

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 im Rahmen der strategischen Untersuchung OI/2/2017/TE zur Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens des Rates

Entscheidung

Fall OI/2/2017/TE - **Geöffnet am** 10/03/2017 - **Empfehlung vom** 17/05/2018 -

Sonderbericht vom 17/05/2018 - **Entscheidung vom** 15/05/2018 - **Betroffene Einrichtung**

Rat der Europäischen Union (Im Anschluss an einen Sonderbericht abgeschlossene Fälle) |

Rat der Europäischen Union (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Diese strategische Untersuchung betraf die Transparenz der Beratungen über Gesetzesentwürfe in den Vorbereitungsgremien des Rates der EU (im Folgenden „Rat“).

Damit die europäischen Bürger ihr demokratisches Recht auf Beteiligung am Beschlussfassungsprozess der EU ordnungsgemäß wahrnehmen und die Beteiligten zur Rechenschaft ziehen können, müssen legislative Beratungen hinreichend transparent sein.

Wenn die Regierungen der 28 Mitgliedstaaten im Rat die EU-Rechtsvorschriften förmlich annehmen, sind Sitzungen und alle legislativen Diskussionen öffentlich. Bevor der Rat einen förmlichen Standpunkt erreicht, finden jedoch Beratungen in mehr als 150 Vorbereitungsgremien statt. Auf dieser Ebene werden die meisten Gesetzesentwürfe vorgeschlagen und Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt.

Die Vorbereitungsgremien treffen sich jedoch nicht öffentlich. Die Bürgerinnen und Bürger können ihr demokratisches Recht ausüben, legislative Diskussionen nur zu verfolgen, indem sie auf Aufzeichnungen dieser Diskussionen zugreifen. Dies erfordert eine ordnungsgemäße Dokumentation der legislativen Beratungen in den Vorbereitungsgremien und einen zeitnahen Zugang zu den einschlägigen Dokumenten.

Vor diesem Hintergrund leitete der Bürgerbeauftragte diese strategische Untersuchung im März 2017 ein. Sie richtete spezifische Fragen an den Rat, leitete eine öffentliche Konsultation ein und prüfte Gesetzgebungsdossiers des Rates.



Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die derzeitigen Praktiken des Rates Missstände in der Verwaltungstätigkeit darstellen. Sie *kritisiert* insbesondere das Versäumnis des Rates, die Identität der Mitgliedstaaten, die *in Vorbereitungsgremien* Stellung beziehen, systematisch zu erfassen, *und die weit verbreitete Praxis, den Zugang zu Gesetzgebungsdokumenten während der laufenden Beschlussfassung zu beschränken (die sogenannte LIMITE-Kennzeichnung)* .

Am 9. Februar 2018 hat der Bürgerbeauftragte dem Rat drei spezifische Empfehlungen und mehrere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz seines Gesetzgebungsverfahrens unterbreitet.

Der Rat hat die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten nicht innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von drei Monaten beantwortet. Die Bürgerbeauftragte schloss daher den Fall ab und bestätigte ihre Ergebnisse, ihre Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge. Ein Sonderbericht an das Europäische Parlament wird folgen.

Hintergrund

1. Der Rat der Europäischen Union (Rat) setzt sich aus den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zusammen. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament [1] erlässt der Rat EU-Rechtsvorschriften. Bevor die Minister der Mitgliedstaaten auf Ratstagungen zu Gesetzesentwürfen Stellung nehmen, finden Vorbereitungsgespräche im Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rates [2] und in den über 150 Vorbereitungsgremien des Rates, an denen nationale Beamte teilnehmen, einschließlich der sogenannten „Arbeitsparteien“ [3] , statt. In vielen Fällen haben diese Vorbereitungsgremien einen entscheidenden Einfluss auf den endgültigen Gesetzestext. Die Beratungen in all diesen Vorbereitungsgremien sind daher ein wesentlicher Bestandteil des EU-Rechtsetzungsprozesses.

2. Die Gewährleistung, dass die Bürgerinnen und Bürger den Fortschritt der Rechtsvorschriften verfolgen können, ist eine gesetzliche Anforderung. Gemäß den EU-Verträgen hat jeder Bürger „*das Recht, sich am demokratischen Leben der Union zu beteiligen*“, und die Entscheidungen der EU müssen „*so offen und so nah wie möglich am Bürger*“ getroffen werden [4] . Die Verträge schreiben ausdrücklich vor, dass der Rat „*bei der Prüfung und Abstimmung über einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts*“ öffentlich zusammentritt [5] .

3. Die Bedeutung der Transparenz der Rechtsvorschriften ist auch in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten verankert [6] [6] . Diese Regeln sehen vor, dass „*Gesetzgebungsdokumente*“ der Öffentlichkeit so weit wie möglich zugänglich sein müssen [7] [7] .

4. Vor dem Hintergrund der Bedenken, dass die Bürgerinnen und Bürger an den legislativen Tätigkeiten des Rates nicht rechenschaftspflichtig sind und sich daraus ergeben, beschloss die Bürgerbeauftragte, die Angelegenheit im Rahmen einer „strategischen



Untersuchung“ von sich aus zu untersuchen.

Die strategische Untersuchung

5. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Transparenz der legislativen Beratungen in den Vorbereitungsgremien des Rates. Es ging insbesondere darum, wie das Generalsekretariat des Rates (das „Sekretariat“) das Gesetzgebungsverfahren bei der Aufzeichnung der Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten in Vorbereitungsgremien und durch die Registrierung, Verwaltung und Veröffentlichung der entsprechenden Dokumente administrativ unterstützt.

6. Am 10. März 2017 stellte der Bürgerbeauftragte dem Rat 14 Fragen [8] , auf die der Rat am 26. Juli 2017 [9] antwortete [9] .

7. Anschließend leitete der Bürgerbeauftragte eine öffentliche Konsultation ein, in der die Mitglieder der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaftler und der nationalen Parlamente aufgefordert wurden, zu den angesprochenen Fragen Stellung zu nehmen. Alle, die Beiträge geleistet haben, äußerten in unterschiedlichem Maße Bedenken hinsichtlich der Rechenschaftspflicht und Transparenz der legislativen Beratungen in den verschiedenen Vorbereitungsgremien des Rates [10] .

8. Am 23. Januar 2018 untersuchte das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten [11] Dossiers des Rates zu drei Legislativvorschlägen, die 2016 abgeschlossen wurden: die Datenschutzverordnung [12] , die Entscheidung über die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit [13] und die Richtlinie über den Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen [14] . Ziel der Inspektion war es, dem Bürgerbeauftragten einen Einblick in die Erstellung, Verbreitung, Registrierung und Veröffentlichung von Dokumenten zu geben, die auf den Tagungen der Vorbereitungsgremien des Rates eingereicht wurden.

9. Nach einer eingehenden Analyse der im Rahmen der öffentlichen Konsultation eingegangenen Rückmeldungen, der Ergebnisse der Inspektion und der Standpunkte des Rates stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die derzeitigen Praktiken des Rates Missstände in der Verwaltungstätigkeit darstellen.

10. Am 9. Februar 2018 gab der Bürgerbeauftragte dem Rat drei spezifische Empfehlungen dazu, wie er die Transparenz seines Gesetzgebungsverfahrens erhöhen könnte. Ferner ersucht sie den Rat, auf eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zu antworten [15] .

11. Im Einklang mit den EU-Verträgen [16] und dem Statut der Europäischen Bürgerbeauftragten [17] gewährte die Bürgerbeauftragte dem Rat eine Frist von drei Monaten, um eine ausführliche Stellungnahme zu ihren Empfehlungen und Vorschlägen abzugeben.

12. Zur Enttäuschung der Bürgerbeauftragten hat der Rat ihre Empfehlungen und Vorschläge



innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Zeitrahmens, der am 9. Mai 2018 verstrichen ist, nicht beantwortet. Angesichts der Bedeutung der Frage der legislativen Transparenz beschloss der Bürgerbeauftragte, dem Rat keine Verlängerungen über diese Frist hinaus zu gewähren.

Empfehlungen des Bürgerbeauftragten

13. Ausgangspunkt der Bewertung des Bürgerbeauftragten war die Bedeutung der Transparenz für die demokratische Legitimität der EU-Rechtsvorschriften und der EU. Da die Vorbereitungsgremien des Rates nicht öffentlich zusammenkommen, können die Bürger ihr demokratisches Recht ausüben, die Beratungen über die Rechtsetzung nur durch Zugang zu Aufzeichnungen über diese Beratungen zu verfolgen.

14. Damit dies möglich ist, müssen die legislativen Beratungen in den Vorbereitungsgremien dokumentiert werden; nehmen die Mitgliedstaaten in Vorbereitungsgremien Stellung, so ist dies zu vermerken; und der rechtzeitige Zugang zu Gesetzgebungsdokumenten muss leicht zugänglich sein.

15. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass das Versäumnis des Rates, die Identität der Mitgliedstaaten systematisch zu erfassen, wenn sie in den Beratungen in den Vorbereitungsgremien Stellung nehmen [18], Missstände in der Verwaltung darstellt. Sie stellte ferner fest, dass die derzeitige Praxis des Rates, die meisten Gesetzgebungsdokumente zu benennen, während die Beschlussfassung noch nicht abgeschlossen ist, da „LIMITE“ [19], wodurch der Zugang der Öffentlichkeit eingeschränkt wird, Missstände in der Verwaltung darstellt.

16. Der Bürgerbeauftragte **empfahl** dem Rat daher,

1. Systematische Erfassung der Identität der Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn sie Standpunkte in den Vorbereitungsgremien des Rates vertreten.

2. Entwicklung klarer und öffentlich zugänglicher Kriterien für die Benennung von Dokumenten als „LIMITE“ im Einklang mit dem EU-Recht.

3. Systematische Überprüfung des Status „LIMITE“ von Dokumenten in einem frühen Stadium vor der endgültigen Annahme eines Gesetzgebungsakts, einschließlich vor informellen Verhandlungen über „Trilog“, zu diesem Zeitpunkt wird der Rat einen ersten Standpunkt zu dem Vorschlag erzielt haben.

17. Darüber hinaus unterbreitete der Bürgerbeauftragte dem Rat eine Reihe von Vorschlägen, wie die Transparenz seines Gesetzgebungsverfahrens verbessert werden kann, um die Kohärenz der in seinen Vorbereitungsgremien erstellten Unterlagen zu verbessern [20] und die Zugänglichkeit dieser Unterlagen über die Website des Rates und das öffentliche Register [21].



18. Der Bürgerbeauftragte **schlug** dem Rat vor,

1. Führen Sie eine Überprüfung durch, wie es seiner rechtlichen Verpflichtung nachkommt, Gesetzgebungsdokumente direkt zugänglich zu machen. Diese Überprüfung sollte innerhalb von zwölf Monaten nach dem Datum dieser Empfehlung abgeschlossen werden und sollte innerhalb von weiteren zwölf Monaten zur Annahme geeigneter neuer Regelungen führen.

2. Annahme von Leitlinien für die Arten von Dokumenten, die von den Vorbereitungsgremien im Kontext der Gesetzgebungsverfahren und der in diese Dokumente aufzunehmenden Informationen erstellt werden sollten.

3. Aktualisierung der Geschäftsordnung des Rates, um der derzeitigen Praxis der Offenlegung von Gesetzgebungsdokumenten Rechnung zu tragen, die Standpunkte der Mitgliedstaaten enthalten, wie vom niederländischen Ratsvorsitz 2016 dargelegt.

4. Führen Sie alle Arten von Dokumenten in ihr öffentliches Register auf, unabhängig davon, in welchem Format sie vollständig oder teilweise zugänglich sind oder überhaupt nicht zugänglich sind.

5. Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und „Suchbarkeit“ des öffentlichen Dokumentenregisters.

6. Nach dem Beispiel der Legislativbeobachtungsstelle des Europäischen Parlaments eine spezielle und aktuelle Webseite für jeden Legislativvorschlag zu entwickeln.

Schlußfolgerung

Der Bürgerbeauftragte schließt diese strategische Untersuchung mit folgender Schlussfolgerung ab:

Die Bürgerbeauftragte bestätigt ihre Feststellungen über Missstände in der Verwaltungstätigkeit, ihre Empfehlungen und ihre Anregungen an den Rat, wie sie in ihrer Empfehlung vom 9. Februar 2018 dargelegt sind.

Der Bürgerbeauftragte wird dem Europäischen Parlament einen Sonderbericht vorlegen.

Der Rat wird über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter



Straßburg, 15.5.2018

[1] Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

[2] Der „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union“ setzt sich aus den Ständigen Vertretern (AStV II) oder den stellvertretenden Ständigen Vertretern (AStV I) der 28 Mitgliedstaaten zusammen.

[3] Die Liste der Vorbereitungsgremien ist abrufbar unter:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link]

[4] Artikel 1 und Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

[5] Artikel 15 Absatz 2 AEUV.

[6] 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 (Verordnung 1049/2001).

[7] Erwägungsgrund 6 und Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001.

[8] Das Eröffnungsschreiben des Bürgerbeauftragten finden Sie hier:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>
[Link]

[9] Die Antwort des Rates finden Sie hier:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>
[Link]

[10] Der Bürgerbeauftragte erhielt 22 Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation, die hier zu finden sind: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>
[Link]

[11] Der Inspektionsbericht des Bürgerbeauftragten findet sich hier:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>
[Link]

[12] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.



Beschluss (EU) 2016/344 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 zur Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

[14] Richtlinie (EU) 2016/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.

[15] Die Empfehlung finden Sie hier:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>
[Link]

[16] Art. 228 AEUV.

[17] Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, Artikel 3 Absatz 6.

[18] Siehe Ziffern 14-21 der Empfehlung.

[19] Siehe Ziffern 28-35 der Empfehlung.

[20] Siehe Ziffer 13 und Anhang I der Empfehlung.

[21] Siehe Ziffern 23-27 und Anhang 2 der Empfehlung.