme gewinnen, sondern auch zu Gunsten der Vertreter, die sich darauf verlassen können, dass die Bürgerinnen und Bürger die Komplexität ihrer Arbeit besser verstehen. Diese Überlegungen gelten auch für Triloge.

18. Mehr und mehr EU-Rechtsvorschriften – 85 % in der letzten Wahlperiode (2009-14), gegenüber 29 % nur zwei Wahlperioden früher – werden in der ersten Phase verabschiedet, wodurch der Bedarf an mehreren Konsultationsrunden und Abstimmungen (sogenannte „Lesungen“) verringert wird. Diese Zunahme der Verabschiedung von Rechtsvorschriften in erster Lesung ist in keiner Weise darauf zurückzuführen, dass die Mitgesetzgeber in der Lage sind, durch Trilog-Verhandlungen zu einer Einigung untereinander zu gelangen.

19. Jeder Mitgesetzgeber wird während des Trilogs eher bereit sein, in gutem Glauben mit dem anderen gesetzgebenden Organ zu verhandeln, wenn er der Ansicht ist, dass das erzielte Abkommen dann formal unverändert angenommen wird. Daher sind Änderungen am Text während des anschließenden förmlichen Verfahrens (Abstimmung im Parlament und Prüfung durch den Rat) ungewöhnlich. Was in den Trilog-Verhandlungen geschieht, ist daher entscheidend für den eventuellen Inhalt vieler Rechtsvorschriften.

20. Daraus folgt, dass Bürger, die die Arbeit ihrer Vertreter – MdEP oder nationale Minister – prüfen möchten, in der Lage sein müssen, ihre Beteiligung an diesem wichtigen Teil des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen. Selbst wenn ein bestimmter Vertreter des Europäischen Parlaments oder eines Mitgliedstaats nicht direkt an einer bestimmten Trilog-Verhandlung beteiligt ist, kann dieser **Vertreter** das Ergebnis einer Trilog-Verhandlung billigen, wenn er für die Billigung des Gesetzgebungstextes im förmlichen Verfahren stimmt. Die Bürger müssen daher ermächtigt werden, diesen Trilogprozess zu prüfen, um die Arbeit der MdEP und der nationalen Minister zu bewerten.

21. In den EU-Verträgen wird auch die besondere Rolle der **nationalen Parlamente** bei der Annahme von EU-Rechtsvorschriften hervorgehoben. Während der öffentlichen Konsultation des Bürgerbeauftragten äußerten mehrere nationale Parlamente Bedenken über die Transparenz der Triloge [6] . Die nationalen Parlamente müssen ermächtigt werden, die Standpunkte, die ihre Regierungen im Laufe des EU-Rechtssetzungsverfahrens einnehmen, demokratisch zu kontrollieren. Die Bürger der Mitgliedstaaten können dann ihre nationalen Parlamente zur Rechenschaft ziehen, wie sie diese wichtige Rolle wahrnehmen. Wenn diese Kette der Rechenschaftspflicht gebrochen wird, wird das Vertrauen in die Rechtsetzung der EU und das Vertrauen in die EU darunter leiden. Ausreichende Transparenz bei den Trilog-Verhandlungen ist ein wichtiges Element, um sicherzustellen, dass die nationalen Parlamente ihre Rolle wirksam wahrnehmen können. Sie unterstützt auch die sehr notwendige demokratische Verbindung zwischen dem, was in den Mitgliedstaaten geschieht und dem, was



in den EU-Institutionen geschieht, insbesondere wenn es um die Rechtsetzung geht, die sich auf jeden EU-Bürger auswirkt.

Beteiligung der Öffentlichkeit

22. Demokratien akzeptieren und fördern den Wunsch ihrer Bürger, sich nicht nur an der Wahlurne am demokratischen Prozess zu beteiligen, sondern auch durch öffentliche Debatten über die Vorzüge von Legislativvorschlägen. Solche Debatten stärken die demokratische Legitimität der verabschiedeten Rechtsvorschriften, da die Bürger der Meinung sind, dass sie die Möglichkeit haben, ihre Ansichten zu hören. Eine öffentliche Debatte kann auch den Inhalt der Rechtsvorschriften verbessern, da die **Interessenträger** Argumente für und dagegen vorbringen, um eine fundiertere legislative Entscheidungsfindung zu ermöglichen. In den EU-Verträgen werden ausdrücklich die Vorteile der Beteiligung der Öffentlichkeit am demokratischen Leben der Union anerkannt und die Förderung eines offenen und transparenten Dialogs zwischen den Institutionen, Interessenträgern und Bürgern angestrebt.

23. Es bestehen bereits spezifische Mechanismen, um eine solche Beteiligung auf EU-Ebene vor der Vorlage eines Legislativvorschlags der Kommission sicherzustellen. Zu diesen Mechanismen gehören europäische Bürgerinitiativen [7], Konsultationen der Interessenträger [8] und öffentliche Konsultationen [9]. Diese Mechanismen tragen bei angemessener Anwendung dazu bei, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am breiteren Gesetzgebungsverfahren zu erhöhen, zumindest bis zu dem Punkt, zu dem die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag unterbreitet. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen beraten auch zu EU-Rechtsvorschriften. Die beiden gesetzgebenden Organe können dann entscheiden, ob und inwieweit sie diese Ansichten berücksichtigen sollten, wenn sie über Rechtsvorschriften beraten, ändern, verhandeln und abstimmen.

24. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfordert ein transparentes Gesetzgebungsverfahren. Ein Großteil des Prozesses ist bereits transparent. Das Parlament beispielsweise erörtert, ändert und stimmt seinen ursprünglichen Standpunkt in der Ausschussphase öffentlich ab, während der Rat viele von seinen Arbeitsgruppen erstellte Dokumente proaktiv zur Verfügung stellt. Diskussionen zwischen den beiden gesetzgebenden Organen hinter verschlossenen Türen – ohne dass eine angemessene Dokumentation öffentlich zugänglich gemacht wird – gefährden jedoch die Entstehung von öffentlichem Verdacht und Unsicherheit und könnten eine informierte Debatte über ihren Inhalt behindern. Das Vertrauen der Öffentlichkeit kann geschwächt werden, wenn die Bürger Bedenken haben, dass nur bestimmte **privilegierte Gruppen**, sogenannte Insider, Zugang zu Informationen haben und die Möglichkeit haben, sich eng am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen [10]. Da eine relativ kleine Zahl von Menschen direkt an den Trilog-Verhandlungen beteiligt ist, wird die Notwendigkeit von Transparenz im Kontext der demokratischen Legitimität noch verschärft.

25. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, jeder Befürchtung entgegenzuwirken, dass bestimmte Interessengruppen mehr Informationen über die Trilog-Verhandlungen erhalten, und



zwar durch einen privilegierten Zugang zu Dokumenten und zu den Verhandlungsteilnehmern. Die zunehmende Offenlegung von Informationen in der **Öffentlichkeit** durch die Bereitstellung von Informationen für alle Bürger und alle Interessenträger, die einige fürchten, die nur von den gut ausgestatteten Personen genossen werden, kann dazu beitragen, der breiteren Öffentlichkeit zu versichern, dass es tatsächlich „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ gibt.

26. Es wurden Bedenken geäußert, dass mehr Transparenz zu mehr „Lobbying“ der öffentlichen Vertreter führen wird. Die Folge ist, dass „Lobbying“ von Vertretern der Öffentlichkeit ein Problem ist. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten ist „Lobbying“ nur dann legitim und problematisch, wenn es sich um das Privileg einer gut vernetzten und gut ausgestatteten Wenigen handelt. Wenn jedoch allen Informationen gleichermaßen zur Verfügung gestellt wird, wird diese Besorgnis etwas angesprochen.

27. „Lobbying“ kann auch problematisch sein, wenn es zu einem Zeitpunkt auftritt, in dem öffentliche Vertreter etwas Raum benötigen, um über vorgeschlagene Rechtsvorschriften zu beraten und zu diskutieren. Dies macht den Fall jedoch, wie im Folgenden behandelt wird, noch stärker für die angemessene und rechtzeitige Verfügbarkeit von Informationen für alle. Letztlich kann die Beteiligung der Öffentlichkeit in einer Weise, die anderen legitimen Bedürfnissen Rechnung trägt, nur den demokratischen Prozess und seine Ergebnisse stärken.

28. Die Bürgerbeauftragte würdigt jedoch die Bedenken und Herausforderungen, die eine zunehmende Lobbyarbeit darstellen kann, und wiederholt ihre Forderung nach einem starken, zuverlässigen und verbindlichen Transparenzregister als „zentraler Transparenz-Hub“, an dem sich mehrere EU-Verwaltungssysteme anschließen würden [11] . Sowohl Gesetzgeber als auch Bürger wollen wissen, wer in der EU Lobbyarbeit leistet, und verfügen über ein zuverlässiges und einfach zu bedienendes Instrument, um die erforderlichen Hintergrundinformationen zu jeder Interessengruppe herauszufinden, und sicher sein, dass die Gruppen den Verhaltenskodex für Transparenzregister vollständig einhalten [12] .

Die legitime Notwendigkeit, eine wirksame Organisation des Gesetzgebungsverfahrens zu gewährleisten

29. Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern und Teilhabe der Bürger sind für die Legitimität des demokratischen Prozesses von größter Bedeutung. Gleichzeitig geben repräsentative Demokratien wie die EU den gewählten Vertretern die Verantwortung und das Mandat, den Inhalt der Gesetzgebung im Namen der Bürger auszuhandeln. Damit dies ordnungsgemäß funktioniert, müssen gewählte Vertreter über einen privilegierten Verhandlungsraum verfügen. Es würde dem Wesen der repräsentativen Demokratie zuwiderlaufen, wenn Dritte, die direkt an einer parlamentarischen Debatte teilnehmen wollten, eine Debatte unter den demokratisch gewählten Vertretern unterbrechen würden (z. B. indem sie versuchten, aus einer öffentlichen Galerie zu intervenieren, während eine Debatte im Gange ist).

30. Daher ist es notwendig, das Interesse an einem transparenten Prozess mit der legitimen



Notwendigkeit, einen privilegierten Verhandlungsraum zu gewährleisten, in Einklang zu bringen. Während das Recht der Öffentlichkeit auf Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren geschützt und gefördert werden muss, müssen die genauen Mechanismen, mit denen dieses Recht ausgeübt wird, möglicherweise in einigen Fällen begrenzt werden. In solchen Fällen ist es jedoch noch wichtiger, dass die Öffentlichkeit danach mit allen Informationen versorgt wird, die notwendig sind, um den eingetretenen Prozess zu verstehen und zu prüfen.

31. Bei der Vorlage von Vorschlägen zu den praktischen Vorkehrungen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die Grundsätze der demokratischen Rechenschaftspflicht und der Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf Trilogie gut bedient werden, erkennt der Bürgerbeauftragte an, dass das öffentliche Interesse daran besteht, dass das Gesetzgebungsverfahren wirksam und effizient funktioniert. Letztlich wird ein Prozess, bei dem die Teilnehmer keine Gelegenheit erhalten, sich für einen Zeitraum privat zu beraten, wenig Zweck erfüllen, wenn er nicht in der Lage ist, Ergebnisse zu erzielen. Der Umfang solcher privaten Beratungen muss jedoch in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen Sensibilität der erörterten Fragen stehen.

B. Transparenz der Trilogie

32. Der Bürgerbeauftragte hat drei Kernfragen im Zusammenhang mit der Transparenz der Trilogie für die Bürger ermittelt: die Bürger müssen wissen, ob Trilog-Verhandlungen über einen Legislativvorschlag stattfinden; Sie benötigen allgemeine Informationen über den Inhalt dieser Verhandlungen; und sie müssen wissen, wer an den Verhandlungen teilnimmt. Der Bürgerbeauftragte wird Vorschläge dazu unterbreiten, wie die Transparenz des Trilog-Prozesses verbessert werden kann, indem er sich auf Dokumente konzentriert, die sich mit diesen Kernfragen befassen.

33. Vorab erkennt der Bürgerbeauftragte an, dass die EU-Organe bereits wichtige Informationen und Unterlagen in Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren und bestimmte Trilogie veröffentlichen. Leider sind viele dieser öffentlich zugänglichen Informationen häufig über verschiedene Datenbanken und Websites verteilt, da es keinen gemeinsamen institutionellen Raum gibt, in dem die Bürger leichter auf alle relevanten Dokumente zugreifen können.

34. Während Experten und Insider diese verstreuten Informationen verfolgen und lokalisieren können, ist für die meisten Bürger ein nützlicher Zugang schwierig. Dies erhöht bedauerlicherweise die „Mystik“ der Trilogie, was die Bürger vom Engagement abhält und damit ihre demokratischen Rechte schmälert. Daher sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um solche Informationen zu konsolidieren, da dies die Gefahr birgt, die Zugangslücke zwischen Experten-Insidern und einfachen Bürgern zu verstärken.

„Trilogkalender“

35. Ein wesentlicher Aspekt der transparenten Rechtsetzung ist das Wissen, wann Diskussionen stattfinden. Die Bürger können den Lebenszyklus eines EU-Rechtsvorschlags über separate öffentliche Websites verfolgen [13], aber diese Websites enthalten keine



umfassenden Informationen über einzelne Trilogverhandlungen, insbesondere über laufende und bevorstehende Trilogie. Parlament und Kommission räumten in ihren Antworten an den Bürgerbeauftragten ein, dass Trilogie nicht systematisch öffentlich angekündigt werden. Das Parlament erläuterte auch, welche Anstrengungen es unternommen hat, um mehr Informationen bereitzustellen.

36. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass **die Veröffentlichung von** Trilogterminen im Voraus von großer Transparenz profitieren würde. Auch wenn Trilogie nicht formell Teil des Gesetzgebungsverfahrens sind, ist ihre anerkannte Zentralität im Verfahren notwendig für die Veröffentlichung von Sitzungen. Die Gemeinsame Erklärung der Organe zu Trilogien erkennt dies an, sofern dies möglich ist [14]. Einige Informationen werden bereits über die Ausschüsse des Parlaments [15] und den Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rates (AStV) [16] veröffentlicht, wo die jüngsten oder künftigen Trilogie angekündigt werden. Diese Informationen sind dann Teil des Sitzungsprotokolls oder des entsprechenden Videostreams. Es kann jedoch schwierig sein, zu finden, wenn sie nicht mit Websites verknüpft sind, die das gesamte Verfahren abdecken. Dies spricht wiederum für die Schaffung eines gemeinsamen institutionellen Raums für die öffentliche Verbreitung solcher grundlegenden, aber kritischen Informationen.

37. Die Institutionen selbst würden von der Veröffentlichung von Trilogdaten profitieren. Da das förmliche Verfahren während der Trilog-Verhandlungen eingestellt wird, weisen legislative Datenbanken große Lücken auf, in denen das Verfahren ruhend erscheint [17]. Durch die Bereitstellung solcher Informationen zeigen die Organe, dass Fortschritte erzielt werden.

Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe einen „Trilogue-Kalender“ veröffentlichen, in dem die kommenden Trilogie genannt werden. Sie sollten sich auch auf Trilogie in Datenbanken zu Gesetzgebungsdossiers beziehen.

38. Wie die Antworten der Organe gezeigt haben, sind die erforderlichen Informationen bereits intern verfügbar. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass ein öffentlicher Trilogkalender erstellt werden kann, ohne übermäßig formalistische und starre Bürger zu sein, die verstehen können, dass sich die Termine ändern können und dass nicht jede einzelne Sitzung im Voraus bekannt gegeben werden kann (z. B. kurzfristig einberufen). Bei Bedarf kann der Kalender als „Entwurf“ markiert werden.

39. Jegliche Verwaltungsschwierigkeiten bei der Erstellung eines solchen Kalenders sind kein Grund, die Bürger daran zu hindern, den Fortschritt eines Gesetzgebungsverfahrens zu verfolgen. Solche grundlegenden Informationen sind eine Voraussetzung für das Engagement.

„Anfangspositionen“ der Institutionen

40. Das Gesetzgebungsverfahren der EU beginnt mit einem Vorschlag der Kommission, der dann den gesetzgebenden Organen – Parlament und Rat – vorgelegt und veröffentlicht wird. Vor Beginn der Trilog-Verhandlungen stimmt jeder Mitgesetzgeber intern über seinen eigenen



Standpunkt zu dem Vorschlag, d. h. zu etwaigen Änderungen am Text der Kommission, überein. Diese „Anfangspositionen“ dienen dann als Ausgangspunkt für die Verhandlungen.

41. Auf Seiten des Parlaments wird der Standpunkt entweder vom zuständigen Ausschuss oder vom gesamten Parlament, dem Plenum, im Anschluss an die Erörterung, Änderung und Abstimmung über den Text in der Öffentlichkeit festgelegt. Auf der Seite des Rates sind es der AStV oder die Minister selbst, die sich auf den ursprünglichen Standpunkt einigen. Ziel des Trilogs ist es dann, sich auf einen akzeptablen Kompromisstext zu einigen, der auf diesen Standpunkten beruht. Unterdessen unterstützt die Kommission die Trilog-Verhandlungen, indem sie die Vorzüge ihres Vorschlags erläutert und, falls sie dies für notwendig hält, verteidigt. Die Kommission kann einen Vorschlag auch unter außergewöhnlichen Umständen zurückziehen.

42. Wenn die Bürger prüfen sollen, wie sich ihre Vertreter verhalten, müssen sie in der Lage sein, das Ergebnis des Prozesses mit der ursprünglichen Position ihrer Vertreter zu vergleichen, damit sie bei Bedarf fragen können, warum sich die Standpunkte geändert haben, und sich sicher sein können, dass der Prozess alle Interessen und Erwägungen berücksichtigt. Dies gilt für den Gesetzgebungsprozess im Allgemeinen, und dies muss auch für den informellen, aber sehr entscheidenden Prozess des Trilogs gelten.

43. Die Trilogverhandlungen zwischen den Organen beginnen erst, **nachdem** die beiden gesetzgebenden Organe ihre ursprünglichen Standpunkte festgelegt haben. Diese Positionen der Öffentlichkeit proaktiv zur Verfügung zu stellen, würde daher die Verhandlungsfähigkeit der Verhandlungsführer während des Trilogs selbst nicht beeinträchtigen. Die Eröffnungspositionen geben den Bürgerinnen und Bürgern auch einen klaren Überblick über die Parameter der bevorstehenden Detailverhandlungen.

44. Der Standpunkt des Parlaments wird bereits immer öffentlich gemacht, während die Veröffentlichung durch den Rat gelegentlich erfolgt. Die Veröffentlichung – auch wenn der Rat intermittierend ist – erkennt implizit an, dass dies die Verhandlungskapazität nicht beeinträchtigt. Was noch zu tun ist, ist die **systematische Veröffentlichung** der ursprünglichen Standpunkte zu jedem Legislativvorschlag.

45. Die Veröffentlichung sollte unabhängig von der internen Ebene erfolgen, auf der der Standpunkt vereinbart wurde. Im Rat beispielsweise werden einige anfängliche Standpunkte auf Ebenen vereinbart, die unter denen des Ministers liegen. Die Bürgerinnen und Bürger verstehen, dass das Dokument den **unverbindlichen Eröffnungsposition des Organs enthält** und dass dieser Standpunkt wahrscheinlich (wenn nicht sicher) während der Verhandlungen geändert wird, um zu einer Einigung zu gelangen. Dies geschieht auch in vielen Parlamenten der Mitgliedstaaten, in denen Änderungen an einem Regierungsvorschlag für den Bürger sichtbar sind. Zwar gibt es besondere Herausforderungen im interinstitutionellen Rahmen der EU, aber solche Herausforderungen können das Recht eines Bürgers auf angemessene Einbeziehung in den Rechtsetzungsprozess nicht verneinen. Die Veröffentlichung solcher Ausgangspositionen kann Aussagen beinhalten, in denen klargestellt wird, dass es sich nur um offene Positionen handelt.



Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass beide Mitgesetzgeber ihre Standpunkte zu dem Kommissionsvorschlag vor Beginn der Trilog-Verhandlungen proaktiv zur Verfügung stellen, unabhängig davon, auf welcher Ebene der Standpunkt intern und unabhängig vom Legislativvorschlag angenommen wurde.

Trilog-Agenten

46. Während Sitzungskalender und Eröffnungspositionen wichtig sind, findet eine informierte öffentliche Debatte nur statt, wenn Informationen über die Aspekte eines derzeit erörterten Vorschlags zur Verfügung gestellt werden. Die Organe sollten eine solche fundierte Debatte durch die Veröffentlichung von **Trilog-Agenten fördern** .

47. Die Institutionen erstellen bereits Tagesordnungen für einzelne Triloge. In diesen Tagesordnungen wird in der Regel dargelegt, welcher Teil des Legislativvorschlags in der jeweiligen Sitzung erörtert wird. Daher sollte es den Organen möglich sein, der Öffentlichkeit eine allgemeinere Zusammenfassung dieser Tagesordnung zur Verfügung zu stellen, wobei der Schwerpunkt auf den wichtigsten Diskussionspunkten im Trilog liegt. Informationen würden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, **ohne einzelne Strategien** offenzulegen **oder die Verhandlungen zu kompromittieren** .

48. Die Tagesordnung wird jedoch nur dann relevant sein, wenn sie vor der entsprechenden Trilogsitzung veröffentlicht wird. Wenn zeitliche Beschränkungen die Veröffentlichung vor der Sitzung verhindern, sollte die Veröffentlichung kurz danach erfolgen.

Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe vor oder kurz nach den Trilog-Sitzungen allgemeine zusammenfassende Tagesordnungen zur Verfügung stellen.

„Vier Spalten“-Dokumente und endgültiger Kompromisstext

49. Ein Schlüsseldokument hat sich als wichtigstes Arbeitsinstrument des Trilogs herausgestellt: das **Dokument „vier Spalten“** . In diesem Dokument werden die ursprünglichen Standpunkte der drei Organe – in den ersten drei Spalten – mit einer vierten Spalte zusammengefasst, den **Kompromisstext** , wie er sich während der Beratungen entwickelt, häufig nach Zeile oder Absatz für Absatz. Im Laufe der Verhandlungen wird immer mehr die vierte Spalte ausgefüllt. Die vervollständigte und vereinbarte vierte Spalte stellt den **endgültigen Kompromisstext** dar, der veröffentlicht wird und dann von jedem Mitgesetzgeber im förmlichen Verfahren angenommen werden muss, wenn er Gesetz werden soll. Das sich entwickelnde vierspaltige Dokument verfolgt daher den Fortschritt eines Trilogs. Es ist in der Tat die vollständige „Karte“ des informellen, aber entscheidenden Trilog-Verhandlungsprozesses.

50. Der Zugang zu den sich entwickelnden Versionen des vierspaltigen Dokuments würde es der Öffentlichkeit ermöglichen, zu verfolgen, wie ein endgültiger Text aus den verschiedenen



Ausgangspositionen der Organe hervorgegangen ist. Die Bürgerbeauftragte stellt aus ihren Inspektionen fest, dass für jede Trilogsitzung in der Regel eine neue Fassung des vierspaltigen Dokuments erstellt wird. Die Bürger könnten durch die Prüfung dieser Fassungen der vierspaltigen Dokumente verstehen, wo und wann die Vertreter einen Kompromiss erzielten, indem sie einer Formulierung zustimmten, die sich von ihrer ursprünglichen Position unterscheidet. Das Dokument ermöglicht es den Vertretern, ihre Verhandlungspositionen und Erfolge vorzustellen und zu erläutern. Das Dokument wird zeigen, wo Kompromisse erzielt wurden, auch wo Win-Win-Lösungen gefunden wurden.

51. Was für den Bürger von entscheidender Bedeutung ist, ist die Möglichkeit zur Rechenschaftspflicht, die eine solche „Karte“ bietet. Die Veröffentlichung solcher Dokumente bietet klare und detaillierte Einblicke in den Trilogprozess und ist ein notwendiger Bestandteil der demokratischen Rechenschaftspflicht.

52. Der Bürgerbeauftragte versteht die besonderen Herausforderungen und Sensibilitäten innerhalb des EU-Systems interinstitutioneller Verhandlungen. Allerdings müssen Anstrengungen unternommen werden, um diese Herausforderungen zu meistern, damit die Bürger ihre demokratischen Rechte wirksam wahrnehmen können.

53. Die Schlüsselfrage ist genau , wann vierspaltige Dokumente proaktiv offengelegt werden sollen.

54. Das Interesse an gut funktionierenden Trilog-Verhandlungen überwiegt vorübergehend das Interesse an Transparenz, **solange die Trilog-Verhandlungen laufen** . In komplexen Trilog-Verhandlungen – die von der Bürgerbeauftragten geprüften Dossiers waren komplex – kann ein Mitgesetzgeber zu einem Teil des Entwurfs in der Erwartung, dass der andere Mitgesetzgeber zu einem späteren Zeitpunkt Zugeständnisse machen kann, ein Zugeständnis machen. Solche vorzeitigen Zugeständnisse können jedoch je nach Ergebnis späterer Verhandlungen zurückgezogen oder geändert werden. Wenn an einem Punkt, an dem im Gegenzug greifbare Ergebnisse erzielt werden müssen, die gemachten Zugeständnisse sofort veröffentlicht werden, besteht die Gefahr, dass diese Zugeständnisse zumindest in den Augen der Beobachter „in Stein gemeißelt“ werden. Die Öffentlichkeit, die sich der heiklen Verhandlungsstrategien der Mitgesetzgeber in Bezug auf solche Zugeständnisse möglicherweise nicht bewusst ist, könnte ernsthaft in die Irre geführt werden. Angesichts eines solchen Risikos könnten die Teilnehmer davon absehen, ernsthafte Zugeständnisse zu machen. Eine frühzeitige Offenlegung könnte somit den Verhandlungsprozess beeinträchtigen.

55. Nach Abschluss der Verhandlungen kann die öffentliche Kontrolle keine direkten Auswirkungen **auf die Verhandlungen** haben, obwohl sie sich auf das Schicksal der Gesetzgebung selbst auswirken kann. Die öffentliche Kontrolle konzentriert sich hauptsächlich auf den endgültigen vereinbarten Text, der heute bereits vor der Annahme öffentlich zugänglich ist. Es ist ein Grundsatz der partizipativen Demokratie, dass Rechtsvorschriften einer solchen Kontrolle unterzogen werden, **bevor sie verabschiedet werden** .

56. Die Öffentlichkeit sollte jedoch auch in der Lage sein, die wichtigsten



Verhandlungsschritte, die zu dem Trilog **-Kompromiss führen, zu verstehen, indem sie so bald wie möglich nach Abschluss der Verhandlungen Zugang zu den vier Spaltendokumenten haben** . Während diese Dokumente während eines Trilogs häufig informell weiterentwickelt und ausgetauscht werden, sind die vier Spalten Dokumente von öffentlichem Interesse diejenigen, die vor jeder Trilogsitzung verfasst wurden. Diese Dokumente liefern auch hilfreiche Informationen für Bürger, **die gewählte Vertreter zur Rechenschaft ziehen** wollen. Sie können auch für Forscher und Historiker nützlich sein , **die die Absichten des Gesetzgebers besser verstehen wollen**.

Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, die Organe so bald wie möglich nach Abschluss der Verhandlungen proaktiv vier Spaltendokumente, einschließlich des endgültigen vereinbarten Textes, zur Verfügung zu stellen.

Trilognotizen

57. Die drei Organe erstellen derzeit kein **gemeinsames Trilogprotokoll** ; die Vertreter beschränken sich auf die Vorlage eigener Notizen zum Zwecke der Berichterstattung an ihr jeweiliges Institut. Solche Dokumente decken oft die **Verhandlungsstrategie** des Instituts ab und bewerten die Positionen der anderen Organe **kritisch**. Die proaktive Weitergabe solcher Informationen könnte – je nach dem spezifischen Inhalt solcher Notizen – den Verhandlungen möglicherweise schaden und zu einer undokumentierten Berichterstattung führen. Der Bürgerbeauftragte erkennt daher an, dass solche internen Berichte nicht ohne weiteres **proaktiv** zur Verfügung gestellt werden können. Interessierte Bürger können jedoch den Zugang zu diesen Dokumenten im Einklang mit dem **Recht der EU über den Zugang zu Dokumenten** beantragen [18] . Die Institute können dann **von Fall zu Fall prüfen, ob Gründe für** die Ablehnung der Offenlegung vorliegen.

58. Einige interne Berichte werden jedoch **öffentlich zugänglich** gemacht, beispielsweise über Sitzungsprotokolle oder Videos des Parlamentsausschusses sowie zusammenfassende Aufzeichnungen des AstV. Diese Informationen sollten in alle einschlägigen Datenbanken aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass sie für alle interessierten Bürger leicht zugänglich sind.

Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe in legislative Datenbanken und Kalender für Triloge Links zu etwaigen Protokollen oder Videos der öffentlichen Sitzungen der Organe, auf denen ein Trilog erörtert wurde, aufnehmen.

Teilnehmerlisten

59. Um ihre Vertreter zur Rechenschaft zu ziehen, müssen die Bürger wissen, wer die an der Gesetzgebung beteiligten Vertreter sind. An den Trilogen nehmen Vertreter des Parlaments, des Rates und der Kommission teil. Diese Vertreter sind auf der Seite des Parlaments eine Reihe von **Mitgliedern** [19] aus allen Fraktionen und der **Vorsitzende** des zuständigen



Ausschusses; auf Seiten des Rates der zuständige nationale **Minister** oder **hochrangige nationale Beamte** wie der Ständige Vertreter des Mitgliedstaats, der derzeit den rotierenden Ratsvorsitz innehat [20] ; und auf Seiten der Kommission, des zuständigen **Kommissionsmitglieds** [21] oder anderer **hochrangiger Kommissionsbeamter** . Die politischen Vertreter werden oft von Mitarbeitern unterstützt. In einigen Fällen können mehrere Dutzend Menschen an einem Trilog teilnehmen.

60. Die Verantwortlichkeit verlangt, dass die Namen der Teilnehmer, die **für die getroffenen Entscheidungen politisch** verantwortlich sind, der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Das sind in erster Linie die Parlamentarier, Minister und Kommissare, d. h. die **anwesenden Politiker** . In einigen Trilogen werden die Institutionen jedoch nicht von Politikern, sondern von hohen Beamten vertreten. Während die Abgeordneten immer anwesend sind, die das Parlament in einem Trilog vertreten, entsendet der Mitgliedstaat, der den Ratsvorsitz innehat, nicht immer den zuständigen Minister, noch entsendet die Kommission immer das zuständige Kommissionsmitglied. Wenn Entscheidungsbefugnisse von Politikern an hohe Beamte **übertragen** werden, sollten die Identitäten der letzteren auch proaktiv offengelegt werden.

61. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass den Trilogen oft so genannte „ **technische Treffen** “ vorausgegangen oder gefolgt sind. An diesen Sitzungen nahmen Beamte der drei betroffenen Organe teil, die über Fachwissen zu den streitigen Dossiers verfügen. Diese technischen Sitzungen führen entweder die Organisationsplanung oder die Erörterung technischer Punkte des Legislativvorschlags durch. Der Bürgerbeauftragte hat die Bedeutung solcher Sitzungen zur Kenntnis genommen, um sicherzustellen, dass manchmal komplexe technische Punkte geklärt werden. Das Ergebnis einer solchen technischen Sitzung muss jedoch von den politischen Entscheidungsträgern im folgenden Trilog gebilligt werden. Da die politische Verantwortung für solche „technischen Treffen“ bei den politischen Vertretern des Organs liegt, kann es daher nicht erforderlich sein, die Namen dieser Beamten proaktiv offenzulegen.

Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe proaktiv eine Liste der Vertreter zur Verfügung stellen, die politisch für Entscheidungen verantwortlich sind, die während eines Trilogs getroffen wurden, wie die beteiligten MdEP, den zuständigen Minister des Ratsvorsitzes und das für die Akte zuständige Kommissionsmitglied. Wenn die Entscheidungsbefugnis auf Beamte übertragen wird, sollten ihre Identitäten auch proaktiv offengelegt werden.

Andere Trilog-Dokumente

62. Die Institutionen sollten den Bürgern so früh wie möglich so viele Trilogdokumente wie möglich direkt zur Verfügung stellen. Die Bürgerbeauftragte hält ihre Vorschläge für einen rationalen und angemessenen **Ausgangspunkt** für die proaktive Bereitstellung von Informationen für die Bürger, die für die wirksame Ausübung ihrer demokratischen Rechte gemäß den Verträgen von entscheidender Bedeutung sind.

63. Bürger und Forscher sollten jedoch auch **zusätzliche Informationen über Triloge erhalten**



können, die für sie von besonderem Interesse sind. Sie können **individuelle Anträge** an die Organe des öffentlichen Zugangs stellen [22] , und der Bürgerbeauftragte ermutigt die Organe, den **größtmöglichen Zugang** zu solchen Dokumenten zu gewähren, bei denen es sich im Wesentlichen um „legislative Dokumente“ handelt [23] . Diese Dokumente können Dokumente umfassen, die während der Trilog-Verhandlungen eingereicht wurden, und Dokumente, die während der technischen Sitzungen vor oder nach den Trilog-Verhandlungen eingereicht wurden.

Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe zur Erleichterung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten so weit wie möglich Listen von Dokumenten zur Verfügung stellen, die während der Trilog-Verhandlungen eingereicht wurden.

64. Dies würde die Transparenz des Trilogs erhöhen, indem die Bürger ermitteln können, welche Art von Dokumenten die Grundlage für die Entscheidungen ihrer Vertreter bildet. Wenn und wenn die Organe auf Anfrage Zugang zu solchen zusätzlichen Dokumenten gewähren, sollten sie auch Kopien dieser Dokumente proaktiv online zur Verfügung stellen.

C. Gemeinsame Datenbank

65. Die neu vereinbarte Interinstitutionelle Vereinbarung [24] sieht vor, dass Parlament, Rat und Kommission zusammenarbeiten, um eine **eigene gemeinsame Datenbank über den Fortschritt der Gesetzgebungsdossiers** einzurichten. Die Bürgerbeauftragte begrüßt und ermutigt diese Initiative. Wie ihre Untersuchung gezeigt hat, ist es nicht nur wichtig, Informationen über das Gesetzgebungsverfahren, einschließlich der Trilog, zur Verfügung zu stellen, sondern auch, dass diese Informationen für die **Bürger leicht und leicht zugänglich sind, vorzugsweise auf einer einzigen Plattform und mit „offenen Daten“-Fähigkeiten** . Der Informationswert für die Bürger wird multipliziert, da mehr Dokumente mit einer einzigen Plattform verknüpft sind – einem „One-Stop-Shop“, der die Notwendigkeit, verschiedene Websites und Datenbanken zu durchsuchen, beseitigt.

66. Im Rahmen der Trilogie könnte eine solche Plattform Trilogtermine, erste Positionen der drei Organe, allgemeine Trilog-Agenden, „vier Spalten“-Dokumente, endgültige Kompromisstexte, öffentlich gemachte Trilogvermerke, Listen der beteiligten politischen Entscheidungsträger und soweit möglich eine Liste anderer während der Verhandlungen vorgelegter Dokumente umfassen.

Der Bürgerbeauftragte fordert die Organe auf, zusammenzuarbeiten, um so viele Informationen und Dokumentationen des Trilogs wie möglich über eine einfach zu bedienende und leicht verständliche gemeinsame Datenbank öffentlich zugänglich zu machen .

D. Schlußbemerkungen

67. Trilogie sind zu einem Schlüsselement des EU-Rechtsetzungsprozesses geworden. Informationen über Trilogie sind Informationen darüber, wie die Gesetze, die das Leben von über 500 Millionen Bürgern regeln, schließlich verabschiedet werden. Wenn die Bürger wirksam



am demokratischen Leben der Europäischen Union teilhaben, indem sie ihre Vertreter zur Rechenschaft ziehen und ihre Meinung äußern, brauchen sie Zugang zu diesen Informationen. Wenn die Bürger den Prozess der Verabschiedung des EU-Rechts als zugänglich und transparent wahrnehmen, wird ihr Vertrauen in die EU und ihre Institutionen zunehmen. Dies geht in den Mittelpunkt der Legitimität der Rechtsetzung der EU.

68. Der Bürgerbeauftragte ist sich der sehr sorgfältigen Urteilsaufforderungen bewusst, die erforderlich sind, um das richtige Gleichgewicht zwischen Transparenz und anderen legitimen und wichtigen **öffentlichen Interessen zu finden**. Sie ist sich auch der besonderen Herausforderungen und Sensibilitäten bewusst, die mit dem Erreichen von Kompromissen bei Legislativvorschlägen verbunden sind. Sie hat jedoch keinen Zweifel daran, dass eine größere Transparenz des Trilogs zu einem Gesetzgebungsprozess führen wird, der allen Teilen der Gesellschaft offener ist, gut informiert ist und letztlich in den Augen der europäischen Bürger legitimer ist. Diese Untersuchung wurde in einer Zeit deutlicher Unsicherheit für die EU abgeschlossen. Während niemand das Ergebnis der Folgen dieser Unsicherheit vorhersagen kann, kann jeder Schritt zur Erhöhung der Transparenz und damit zur Förderung der Legitimität der EU-Organe nur dazu dienen, die demokratischen Werte zu unterstützen, die in den Verträgen, auf denen sich die EU gründet und von denen sie geleitet wird, proklamiert werden.

69. Der Bürgerbeauftragte hofft, dass die Vorschläge für Transparenz von den drei Organen mit großer Sorgfalt erörtert und als rationaler, ausgewogener Beitrag zu einer wichtigen EU-Angelegenheit angesehen werden. Sie ist sich der ernsthaften Bedenken bewusst, dass größere Transparenz paradoxerweise zu weniger führen könnte, da einige der an Trilog Beteiligten versucht sein könnten, zu informelleren und nicht aufgezeichneten Verhandlungsmethoden zurückzukehren. Sie vertraut jedoch darauf, dass das, was sie als den Wunsch aller drei Institutionen beobachtet hat, noch größere Anstrengungen zu unternehmen, um das Vertrauen der Bürger – insbesondere zu diesem Zeitpunkt – zu erhöhen, dafür sorgen wird, dass dies nicht geschieht.

Die Vorschläge

Auf der Grundlage der Untersuchung unterbreitet der Bürgerbeauftragte dem Parlament, dem Rat und der Kommission folgende Vorschläge:

- **Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe einen „Trilogue-Kalender“ veröffentlichen, in dem die kommenden Triloge genannt werden. Sie sollten sich auch auf Triloge in Datenbanken zu Gesetzgebungsdossiers beziehen.**
- **Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass beide Mitgesetzgeber ihre Standpunkte zu dem Kommissionsvorschlag vor Beginn der Trilog-Verhandlungen proaktiv zur Verfügung stellen, unabhängig davon, auf welcher Ebene der Standpunkt intern und unabhängig vom Legislativvorschlag angenommen wurde.**
- **Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe vor oder kurz nach den Trilog-Sitzungen allgemeine zusammenfassende Tagesordnungen zur Verfügung stellen.**
- **Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, die Organe so bald wie möglich nach Abschluss der Verhandlungen proaktiv vier Spaltendokumente, einschließlich des endgültigen**



vereinbarten Textes, zur Verfügung zu stellen.

- Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe in Gesetzgebungsdatenbanken und Kalendern, die sich mit Trilogen befassen, Links zu etwaigen Protokollen oder Videos der öffentlichen Sitzungen der Organe enthalten, in denen ein Trilog erörtert wurde.
- Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe proaktiv eine Liste der Vertreter zur Verfügung stellen, die politisch für Entscheidungen verantwortlich sind, die während eines Trilogs getroffen wurden, wie die beteiligten MdEP, den zuständigen Minister des Ratsvorsitzes und das für die Akte zuständige Kommissionsmitglied. Wenn die Entscheidungsbefugnis auf Beamte übertragen wird, sollten ihre Identitäten auch proaktiv offengelegt werden.
- Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass die Organe zur Erleichterung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten so weit wie möglich Listen von Dokumenten zur Verfügung stellen, die während der Trilog-Verhandlungen eingereicht wurden.
- Der Bürgerbeauftragte fordert die Organe auf, zusammenzuarbeiten, um so viele Informationen und Dokumentationen des Trilogs wie möglich über eine einfach zu bedienende und leicht verständliche gemeinsame Datenbank öffentlich zugänglich zu machen .

Dieser Beschluss und die Vorschläge des Bürgerbeauftragten werden dem Parlament, dem Rat und der Kommission übermittelt. Die Bürgerbeauftragte ersucht die Organe, sie bis zum 15. Dezember 2016 über alle Maßnahmen zu unterrichten, die sie in Bezug auf ihre Vorschläge ergriffen haben.

Straßburg, den 12.7.2016

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter

[1] Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Verbraucherkreditverträge für Wohnimmobilien und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. 2014, L 60, S. 34).

[2] Verordnung (EU) Nr. 536/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über klinische Prüfungen mit Humanarzneimitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/20/EG (ABl. 2014, L 158, S. 1).

[3] Die Eröffnungsschreiben des Bürgerbeauftragten an die Organe, die Antworten der Organe, die Inspektionsberichte des Bürgerbeauftragten und die Beiträge der Öffentlichkeit zur öffentlichen Konsultation des Bürgerbeauftragten finden Sie hier:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Link]

[4] Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der



Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, ABl. 2016, L 123, S. 1 (

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Link]).

[5] Urteil *Schweden und Turco/Rat*, verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 46.

[6] Die niederländische *Tweede Kamer*, das britische *Unterhaus* und das *House of Lords*, die französische *Assemblée nationale* und der rumänische *Senat* (Einreichungen abrufbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark> [Link]).

[7] Informationen abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> [Link]

[8] Informationen abrufbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Link]

[9] Informationen abrufbar unter: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Link]

[10] Die öffentliche Konsultation des Bürgerbeauftragten hat gezeigt, dass diese Ansicht tatsächlich von vielen verschiedenen Akteuren vertreten wird, sei es NRO, Wirtschaftsverbände oder Bürger.

[11] Weitere Informationen finden Sie im Schreiben des Bürgerbeauftragten zum Transparenzregister an den Präsidenten der Europäischen Kommission vom 26. Mai 2016, abrufbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark> [Link]

[12] Informationen abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> [Link]

[13] Insbesondere EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html> [Link]), die legislative Beobachtungsstelle des Parlaments (- [Link]) und die Mitentscheidungsdatenbank des Rates (' [Link]).

[14] Nummer 9 der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13. Juni 2007 über die praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag), ABl. 2007, C 145, S. 5. (erhältlich unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML> [Link]).

[15] Ausschüsse, die sich auf bestimmte Aspekte der Tätigkeit des Parlaments (z. B. Umwelt, Landwirtschaft, Handel) spezialisiert haben, die mit der Vorbereitung der Arbeit des Plenums



des Parlaments beauftragt sind. Sie setzen sich aus Mitgliedern des Parlaments zusammen und diskutieren öffentlich: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html> [Link]

[16] Der Ausschuss hat die Aufgabe, die Arbeit des Rates vorzubereiten. Sie setzt sich aus den Ständigen Vertretern (Botschaftern) oder den stellvertretenden Ständigen Vertretern der 28 Mitgliedstaaten zusammen: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link]

[17] Zum Beispiel enthalten alle drei in Fußnote 13 genannten Datenbanken Lücken von fast einem Jahr in Bezug auf die Verordnung über klinische Prüfungen und die Hypothekarkreditrichtlinie. In diesem Zeitraum wurden Trilogverhandlungen geführt.

[18] 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 Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

[19] Vollständige Liste verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html> [Link]

[20] Weitere Informationen finden Sie unter:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Link]

[21] Liste und Rollen verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Link]

[22] Siehe Fußnote 18.

[23] Verordnung 1049/2001 bezieht sich auf „legislative Dokumente“ als „*Dokumente, die im Rahmen von Verfahren zum Erlass von Rechtsakten erstellt oder eingegangen sind, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind*“.

[24] Siehe Fußnote 4.