

06.08.98

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

EntschlieÙung zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 024088 - vom 3. August 1998. Das Europäische Parlament hat die EntschlieÙung in der Sitzung am 16. Juli 1998 angenommen.

Entschließung zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98)

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Sonderberichts des Europäischen Bürgerbeauftragten C4-0157/98⁽¹⁾,
 - gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere Artikel 138 e des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,
 - gestützt auf Artikel 3 Absätze 1 und 7 des Statuts des Bürgerbeauftragten,
 - gestützt auf Anhang VI Kapitel XX und Artikel 161 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. Juli 1995 zur Rolle des vom Parlament ernannten Europäischen Bürgerbeauftragten⁽²⁾,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Juli 1997 zum jährlichen Tätigkeitsbericht (1996) des Europäischen Bürgerbeauftragten⁽³⁾,
 - in Kenntnis des Jahresberichts des Europäischen Bürgerbeauftragten (1997) (C4-0270/98),
 - in Kenntnis des Berichts des Petitionsausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte, des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten und des Institutionellen Ausschusses (A4-0265/98),
- A. in der Erwägung, daß die Pflichten des Europäischen Bürgerbeauftragten gemäß dem Vertrag über die Europäische Union darin bestehen, bei begründetem Verdacht Ermittlungen betreffend Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse entweder von sich aus oder auf der Grundlage von bei ihm eingereichten Beschwerden durchzuführen,
- B. in der Erwägung, daß die Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten zur außergerichtlichen Regelung von Problemen zwischen Bürgern und Gemeinschaftsorganen oder -institutionen eine gewisse Richtschnur für die Maßnahmen darstellt, die zur Verbesserung der Tätigkeiten von Organen oder Institutionen der Gemeinschaft ergriffen werden müssen,
- C. in der Erwägung, daß die Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses und seines Verlaufs die demokratische Struktur der Gemeinschaftsorgane und -institutionen sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt,

⁽¹⁾ABl. C 44 vom 10.02.1998, S. 9.

⁽²⁾ABl. C 249 vom 25.09.1995, S. 226.

⁽³⁾ABl. C 286 vom 22.09.1997, S. 41.

- D. in der Erwägung der Priorität der Wahrung eines offenen und ständigen Dialogs mit den Bürgern der Union, um zu gewährleisten, daß sie an den Tätigkeiten der Europäischen Union eng beteiligt und darüber gut unterrichtet und in der Lage sind, ihre bürgerlichen Rechte wahrzunehmen,
 - E. in der Erwägung, daß der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einen freien Meinungs-austausch und eine umfassende und vielseitige Aufklärung und Bewußtseinsbildung fördert,
 - F. in der Erkenntnis, daß Verwaltungstätigkeit auch in der Europäischen Union grundsätzlich vertraulich zu bleiben hat, wenn individueller Datenschutz dies erfordert,
 - G. in der Erwägung, daß Transparenz von äußerster Wichtigkeit ist, wenn es darum geht, die Verwaltung in den Gemeinschaftsorganen und -institutionen effizienter zu gestalten,
 - H. mit Bedauern darüber, daß Geheimhaltung, Vertraulichkeit und Diskretion nur allzu häufig die Regel für die Arbeit der Kommission und des Rates darstellen, und im Vertrauen darauf, daß die neben öffentlichen gesetzgeberischen Entscheidungen ebenfalls zu parlamentarischen Verfahren gehörenden vertraulichen Beratungen begründungsbedürftige Ausnahmen bleiben,
1. beglückwünscht den Europäischen Bürgerbeauftragten zu einer begrüßenswerten Initiative und einem umfassenden Sonderbericht und begrüßt das Vorgehen des Bürgerbeauftragten zugunsten der Transparenz;
 2. ist der Auffassung, daß das Recht auf Dokumentenzugang vor allem der demokratischen Debatte und der Kontrolle der Gemeinschaftseinrichtungen, d.h. sowohl ihrer politischen Mandatare als auch ihrer Dienststellen, durch die Öffentlichkeit dienen soll;
 3. stellt fest, daß die Untersuchung des Bürgerbeauftragten aus eigener Initiative eine ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben gemäß Artikel 138 e des Vertrags darstellt;
 4. befürwortet die Schlußfolgerung des Bürgerbeauftragten, keine in Artikel 3 Absatz 7 seines Statuts vorgesehenen formellen Empfehlungen im Sonderbericht an die betroffenen Gemeinschaftsorgane und -institutionen zu richten;
 5. unterstreicht jedoch, daß in einem Sonderbericht enthaltene Empfehlungen oder Anregungen politische Initiativen seitens des Europäischen Parlaments für alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen nach sich ziehen könnten;
 6. weist darauf hin, daß die Anregung des Bürgerbeauftragten über einen Verhaltenskodex zur guten Verwaltungspraxis von Gemeinschaftsorganen und -institutionen in seinem Jahresbericht 1997 im engen Zusammenhang mit einer größeren Transparenz und einem besseren Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gesehen werden muß, und fordert daher die Kommission und den Rat auf, die erforderlichen Schritte im Hinblick auf die Annahme eines solchen Verhaltenskodexes für alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen zu unternehmen;
 7. ist der Auffassung, daß aufgrund dieser Regeln Dritte bestimmte Rechte haben, die die Organe respektieren müssen;
 8. nimmt die positive Reaktion der betroffenen Gemeinschaftsorgane und -institutionen auf die Untersuchung des Bürgerbeauftragten zur Kenntnis und hält es wegen der unmittelbaren Bedeutung für die Rechte des einzelnen für angebracht, daß Dokumentenzugangsregeln ohne Ausnahme im Amtsblatt der EG kundgemacht werden;
 9. unterstützt die Ansicht des Europäischen Bürgerbeauftragten, der zufolge EuGH und das Gericht erster Instanz so bald wie möglich Dokumentenzugangsregeln erlassen und im Amtsblatt veröffentlichen sollten;

10. fordert alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen auf, allen Bürgern der Union oder natürlichen oder juristischen Personen, die ihren Wohnsitz oder satzungsmäßigen Sitz in einem Mitgliedstaat haben, auf deren Ersuchen hin stets Informationen, Anleitung, Beratung und ähnliche Unterstützung in Fragen bezüglich der Tätigkeiten des Organs oder der Institution zu erteilen;
11. weist darauf hin, daß Artikel 191 a des Vertrags von Amsterdam jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einräumt und dem Rat und dem Europäischen Parlament das Mandat erteilt, binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags die allgemeinen Grundsätze für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang sowie die Einschränkungen dieses Rechts aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses festzulegen;
12. weist darauf hin, daß Artikel 8 des Europäischen Übereinkommens über die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und die Richtlinie 95/46/EWG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽¹⁾ die Wahrung des Rechts auf die Intimsphäre gewährleisten;
13. stellt fest, daß insbesondere die Artikel 164, 173 und 175 EGV, das Prinzip des interinstitutionellen Gleichgewichts und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als rechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen;
14. betont, daß es in der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft insbesondere gegen Entscheidungen, die den Dokumentenzugang verweigern, einen Rechtsweg zum Gericht erster Instanz beziehungsweise zum EuGH geben muß; erinnert an die Urteile bzw. Beschlüssen Carvel und Guardian Newspapers gegen Rat (T-194/94)⁽²⁾, Niederlande gegen Rat (C-58/94)⁽³⁾, WWF UK gegen Kommission (T-105/95)⁽⁴⁾, Interporc gegen Kommission (T-124/96)⁽⁵⁾, Carlsen u.a. gegen Rat (T-610/97) und Van der Wal gegen Kommission (T-83/96) zu entnehmende praktische Bedeutung eines solchen Rechtsweges;
15. stellt fest, daß der neue Artikel 191 a des Vertrags von Amsterdam nur die geeignete Rechtsgrundlage für Zugangsregeln zu Dokumenten von Europäischem Parlament, Rat und Kommission darstellt, daß aber die im neuen Artikel A Absatz 2 des Vertrags von Amsterdam proklamierten Grundsätze der Offenheit und der Bürgernähe für die EU insgesamt und somit auch für die übrigen Institutionen, Organe und Einrichtungen gelten;
16. spricht sich dagegen aus, daß der im neuen Artikel 151 Absatz 3 des Vertrags von Amsterdam verwendete Begriff des "als Gesetzgeber" tätig werdenden Rats eine in den Fällen der "Gesetzgebung" enge Fassung des Zugangsrechts ermöglichen kann, und betont, daß der Rat nicht einseitig festlegen kann, was "Gesetzgebung" ist;
17. begrüßt die Stellungnahme des Rates der Justiz- und Innenminister vom 19. März 1998 zugunsten einer größeren Transparenz des Bereichs Justiz und Inneres und weist ferner darauf hin, daß die Transparenz des Entscheidungsprozesses den demokratischen Charakter der Organe der Union stärkt; fordert den Rat nachdrücklich auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit es seine Beratungs- und Kontrollfunktionen erfüllen kann, wie sie im Vertrag über die Europäische Union vorgesehen sind;

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ Slg. 1995, S. II-2765.

⁽³⁾ Slg. 1996, S. I-2169.

⁽⁴⁾ Slg. 1997, S. II-313.

⁽⁵⁾ Slg. 1998, S. II-231.

18. stellt fest, daß der Rat derzeit ein öffentliches Register seiner Dokumente erstellt, und unterstreicht, daß in allen Gemeinschaftsorganen und -institutionen öffentliche Register für alle eingegangenen und ausgearbeiteten Dokumente eingerichtet werden müssen; fordert daher alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen auf, solche öffentlichen Register in allen Amtssprachen unter verstärkter und benutzerfreundlicher Nutzung des Internet zu schaffen, und fordert die Kommission auf, die Schaffung solcher Register in ihrem Vorschlag, den sie gemäß Artikel 191 a des Vertrags von Amsterdam vorlegen wird, als Erfordernis vorzusehen;
19. fordert erneut, daß die vom Rat für Justiz und Inneres angenommenen Entschlüsse und die Beschlüsse über die "A-Punkte" auf der Tagesordnung des Rates für Justiz und Inneres amtlich veröffentlicht werden, wobei der Standpunkt jeder Delegation im Rat vermerkt wird;
20. fordert die einzelnen Organe nachdrücklich auf, der Schaffung von Infrastruktureinrichtungen, die erforderlich sind, damit das Recht auf Zugang zu den Dokumenten so bald wie möglich Realität wird, haushaltspolitische Priorität einzuräumen;
21. unterstreicht, daß Unterstützung dem Grund des Ersuchens, dem Bedarf der Betroffenen an Unterstützung und dem Tätigkeitsbereich des Organs oder der Institutionen angemessen sein und so rasch wie möglich geleistet werden soll und daß, falls jemand sich versehentlich an die falsche Stelle wendet, er/sie direkt an die geeignete zuständige Stelle weiterverwiesen werden soll;
22. fordert den Bürgerbeauftragten insbesondere auf, auch nach dem vorliegenden Sonderbericht weiter genau zu prüfen, ob die verabschiedeten Verwaltungsvorschriften und einzurichtenden Register eingegangener und ausgearbeiteter Dokumente den Grad an Transparenz gewährleisten, den die Bürger und Bürgerinnen der Union nach den Grundsätzen des Vertrages von Amsterdam erwarten können;
23. fordert alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen auf, eine Person und/oder Dienststelle zu bestimmen, die als erste Anlaufstelle für Nachfragen nach oder Bestellungen von Dokumenten durch betroffene Bürger dienen soll; schlägt weiter vor, daß jedes Organ und jede Institution für geeignete Werbung für ihre neuen Regeln für den Zugang zu Dokumenten über Amtsblatt, Informationsbroschüren und Internet sorgt und auch der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu Kommentaren zu diesen Regeln bietet;
24. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und gemeinschaftlichen Organen und Einrichtungen im Verwaltungsbereich zu fördern, um so die Transparenz und das Verständnis der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie die Information über die Rechte und Pflichten der Bürger zu erleichtern; begrüßt die gemeinschaftlichen Austauschprogramme für Beamte, die es diesen ermöglichen, sich an die Anforderungen eines einheitlichen Binnenraums anzupassen;
25. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschlüsselung und den Bericht seines Petitionsausschusses allen Organen und Institutionen der Europäischen Union, den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten, den nationalen Bürgerbeauftragten oder ähnlichen Einrichtungen und den bei den nationalen Parlamenten für Petitionen zuständigen Ausschüssen zu übermitteln.

EUROPÄISCHES PARLAMENT



Sitzungsdocumente

AUSGABE IN DEUTSCHER SPRACHE

2. Juli 1998

A4-0265/98

BERICHT

über den Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98)

Petitionsausschuß

Berichterstatte^rin: Frau Astrid Thors

DOC_DE\RR\357\357258

PE 226.263/end

- * Verfahren der Konsultation
einfache Mehrheit
- **I Verfahren der Zusammenarbeit (Erste Lesung)
einfache Mehrheit
- **II Verfahren der Zusammenarbeit (Zweite Lesung)
einfache Mehrheit für die Billigung des gemeinsamen Standpunkts,
absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments für die Abänderung oder Ablehnung eines
gemeinsamen Standpunkts
- *** Verfahren der Zustimmung
absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments für die Erteilung der Zustimmung,
einfache Mehrheit bei Anwendung von Artikel 8 a, 105, 106, 130 d und 228 EG

- ***I Verfahren der Mitentscheidung (Erste Lesung)
einfache Mehrheit
- ***II Verfahren der Mitentscheidung (Zweite Lesung)
einfache Mehrheit für die Billigung des gemeinsamen Standpunkts,
absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments für die Annahme der Absichtserklärung im
Hinblick auf die Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts sowie für dessen Abänderung oder
für die Bestätigung der Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts
- ***III Verfahren der Mitentscheidung (Dritte Lesung)
einfache Mehrheit für die Billigung des gemeinsamen Entwurfs,
absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments für die Ablehnung des Textes des Rates

INHALT

	<u>Seite</u>
Geschäftsordnungsseite	8
A. ENTSCHLIESSUNGSANTRAG	9
B. BEGRÜNDUNG	14
Anlage: Kommunikation mit europäischen Institutionen und Organen	
Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte	
Stellungnahme des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten	
Stellungnahme des Institutionellen Ausschusses	

Gemäß Anhang VI Titel XX der Geschäftsordnung ist der Petitionsausschuß zuständig für die Beziehungen zum Bürgerbeauftragten.

Gemäß Artikel 161 Absatz 2 der Geschäftsordnung ist der Bürgerbeauftragte verpflichtet, das Parlament regelmäßig, oder wenn der zuständige Ausschuß dies verlangt, über seine Tätigkeit zu unterrichten.

Gemäß Artikel 138e Absatz 1 des Vertrags und Artikel 3 Absatz 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten muß dieser dem Europäischen Parlament einen Bericht vorlegen, falls er nach einer Untersuchung einen Mißstand in der Verwaltung festgestellt hat.

Mit Schreiben vom 15. Dezember 1997 übermittelte der Europäische Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament seinen Sonderbericht im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.

In der Sitzung vom 13. März 1998 gab der Präsident des Parlaments bekannt, daß er den Sonderbericht an den Petitionsausschuß als federführenden Ausschuß sowie an den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte, den Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten sowie den Institutionellen Ausschuß als mitberatende Ausschüsse überwiesen hat.

In seiner Sitzung vom 16. und 17. März 1998 benannte der Petitionsausschuß Frau Astrid Thors als Berichterstatterin.

Der Ausschuß prüfte den Sonderbericht sowie seinen Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 25./26. Mai und 29./30. Juni 1998. In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuß den Entschließungsantrag einstimmig an.

An der Abstimmung beteiligten sich: die Abgeordneten Fontana, Vorsitzender; Newman, stellvertretender Vorsitzender; Ullmann, stellvertretender Vorsitzender; Thors, Berichterstatterin und stellvertretende Vorsitzende; Camisón Asensio, Kuhn, Marinucci, Perry, Schmidbauer und Smith.

Der Bericht wurde am 2. Juli 1998 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung der Änderungsanträge wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

A.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Entschließung zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98)

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Sonderberichts des Europäischen Bürgerbeauftragten im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98),
 - gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere Artikel 138e des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,
 - gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 und Absatz 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten,
 - gestützt auf Anhang VI Titel XX und Artikel 161 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. Juli 1995 zur Rolle des Europäischen Bürgerbeauftragten⁽¹⁾,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Juli 1997 zum Jahresbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten für 1996 (C4-0293/97)⁽²⁾,
 - in Kenntnis des Jahresberichts des Europäischen Bürgerbeauftragten (1997) (C4-0270/98),
 - in Kenntnis des Berichts des Petitionsausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte, des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten und des Institutionellen Ausschusses (A4-0265/98),
- A. in der Erwägung, daß die Pflichten des Europäischen Bürgerbeauftragten gemäß dem Vertrag über die Europäische Union darin bestehen, bei begründetem Verdacht Ermittlungen betreffend Mißstände bei der Tätigkeit der Institutionen oder Organe der Gemeinschaft mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse entweder von sich aus oder auf der Grundlage von bei ihm eingereichten Beschwerden durchzuführen,
- B. in der Erwägung, daß die Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten zur außergerichtlichen Regelung von Problemen zwischen Bürgern und Gemeinschaftsinstitutionen oder -organen eine gewisse Richtschnur für die Maßnahmen darstellt, die zur Verbesserung der Tätigkeiten von Organen oder Institutionen der Gemeinschaft ergriffen werden müssen;

⁽¹⁾ ABl. C 249 vom 25.9.1995, S. 200

⁽²⁾ ABl. C 222 vom 21.7.1997, S. 3

- C. in der Erwägung, daß die Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses und seines Verlaufs die demokratische Struktur der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt,
 - D. in der Erwägung, daß die Transparenz des Beschlußfassungsprozesses zur Verringerung des Demokratiedefizits der Union beiträgt und das Vertrauen der Bürger zur Verwaltung der Gemeinschaft stärkt,
 - E. in der Erwägung, daß das Europäische Parlament als Priorität die Wahrung eines offenen und ständigen Dialogs mit den Bürgern der Union sieht, um zu gewährleisten, daß sie an den Tätigkeiten der Europäischen Union eng beteiligt und darüber gut unterrichtet und in der Lage sind, ihre bürgerlichen Rechte wahrzunehmen,
 - F. in der Erwägung, daß der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einen freien Meinungsaustausch und eine umfassende und vielseitige Aufklärung und Bewußtseinsbildung fördert,
 - G. in der Erkenntnis, daß Verwaltungstätigkeit auch in der Europäischen Union grundsätzlich vertraulich zu bleiben hat, insbesondere wenn individueller Datenschutz dies erfordert,
 - H. in der Erwägung, daß Transparenz von äußerster Wichtigkeit ist, wenn es darum geht, die Verwaltung in den Gemeinschaftsinstitutionen und -organen effizienter zu gestalten,
 - I. mit Bedauern darüber, daß Geheimhaltung, Vertraulichkeit und Diskretion nur allzu häufig die Regel für die Arbeit der Kommission und des Rates darstellen und daß die neben öffentlichen gesetzgeberischen Entscheidungen ebenfalls zu parlamentarischen Verfahren gehörenden vertraulichen Beratungen begründungsbedürftige Ausnahmen bleiben,
1. beglückwünscht den Europäischen Bürgerbeauftragten zu einer begrüßenswerten Initiative und einem umfassenden Sonderbericht und begrüßt das Vorgehen des Bürgerbeauftragten zugunsten der Transparenz;
 2. ist der Auffassung, daß das Recht auf Dokumentenzugang vor allem der demokratischen Debatte und der Kontrolle der Gemeinschaftseinrichtungen, d.h. sowohl ihrer politischen Mandatare als auch ihrer Dienststellen, durch die Öffentlichkeit dienen soll;
 3. stellt fest, daß die Untersuchung des Bürgerbeauftragten aus eigener Initiative eine ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben gemäß Artikel 138e des Vertrags darstellt;
 4. befürwortet die Schlußfolgerung des Bürgerbeauftragten, keine in Artikel 3 Absatz 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten vorgesehenen formellen Empfehlungen im Sonderbericht an die betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe zu richten;
 5. unterstreicht jedoch, daß in einem Sonderbericht enthaltene Empfehlungen oder Anregungen politische Initiativen seitens des Europäischen Parlaments für alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen nach sich ziehen könnten;
 6. weist darauf hin, daß die Anregung des Bürgerbeauftragten über einen Verhaltenskodex zur guten Verwaltungspraxis von Gemeinschaftsorganen und -institutionen in seinem

Jahresbericht 1997 im engen Zusammenhang mit einer größeren Transparenz und einem besseren Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gesehen werden muß und fordert daher die Kommission und den Rat auf, die erforderlichen Schritte im Hinblick auf die Annahme eines solchen Verhaltenskodexes für alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen zu unternehmen;

7. ist der Auffassung, daß aufgrund dieser Regeln Dritte bestimmte Rechte haben, die die Institutionen respektieren müssen;
8. nimmt die positive Reaktion der betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe auf die Untersuchung des Bürgerbeauftragten zur Kenntnis und hält es wegen der unmittelbaren Bedeutung für die Rechte des einzelnen für angebracht, daß Dokumentenzugangsregeln ohne Ausnahme im Amtsblatt der EG kundgemacht werden;
9. unterstützt die Ansicht des Europäischen Bürgerbeauftragten, der zufolge EuGH und das Gericht erster Instanz so bald wie möglich Dokumentenzugangsregeln erlassen und im Amtsblatt veröffentlichen sollten;
10. fordert alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe auf, allen Bürgern der Union oder natürlichen oder juristischen Personen, die ihren Wohnsitz oder satzungsmäßigen Sitz in einem Mitgliedstaat haben, auf deren Ersuchen hin stets Informationen, Anleitung, Beratung und ähnliche Unterstützung in Fragen bezüglich der Tätigkeiten der Institutionen oder Organe zu erteilen;
11. weist darauf hin, daß Artikel 191a des Vertrags von Amsterdam jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einräumt und dem Rat und dem Europäischen Parlament das Mandat erteilt, binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags die allgemeinen Grundsätze für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang sowie die Einschränkungen dieses Rechts aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses festzulegen;
12. weist darauf hin, daß Artikel 8 des Europäischen Übereinkommens über die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und die Richtlinie 95/46/EWG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr die Wahrung des Rechts auf die Intimsphäre gewährleisten;
13. stellt fest, daß insbesondere die Artikel 164, 173 und 175 EGV, das Prinzip des interinstitutionellen Gleichgewichts und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als rechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen;
14. betont, daß es in der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft insbesondere gegen Entscheidungen, die den Dokumentenzugang verweigern, einen Rechtsweg zum Gericht erster Instanz beziehungsweise zum EuGH geben muß; erinnert an die Urteile Carvel, Niederlande/Rat, World Wildlife Fund UK, Interporc, Carlsen e.a. und Gerard van der Wal zu entnehmende praktische Bedeutung eines solchen Rechtsweges;

15. stellt fest, daß der neue Artikel 191a EGV nur die geeignete Rechtsgrundlage für Zugangsregeln zu Dokumenten von Europäischem Parlament, Rat und Kommission darstellt, daß aber die im neuen Artikel A (2) EUV proklamierten Grundsätze der Offenheit und der Bürgernähe für die EU insgesamt und somit auch für die übrigen Organe, Institutionen und Einrichtungen gelten;
16. spricht sich dagegen aus, daß der im neuen Artikel 151 (3) EGV verwendete Begriff des "als Gesetzgeber" tätig werdenden Rats eine in den Fällen der "Gesetzgebung" enge Fassung des Zugangsrechts ermöglichen kann, und betont, daß der Rat nicht einseitig festlegen kann, was "Gesetzgebung" ist;
17. begrüßt die Stellungnahme des Rates der Minister für Justiz und innere Angelegenheiten vom 19. März 1998 zugunsten einer größeren Transparenz des Bereichs Justiz und Inneres und weist ferner darauf hin, daß die Transparenz des Entscheidungsprozesses den demokratischen Charakter der Europäischen Institutionen stärkt, und fordert den Rat nachdrücklich auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit das Europäische Parlament seine Beratungs- und Kontrollfunktionen erfüllen kann, wie sie im Vertrag über die Europäische Union vorgesehen sind;
18. stellt fest, daß der Rat derzeit ein öffentliches Register seiner Dokumente erstellt, und unterstreicht, daß in allen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen öffentliche Register für alle eingegangenen und ausgearbeiteten Dokumente eingerichtet werden müssen, und fordert daher alle Gemeinschaftsorgane und -institutionen auf, solche öffentlichen Register in allen Amtssprachen unter verstärkter und benutzerfreundlicher Nutzung von Internet zu schaffen; fordert die Kommission auf, die Schaffung solcher Register in ihrem Vorschlag, den sie gemäß Artikel 255 (ex-Artikel 191a) des konsolidierten EG-Vertrags vorlegen wird, als Erfordernis vorzusehen;
19. fordert erneut, daß die vom Rat für Justiz und Inneres angenommenen Entschlüssen und die Beschlüsse über die "A-Punkte" auf der Tagesordnung des Rates für Justiz und Inneres amtlich veröffentlicht werden, wobei der Standpunkt jeder Delegation im Rat vermerkt wird;
20. fordert die einzelnen Institutionen nachdrücklich auf, der Schaffung von Infrastruktureinrichtungen, die erforderlich sind, damit das Recht auf Zugang zu den Dokumenten so bald wie möglich Realität wird, haushaltspolitische Priorität einzuräumen;
21. unterstreicht, daß Unterstützung dem Grund des Ersuchens, dem Bedarf der Betroffenen an Unterstützung und dem Tätigkeitsbereich der Institutionen oder des Organs angemessen sein, so rasch wie möglich geleistet werden soll und, falls jemand sich versehentlich an die falsche Stelle wendet, er/sie direkt an die geeignete zuständige Stelle weiterverwiesen werden soll;
22. fordert den Bürgerbeauftragten insbesondere auf, auch nach dem vorliegenden Sonderbericht weiter genau zu prüfen, ob die verabschiedeten Verwaltungsvorschriften und einzurichtenden Register eingegangener und ausgearbeiteter Dokumente den Grad an Transparenz gewährleisten, den die Bürger und Bürgerinnen der Union nach den Grundsätzen des Vertrages von Amsterdam erwarten können;
23. fordert jede Gemeinschaftsinstitution und jedes Organ auf, eine Person und/oder Dienststelle zu bestimmen, die als erste Anlaufstelle für Nachfragen nach oder Bestellungen von

Dokumenten betroffener Bürger dienen soll; schlägt weiter vor, daß jede Institution und jedes Organ für eine eigene Werbung für ihre neuen Regeln für den Zugang zu Dokumenten über Amtsblatt, Informationsbroschüren und Internet sorgt und auch der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu Kommentaren zu ihren Regeln bietet;

24. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und gemeinschaftlichen Organen und Einrichtungen im Verwaltungsbereich zu fördern, um so die Transparenz und das Verständnis der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie die Information über die Rechte und Pflichten der Bürger zu erleichtern; begrüßt die gemeinschaftlichen Austauschprogramme für Beamte, die es diesen ermöglichen, sich an die Anforderungen eines einheitlichen Binnenraums anzupassen;
25. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung und den Bericht des Petitionsausschusses sowie den Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten allen Institutionen und Organen der Europäischen Union, den nationalen Parlamenten und den Regierungen der Mitgliedstaaten, den nationalen Bürgerbeauftragten oder ähnlichen Einrichtungen und den bei den nationalen Parlamenten für Petitionen zuständigen Ausschüssen zu übermitteln.

**B.
BEGRÜNDUNG**

I. Hintergrund

1. Artikel 138e des Vertrags überträgt dem Europäischen Bürgerbeauftragten die Befugnis, von sich aus Untersuchungen durchzuführen, die er für gerechtfertigt hält und die Mißstände bei der Tätigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen oder -organe mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnis betreffen. Im Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten wird diese Befugnis so beschrieben, daß der Bürgerbeauftragte "sämtliche Untersuchungen durchführt, die er für gerechtfertigt hält, um einen angeblichen Mißstand bei den Tätigkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe zu klären" (Artikel 3 (1)).

In Fällen, in denen der Bürgerbeauftragte einen Mißstand feststellt, unterrichtet er das Europäische Parlament gemäß Artikel 138e Absatz 1 des Vertrags und Artikel 3 Absatz 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten durch einen Bericht.

Mit Beschluß vom 20. Dezember 1996 schloß der Bürgerbeauftragte eine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ab, die sich im Besitz der Institutionen und Organe der Gemeinschaft, mit Ausnahme von Rat und Kommission, befinden. Der Beschluß des Bürgerbeauftragten und die Empfehlungsentwürfe wurden dem Parlament im Jahresbericht des Bürgerbeauftragten für 1996 vorgelegt.

2. In seinem Beschluß nannte der Bürgerbeauftragte 2 Gründe für die Durchführung einer Initiativuntersuchung:
 - a) Der Bürgerbeauftragte hatte eine Reihe von Beschwerden erhalten, aus denen hervorging, daß das Personal der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe nicht immer angemessen darin unterwiesen ist, wie es Anfragen nach Dokumenten zu bearbeiten hat, und daß Dokumente manchmal nur nach langer Verzögerung freigegeben werden;
 - b) Teil der Aufgabe des Bürgerbeauftragten ist die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und -organen und den europäischen Bürgern. Mit der Schaffung des Amtes des Bürgerbeauftragten sollte das Engagement der Union im Hinblick auf eine demokratische, berechenbare und transparente Verwaltungsform unterstrichen werden.⁽³⁾
3. Der Bürgerbeauftragte schloß daraus, daß eine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten angemessen erschien, da es sich hier um einen bedeutenden Aspekt der Transparenz handelt.

⁽³⁾ Beschluß und Empfehlung in der Initiativuntersuchung 616/PUBAC/F/LJH, S. 1 Ziffer 3.

In seinem Beschluß vom 20. Dezember 1996 stellte der Bürgerbeauftragte fest, daß das Versäumnis, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, einen Mißstand in der Verwaltung darstellt. Mit Schreiben vom 15. Dezember 1997 an den Präsidenten legte der Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament einen Sonderbericht über die ausführlichen Stellungnahmen der Institutionen und Organe vor, an die der Bürgerbeauftragte Empfehlungen gerichtet hatte. Der Sonderbericht wurde dem Petitionsausschuß vom Bürgerbeauftragten in seiner Sitzung vom 19.-20. Januar 1998 vorgelegt.

II. Sinn und Zweck des Berichts

4. Der Sonderbericht des Bürgerbeauftragten ist der allererste überhaupt, der dem Europäischen Parlament unterbreitet wird, und folglich ist dieser Bericht die erste Gelegenheit für die parlamentarischen Ausschüsse, die Durchführung und Ergebnisse einer Initiativuntersuchung zu beurteilen.

Derzeit gibt es keine spezifischen Regeln dafür, wie das Parlament einen Ausschußbericht über einen Sonderbericht des Bürgerbeauftragten formell zu behandeln hat. Aus diesem Grund könnte es sinnvoll sein, die Ansicht des Petitionsausschusses darüber kurz darzulegen, wie das Parlament einen Sonderbericht allgemein und diesen Bericht im besonderen behandeln sollte.

Daß der Petitionsausschuß für die Ausarbeitung dieses Berichts federführend ist, liegt vermutlich daran, daß der Petitionsausschuß gemäß Anlage VI Titel XX der Geschäftsordnung für die Beziehungen zum Bürgerbeauftragten zuständig ist. Daher sieht der Petitionsausschuß im allgemeinen das Hauptziel und seine Hauptverantwortung darin zu gewährleisten, daß die Ausschüsse, die in der angesprochenen Frage über Fachkompetenz und Fachwissen verfügen, die Möglichkeit erhalten, entsprechend dieser Zuständigkeit und diesem Sachwissen ihren Standpunkt zum Ausdruck zu bringen, während der Petitionsausschuß sich auf die Bereiche konzentriert, die sich aus seiner Zuständigkeit für die Beziehungen zum Bürgerbeauftragten ergeben.

5. Der Grund für diese Aufteilung liegt nicht so sehr im Sonderbericht als im Standpunkt des Ausschusses bezüglich der grundsätzlichen Behandlung künftiger Sonderberichte, die sich auf Themen beziehen, die nicht unmittelbar mit den besonderen Zuständigkeiten und dem Fachwissen des Petitionsausschusses verknüpft sind.

Entsprechend möchte dieser Bericht *primär* eine sachliche und umfassende Präsentation des Sonderberichts bieten und *als zweites* den Standpunkt des Ausschusses zum Rahmen und der Rechtsgrundlage des Sonderberichts geben.

Bemerkungen zu eventuellen Fortschritten der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe bei der Festlegung und Veröffentlichung von Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sind diesem Bericht beigelegt.

6. Ferner möchte der Petitionsausschuß, wie den Schlußbemerkungen zu entnehmen ist, als Folge aus den Bemühungen des Bürgerbeauftragten in diesem besonderen Themenbereich eine Weiterentwicklung eines gemeinsamen allgemeinen Regelwerks für sämtliche Institu-

tionen und Organe der Europäischen Union sehen, d.h. eine weitere Konkretisierung dessen, was gute Verwaltungspraxis darstellt.

Mit der Wahl des Themas Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten für seinen ersten Sonderbericht hat der Bürgerbeauftragte nicht nur eines der wesentlicheren Themen herausgegriffen, in dem es um Offenheit und Diskussion in der Öffentlichkeit geht, sondern auch - was für das Europäische Parlament von großem Wert ist - ein Thema herausgestellt, das weitreichende Auswirkungen hat, sobald es auf die politische Tagesordnung gesetzt wird.

III. Inhalt des Sonderberichts

7. Der Sonderbericht des Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament besteht aus einem Teil A, der die Untersuchungen des Bürgerbeauftragten und seine Empfehlungen an die 15 betroffenen Institutionen und Organe⁽¹⁾, umfaßt, und einem Teil B mit den Antworten auf die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten sowie einem Teil C mit der Analyse der Antworten auf die Empfehlungen.

Der Bürgerbeauftragte hat keine formellen Empfehlungen gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Statuts an die betroffenen Institutionen und Organe gerichtet. Jedoch im dritten Teil C hat der Bürgerbeauftragte auf 4 verschiedene Themen verwiesen, die er vom Europäischen Parlament weiter untersucht oder verfolgt haben möchte.

IV. Die Rechtsgrundlage für den Sonderbericht

8. Es ist wichtig hervorzuheben, daß die Initiative des Bürgerbeauftragten, sich für eine Untersuchung der Frage des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu entscheiden, äußerst zu begrüßen ist und voll und ganz im Einklang mit den Ansichten des Parlaments steht, wie die Arbeit der Union der Öffentlichkeit näher zu bringen ist.

In seinem Beschluß vom 20. Dezember 1996 gelangte der Bürgerbeauftragte zu dem Schluß, daß das Versäumnis, Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und sie der Öffentlichkeit leicht verfügbar zu machen, einen Mißstand darstellt, was die formelle Voraussetzung dafür schuf, mit der Untersuchung durch Empfehlungen und dem Ersuchen um ausführliche Stellungnahme seitens der betroffenen Institutionen und Organe fortzufahren.

(¹) Europäisches Parlament, Gerichtshof, Rechnungshof, Europäische Investitionsbank, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Ausschuß der Regionen, Europäisches Währungsinstitut, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop), Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Europäische Umweltagentur, Übersetzungszentrale für die Einrichtungen der Europäischen Union, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Europäische Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln.

In der Rechtssache *Niederlande / Rat*⁽¹⁾ unterstrich der Europäische Gerichtshof mehr die Auswirkungen der internen Organisation als ihre Form mit der Bemerkung, daß die Gemeinschaftsinstitutionen dafür sorgen sollten, daß ihr internes Funktionieren im Einklang mit den Interessen der guten Verwaltungspraxis steht⁽²⁾, ohne näher anzugeben, welche entsprechenden besonderen Maßnahmen geeignet wären.

9. Der Bürgerbeauftragte hat sich dafür entschieden, sich nicht zum Inhalt der Regeln zu äußern, sondern lediglich zu deren Existenz, gleichzeitig jedoch darauf verwiesen, daß das Europäische Parlament die Möglichkeit hat zu prüfen, ob die verabschiedeten Regeln den Grad an Transparenz gewährleisten, den die europäischen Bürger von der Union erwarten⁽³⁾.

Wie bereits erwähnt sieht der Petitionsausschuß seine Hauptaufgabe darin, sich zum Rahmen des Sonderberichts zu äußern, ist jedoch der Überzeugung, daß die Verabschiedung von Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die ohne die Untersuchung des Bürgerbeauftragten nicht so rasch erfolgt wäre, einen Schritt in die richtige Richtung darstellt und, da damit sogar einige alltägliche Routinearbeiten für die Beamten erleichtert werden, als solche im Interesse der guten Verwaltungspraxis liegt.

V. Der Inhalt des Sonderberichts

10. Das Europäische Parlament ist diejenige Institution der Europäischen Union, die in enger Zusammenarbeit mit dem europäischen Bürgerbeauftragten eine besondere Aufgabe bei der Verteidigung der Rechte der Bürger hat. Eines der bedeutsamsten dieser Rechte ist das Recht darauf, einen klaren Einblick in die Gemeinschaftsinstitutionen und Organe zu erhalten, die Beschlüsse fassen und Arbeiten durchführen, die die Bürger unmittelbar oder mittelbar betreffen.

So gesehen ist der wesentliche Inhalt des Sonderberichts, d.h. Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten als ein Instrument im Interesse einer guten Verwaltungspraxis, ein wichtiger Schritt bei der Förderung des Bewußtseins der Öffentlichkeit über die und den Zugang zur Arbeit der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe. Ferner wird damit in sehr konkreter Weise das allgemeine Thema der Transparenz angesprochen und als solches dem Europäischen Parlament ein klares Signal dafür gegeben, wie Vorstellungen, die von allen Beteiligten vertreten werden, bisher jedoch nur als ein erstrebenswertes Ziel genannt wurden und im wesentlichen nur ein häufig benutztes Schlagwort waren, aufgegriffen und weiterverfolgt werden können.

11. In der Rechtssache *Niederlande / Rat*⁽⁴⁾ sah der Europäische Gerichtshof nicht nur die Verabschiedung allgemeiner Regeln durch die Gesetzgebungsorgane der Gemeinschaft für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vor, sondern erklärte wie bereits erwähnt ferner, daß die Gemeinschaftsinstitutionen verpflichtet sind dafür zu sorgen, daß ihr internes

⁽¹⁾ Rechtssache C-58/94 1996, Slg. 96 I-2196.

⁽²⁾ Rechtssache C-58/94 1996, Slg. 96 I-2196.

⁽³⁾ Sonderbericht C 3 (3).

⁽⁴⁾ Sonderbericht C 3 (3).

Funktionieren im Einklang mit den Interessen einer guten Verwaltungspraxis steht. In seinen Empfehlungen an die betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe sowie in seinem Sonderbericht unterstrich der Bürgerbeauftragte, daß die verabschiedeten Regeln der Öffentlichkeit leicht zugänglich sein sollten. Zusammengenommen beinhaltet dies indirekt, daß die ideale Situation für die Gewährleistung einer echten institutionellen Transparenz und Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit darin bestünde, wenn ein gemeinsames Regelwerk für die allgemeine Verwaltung sämtlicher Institutionen und Organe der Europäischen Union beschlossen würde.

Ein solches in den Mitgliedstaaten bereits bestehendes System würde der Öffentlichkeit eine konkrete allgemeine Regel an die Hand geben anstelle von 15 oder mehr spezifischen Verhaltenskodizes für sämtliche unterschiedliche Situationen, die sich nach Kontaktaufnahme mit den Institutionen und Organen ergeben könnten.

12. Von einer transparenten und zugänglichen Verwaltung kann die Öffentlichkeit mit Recht verlangen, daß ihr auf Antrag stets Auskünfte, Anleitung, Rat und sonstige Unterstützung in Fragen im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbereich der Institution oder des Organs erteilt werden. Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, zu verlangen, daß diese Unterstützung im Hinblick auf das Ersuchen, den Bedarf des Antragstellers an Unterstützung und den Tätigkeitsbereich der Institution oder des Organs in angemessenem Umfang geleistet wird. Die Öffentlichkeit hat das Recht zu verlangen, daß die Unterstützung so rasch wie möglich geleistet wird.

Ferner liegt es im Interesse einer guten Verwaltungspraxis, daß jemand, der sich irrtümlicherweise an die falsche Institution oder das falsche Organ gewendet hat, von diesen an die richtige Stelle weiterverwiesen wird.

VI. Schlußfolgerungen

13. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß bei den Bemühungen um mehr Transparenz ein großer Schritt nach vorn getan wurde, als die Gemeinschaftsinstitutionen und -organe Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten verabschiedeten. Man kann jedoch durchaus der Ansicht sein, daß einige der betroffenen Institutionen und Organe sich nicht allzusehr um die Schaffung und Umsetzung von konstruktiven Regeln bemüht haben. Viele scheinen nur als Selbstzweck und ohne allzuviel Überlegungen seitens der Institution oder des Organs geschaffen worden zu sein. In allzu vielen Fällen scheinen die Bemühungen um mehr Transparenz und Offenheit als notwendiges Übel betrachtet zu werden, das mit dem geringstmöglichen Aufwand und Veränderung an bestehenden Verwaltungsabläufen verwirklicht werden sollte.

Die Europäische Union hat bei vielen Gelegenheiten ihr Engagement für den Zugang der Öffentlichkeit und die Transparenz bekundet. Damit dies ein realistisches Ziel ist und auch aus demokratischer Sicht ist es erforderlich, ein gemeinsames Regelwerk über den Zugang der Öffentlichkeit und die Transparenz in das Gemeinschaftsrecht aufzunehmen - es ist nicht getan mit verschiedenen internen Regeln für die verschiedenen Institutionen und Organe.

14. Bei einer Prüfung der verschiedenen Regeln der betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe können folgende Bemerkungen festgehalten werden:
 - Die Institutionen und Organe geben keine Dokumente frei, die von außerhalb stammen; es gibt keine Bestimmungen darüber, wie man Zugang zu solchen Dokumenten erhält.

- Die Gründe für die Ablehnung eines Ersuchens sind zu vage und allgemein abgefaßt; der allgemeine Eindruck herrscht vor, daß die Regeln normativ sind, die endgültigen Entscheidungen aber jedoch in hohem Maße ad hoc gefaßt werden in Abhängigkeit von der Person, die zufällig die einzelnen Entscheidungen trifft.
 - Bei fast allen Institutionen und Organen gibt es einen oder mehrere sehr hochrangige Beamte mit weitgehenden Ermessensbefugnissen, die die Entscheidungen treffen, ob ein Dokument einer außenstehenden Person ausgehändigt werden soll oder nicht, was nicht nur sehr zeitaufwendig, sondern auch ein Beweis für das Fehlen genauer Vorschriften ist.
 - Die Fristen sind zu lange.
 - Einige Institutionen sind gemäß ihren eigenen Regeln nicht verpflichtet, auf ein Ersuchen zu antworten, die Nichtbeantwortung kann jedoch als Ablehnung betrachtet werden.
 - Der Schutz interner Verhandlungen und Verfahren, der bei fast allen Institutionen und Organen ein Grund für Geheimhaltung darstellt, erfordert genauere Regelungen.
 - Einige Institutionen und Organe händigen keine Dokumente aus, die veröffentlicht wurden oder gerade veröffentlicht werden. Dies erfordert eine Regelung dahingehend, daß die Institutionen und Organe gezwungen werden sollten, mitzuteilen, wo und wann das Dokument erhältlich ist, und, falls das Dokument in naher Zukunft nicht veröffentlicht wird, das Dokument auszuhändigen.
15. Es ist ferner darauf hinzuweisen, daß während der Beratungen des Petitionsausschusses hervorgehoben wurde, daß die Frage der Verfahren des Europäischen Parlaments für den Erlass eigener Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten strittig sein könnte.⁽¹⁾

⁽¹⁾ vgl. Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte.

Die Situation in bezug auf den Erlaß, die Veröffentlichung und die Zugänglichkeit von Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten bei den Gemeinschaftsinstitutionen und -organen stellt sich wie folgt dar (www = über Internet zugänglich):

Institution/Organ	Verabschiedete Regeln	Veröffentlichung	Kommentar
Europäisches Parlament	am 10. Juli 1997 verabschiedet	ABl. (sämtliche Amtssprachen) + www	
Rechnungshof	am 7. Juni 1997 verabschiedet	ABl. (sämtliche Amtssprachen) + www	
Europäische Investitionsbank	im Herbst 1997 verabschiedet	ABl. (sämtliche Amtssprachen) + Bestellung über www	Diese Regeln sind seit September 1997 in der EIB-Broschüre über die Informationspolitik enthalten (sämtliche Sprachen).
Wirtschafts- und Sozialausschuß	am 27. Mai 1997 verabschiedet	ABl. (sämtliche Amtssprachen)	
Ausschuß der Regionen			[keine Antwort]
Europäische Zentralbank (Europäisches Währungsinstitut)	Am 3. Juni 1997 verabschiedet	ABl. (sämtliche Amtssprachen)	
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt	Verabschiedung für das 2. Halbjahr 1998 vorgesehen, Leitlinien für die Akten-einsicht bestehen	ABl. des Amtes (Es, De, En, Fr, It: die Amtssprachen des Amtes) + www vorgesehen	Artikel 83, 84 der Ratsverordnung Nr. 40/94 vom 20. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsmarke und Artikel 90 der Kommissionsverordnung 2868/95 vom 13. Dezember 1995: Unterlagen über veröffentlichte Markenmeldungen und eingetragene Gemeinschaftsmarken stehen der Öffentlichkeit zur Einsicht offen.
Europäische Stiftung für Berufsbildung		sämtliche Amtssprachen	

Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop)	Verabschiedung für den 12. November 1998 vorgehen	an das gesamte Personal + www (En, De, Fr)	
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen			[keine Antwort]
Europäische Umweltagentur	am 21. März 1997 verabschiedet	ABl. (alle Amtssprachen) + www	
Übersetzungszentrale für die Einrichtungen der Europäischen Union	am 17. November 1997 verabschiedet	ABl. (alle Amtssprachen)	Die Internetseite soll ab November 1998 funktionsfähig sein, Regeln werden einbezogen.
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht		[ABl. (alle Amtssprachen)]	wendet die Regeln der Kommission uneingeschränkt an, d.h. keine eigenen Regeln
Europäische Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln	am 3. Dezember 1997 verabschiedet	www (alle Amtssprachen)	

25. Juni 1998

STELLUNGNAHME

(Artikel 147 der Geschäftsordnung)

für den Petitionsausschuß

zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an die Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98) (Bericht Frau Thors)

Ausschuß für Recht und Bürgerrechte

Verfasser der Stellungnahme: Herr Wolfgang Ullmann

VERFAHREN

Der Ausschuß für Recht und Bürgerrechte benannte in seiner Sitzung vom 15. April 1998 Herrn Ullmann als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuß prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seiner Sitzung vom 3. Juni und 24. Juni 1998.

In der letzten Sitzung nahm er die Schlußfolgerungen mit 8 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und keiner Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten De Clercq, Vorsitzender; Palacio Vallelersundi, Rothley und Malangré, stellvertretende Vorsitzende; Ullmann, Verfasser der Stellungnahme; Barzanti, Berger, Casini, Cassidy, Mosiek-Urbahn, Newman, Sierra Gonzalez, Thors und Wijsenbeek.

1. Kontext

Die Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten ("Ombudsman") hat sich laut Art. 138 e EGV auf "*Mißstände* bei der *Tätigkeit* der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft" zu beziehen.

Gemäß Art. 138 e (1) EGV und Art. 3 (1) des Statuts⁽¹⁾ für den Bürgerbeauftragten führt der Ombudsman auch *von sich aus* Untersuchungen durch.

⁽¹⁾ Beschluß 94/262/EGKS, EG, Euratom vom 9. März 1994, ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15

2. Die Ausgangsuntersuchung

Eine solche Untersuchung aus eigener Initiative leitete der Bürgerbeauftragte im Juni 1996 ein. Sie betraf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich bei Gemeinschaftsinstitutionen und -organen (ausgenommen Rat und Kommission⁽¹⁾) befinden.

Per Beschluß vom 20. Dezember 1996 wurde die Untersuchung abgeschlossen. Dabei vertrat der Ombudsman die Auffassung, "daß das Versäumnis, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, einen Mißstand in der Verwaltung darstellen könnte."⁽²⁾

Diese Beurteilung wird vom Verfasser der Stellungnahme geteilt; sie führt, wie unter 5. gezeigt werden wird, zu rechtlichen Fragen, die zur Zeit noch nicht gelöst sind.

3. Der vorliegende Sonderbericht

Der Sonderbericht stellt dar, welche Dokumentenzugangsregeln aufgestellt und wie sie veröffentlicht wurden, untersucht also die bloße Existenz von Zugangsregeln. Hingegen enthält sich der Ombudsman bewußt einer materiellen Würdigung der Zugangsregeln.⁽³⁾

4. Publizität

4.a) Folgende Organe und Institutionen haben ihre Zugangsregeln im Amtsblatt veröffentlicht:

- Rat und Kommission⁽⁴⁾
- Europäisches Parlament⁽⁵⁾
- Europäische Umweltagentur⁽⁶⁾
- Europäische Investitionsbank⁽⁷⁾
- Wirtschafts- und Sozialausschuß⁽⁸⁾
- Europäisches Währungsinstitut⁽⁹⁾

⁽¹⁾ Verhaltenskodex 93/730/EG des Rates und der Kommission vom 6. Dezember 1993, ABl. L 340, S. 41, berichtigt durch ABl. 1994 L 23, S. 34;
Ratsbeschluß 93/731/EG vom 20. Dezember 1993, ABl. 1993 L 340, S. 43, geändert durch Beschluß 96/705/EG;

Kommissionsbeschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994, ABl. 1994 L 46, S. 58, geändert durch Beschluß 96/567/EGKS, EG, Euratom

⁽²⁾ Einleitungsteil des Sonderberichts

⁽³⁾ C/3, Abs. 1 des Sonderberichts; so schon Punkt 3.6 des Jahresberichts 1996 des Ombudsmanns

⁽⁴⁾ Siehe oben FN 2

⁽⁵⁾ Beschluß 97/632/EG, EGKS, Euratom, ABl. L 263 vom 25.9.1997, S. 27

⁽⁶⁾ ABl. C 282 vom 18.9.1997, S. 5

⁽⁷⁾ ABl. C 243 vom 9.8.1997, S. 13

⁽⁸⁾ ABl. L 339 vom 10.12.1997, S. 18

⁽⁹⁾ ABl. L 90 vom 25.3.1998, S. 43

- Ausschuß der Regionen⁽¹⁾
- Europäische Stiftung für Berufsbildung⁽²⁾
- Das Übersetzungszentrum⁽³⁾

4.b) Bezüglich der anderen Einrichtungen siehe den Bericht des Bürgerbeauftragten.

4.c) Der Europäische Gerichtshof hat dem Bürgerbeauftragten mitgeteilt, daß er einen Regelungsentwurf betreffend Verwaltungsdokumente untersuche. Später teilte er mit, Schwierigkeiten in bezug auf Dokumente, die sich auf die Rechtssprechungsfunktion beziehen, zu haben.

Nach Meinung des Verfassers ist die einzig praktikable Lösung wohl die **Anpassung der Verfahrensordnung** des EuGH und des GEI (Art. 168 a (4) und Art. 188 (3) EGV).

4.d) Der Verfasser der Stellungnahme ist der Auffassung, daß wegen der Relevanz der Zugangsregeln für die individuelle Rechtsstellung eine **Publikation im Amtsblatt der EG** angebracht ist.

5. Die rechtlichen Probleme

5.a) Rechtsgrundlagen

Die durch den Vertrag von Maastricht an den EGV angehängte Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen hat keine Rechtswirkung.

Dem unter Berufung auf diese Erklärung zwischen Rat und Kommission vereinbarten Verhaltenskodex⁽⁴⁾ wurde vom EuGH im Urteil Niederlande/Rat keine Rechtswirkungen zugebilligt.⁽⁵⁾

Der Rat hat seinen Beschluß zur Dokumentenöffentlichkeit⁽⁶⁾ zurecht⁽⁷⁾ auf Art. 151 (3) EGV und auf Art. 22 seiner Geschäftsordnung gestützt. Der Beschluß erscheint also als ausgelagerter Teil der Geschäftsordnung. Dieselbe Qualifikation kann, *mutatis mutandis*, auf alle Einrichtungen zutreffen, denen im Vertrag das Recht auf eine **Geschäftsordnung** zugestanden wird, also auf die

⁽¹⁾ ABl. L 351 vom 23.12.1997, S. 70

⁽²⁾ ABl. C 369 vom 6.12.1997, S. 10

⁽³⁾ ABl. C 46 vom 11.2.1998, S. 5

⁽⁴⁾ Siehe FN 2

⁽⁵⁾ EuGH vom 30.4.1996, Rs C-58/94, Slg. S. I-2169, §§ 26, 27

⁽⁶⁾ Siehe FN 2

⁽⁷⁾ Siehe §§ 33-41 sowie 43 des Urteils in Rs C-58/94

Kommission⁽¹⁾, das Europäische Parlament⁽²⁾, den EuGH und das GEI⁽³⁾, den Wirtschafts- und Sozialausschuß⁽⁴⁾, den Ausschuß der Regionen⁽⁵⁾ und die EBZ⁽⁶⁾.

Ferner können die **Gründungssatzungen** der sonstigen Einrichtungen der Gemeinschaften entweder selbst Dokumentenzugangsregeln enthalten oder eine Ermächtigung zum Erlaß von solchen Regeln vorsehen.

Die im Vorhergehenden dargestellte, derzeitige Rechtslage wird durch das Inkrafttreten des **Artikels 191 a EGV** verändert. Diese Bestimmung betrifft das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß es den anderen Organen und Institutionen versagt wäre, Dokumentenzugangsregeln zu haben. Artikel A (2) EUV erhebt nämlich die Bürgernähe und die Offenheit für die gesamte EU zum Prinzip. Art. 235 EGV könnte hier eine Rechtsgrundlage darstellen. Im Lichte der Ausführungen unter 5.b) wird man zu dem Schluß kommen müssen, daß andere Organe und Institutionen nur dann eigene Zugangsregeln und die Kompetenz des Ausspruchs über den Zugang im Einzelfall haben können, wenn sie gleichsam "unter der Aufsicht" eines Organes stehen, dessen Akte vom EuGH bzw. vom GEI kontrolliert werden können.

5.b) Die fundamentale Rolle des EuGH ist in Art. 164 EGV verankert. Es ist daher darauf zu achten, daß sich Einrichtungen beim Erlaß von rechtsverbindlichen Maßnahmen, wie zum Beispiel beim Erlaß der Zugangsregelungen und bei Entscheidungen über Anträge auf Zugang zu bestimmten Dokumenten, nicht der **Kontrollhoheit des EuGH bzw. des Gerichts erster Instanz (GEI)** entziehen. Im Fall Meroni⁽⁷⁾ hat der EuGH ausgesprochen, daß eine delegierende Instanz einer nachgeordneten Instanz keine anderen Kompetenzen delegieren kann, als die, die sie selbst vom Vertrag übertragen bekommen hat. Eine solche Delegation kann nur klar umrissene **Ausführungskompetenzen** umfassen, die (im Anlaßfall) unter der **Kontrolle** der Hohen Behörde stehen mußten. Allgemein kann man daraus ableiten, daß die nachgeordneten Instanzen unter der Aufsicht der delegierenden Instanz stehen müssen, die wiederum unter der Kontrolle des EuGH bzw. des GEI stehen muß.

Wie diverse Urteile belegen, entspricht die richterliche Kontrolle einem Bedürfnis der Praxis.⁽⁸⁾ Das Gericht kontrolliert dabei, ob von der über den Dokumentenzugang entscheidenden Instanz eine sorgfältige Interessensabwägung vorgenommen wurde und die Verfahrensrechte des Betroffenen gewahrt wurden.

⁽¹⁾ Art. 162 (2) EGV

⁽²⁾ Art. 142 EGV

⁽³⁾ Art. 168 a (4) bzw 188 (3) EGV

⁽⁴⁾ Art. 196 (2) EGV

⁽⁵⁾ Art. 198 b (2) EGV

⁽⁶⁾ Art. 12.3 des EZB-Statuts

⁽⁷⁾ Meroni/Hohe Behörde, Rs 9/56, EuGH vom 13.6.1958, Slg. S. 63

⁽⁸⁾ Siehe die Urteile in den Rechtssachen T-194/94 (Carvel), C-58/94 (Niederlande/Rat), T-105/95 (WWF UK), T-124/96 (Interpore), T-610/97 R (Carlsen), T-83/96 (Gerard van der Wal), T-174/95 (Svenska Journalistförbundet) vom 17.6.1998

Art. 173 EGV sieht nur eine Kontrolle der Rechtsakte von Parlament, Rat, Kommission und EZB bzw.⁽¹⁾ EWI vor. Selbst die weitgefaßte Formel⁽²⁾, die der EuGH im "AETR-Urteil"⁽³⁾ entwickelt und in ständiger Rechtsprechung⁽⁴⁾ bestätigt hat, ist nur auf Akte der in Art. 173 genannten Einrichtungen anwendbar.

Dies führt zu der Feststellung, daß die nicht in Art. 173 genannten Organe und Einrichtungen nur unter der Aufsicht eines nach Art. 173 passiv legitimierten Organs rechtsverbindliche Entscheidungen betreffend den Dokumentenzugang, die die Rechtsstellung Dritter beeinflussen, z.B. den Zugang zu einem Dokument verweigern, treffen können.

Eine weite Auslegung des Art. 173 EGV in Anlehnung an die Rechtssache "Les Verts"⁽⁵⁾ ist auf jeden Fall denkbar.

6. Die Zugangsregeln des EP

Es ist nach Ansicht des Verfassers unzulässig, Regeln wie den Beschluß 97/632/EG lediglich durch das Präsidium und ohne Mitsprache des Plenums zu erlassen. Der als Rechtsgrundlage angegebene Art. 22 der Geschäftsordnung sieht eine derartige Kompetenz des Präsidiums nicht vor.

Überdies erscheinen insbesondere Art. 1 (2), 2 (3) und 5 (2) des Beschlusses mehrdeutig. Die Öffentlichkeit sollte jedoch ein Recht auf klare Zugangsregeln haben.

Schlußfolgerungen

Der Ausschuß für Recht und Bürgerrechte ersucht den Petitionsausschuß, die folgenden Schlußfolgerungen in seinen Bericht aufzunehmen:

Das Europäische Parlament,

1. begrüßt die Initiative des Europäischen Bürgerbeauftragten und hält sie aufgrund von Artikel 138 e (1), Unterabsatz 2, EGV für gerechtfertigt;
2. vertritt die Auffassung, daß zur Erlangung eines zufriedenstellenden Grads an Transparenz und Zugänglichkeit eine Reihe für die Gemeinschaftsinstitutionen und Organe gemeinsamer allgemeiner Verwaltungsregeln aufgestellt werden muß; aufgrund dieser Regeln haben Dritte bestimmte Rechte, die die Institutionen respektieren müssen;

weist jedoch darauf hin, daß die Zugangsregeln sowohl an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als auch an das Recht des Vertrags und an das gültig erlassene abgeleitete Recht gebunden sind;

⁽¹⁾ Siehe Art. 109 f (9) EGV

⁽²⁾ "Die Anfechtungsklage muß daher gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form zulässig sein."

⁽³⁾ EuGH vom 31.3.1971, Rs 22-70, Slg. S. 263, § 42

⁽⁴⁾ Zuletzt EuGH vom 20.3.1997, Frankreich/Kommission, Rs 57/95, Slg. S. I-1627

⁽⁵⁾ EuGH vom 23.4.1986 RS 294/83, Slg. S. 1339, §§ 19-25

3. weist darauf hin, daß Artikel 191a des Vertrags von Amsterdam jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einräumt und dem Rat und dem Europäischen Parlament das Mandat erteilt, binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags die allgemeinen Grundsätze für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang sowie die Einschränkungen dieses Rechts aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses festzulegen;
4. ist der Auffassung, daß das Recht auf Dokumentenzugang vor allem der demokratischen Debatte und der Kontrolle der Gemeinschaftseinrichtungen, d.h. sowohl ihrer politischen Mandatare als auch ihrer Dienststellen, durch die Öffentlichkeit dienen soll;
5. weist darauf hin, daß Artikel 8 des Europäischen Übereinkommens über die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und die Richtlinie 95/46/EWG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr die Wahrung des Rechts auf die Intimsphäre gewährleisten;
6. stellt fest, daß insbesondere die Artikel 164, 173 und 175 EGV, das Prinzip des interinstitutionellen Gleichgewichts und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, insbesondere in der Rechtssache Meroni, als rechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen;
7. betont, daß es in der Europäische Union als Rechtsgemeinschaft insbesondere gegen Entscheidungen, die den Dokumentenzugang verweigern, einen Rechtsweg zum Gericht erster Instanz beziehungsweise zum EuGH geben muß;

erinnert an die den Urteilen Carvel, Niederlande/Rat, World Wildlife Fund UK, Interporc, Carlsen e.a. und Gerard van der Wal zu entnehmende praktische Bedeutung eines solchen Rechtsweges;
8. erinnert daran, daß gemäß Artikel 191a Absatz 3 des Vertrags von Amsterdam das Parlament, der Rat und die Kommission gehalten sind, Bestimmungen betreffend den Zugang zu ihren Dokumenten festzulegen;
9. stellt fest, daß der neue Artikel 191a EGV nur die geeignete Rechtsgrundlage für Zugangsregeln zu Dokumenten von Europäischem Parlament, Rat und Kommission darstellt, daß aber die im neuen Artikel A (2) EUV proklamierten Grundsätze der Offenheit und der Bürgernähe für die EU insgesamt und somit auch für die übrigen Organe, Institutionen und Einrichtungen gelten;
10. spricht sich dagegen aus, daß der im neuen Artikel 151 (3) EGV verwendete Begriff des "als Gesetzgeber" tätig werdenden Rates eine in den Fällen der "Gesetzgebung" enge Fassung des Zugangsrechts ermöglichen kann, und betont, daß der Rat nicht einseitig festlegen kann, was "Gesetzgebung" ist;
11. hält es wegen der unmittelbaren Bedeutung für die Rechte des einzelnen für angebracht, daß Dokumentenzugangsregeln ohne Ausnahme im Amtsblatt der EG kundgemacht werden;

12. unterstützt die Ansicht des Europäischen Bürgerbeauftragten, derzufolge EuGH und das Gericht erster Instanz so bald wie möglich Dokumentenzugangsregeln erlassen und im Amtsblatt veröffentlichen sollten;

13. stellt im Rahmen der materiellen Würdigung der Dokumentenzugangsregeln des Europäischen Parlaments (Beschluß 97/632/EG) fest, daß der Erlaß dieses Beschlusses durch das Präsidium nicht durch Artikel 22 der Geschäftsordnung gedeckt ist;

fordert daher die Annahme von Dokumentenzugangsregeln mittels einer Änderung der Geschäftsordnung durch das Plenum;

14. hält die Beachtung der folgenden Leitlinien anlässlich der Änderung der Geschäftsordnung für zweckmäßig:

- Dokumentenzugangsregeln sollten unter keinen Umständen als Vorwand einer Auskunftsverweigerung der Parlamentsverwaltung gegenüber den direkt gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments mißbraucht werden können;

- Von Ausschußsekretariaten erstellte Vorentwürfe für Berichterstatter und für Verfasser von Stellungnahmen sollten nur mit dem Einverständnis des Berichterstatters bzw des Verfassers zugänglich sein. Vom Berichterstatter bzw vom Verfasser genehmigte endgültige Entwürfe sollten allgemein zugänglich sein.

4. Juni 1998

STELLUNGNAHME

(Artikel 147 der Geschäftsordnung)

für den Petitionsausschuß

zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an die Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98) (Bericht Thors)

Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten

Verfasserin der Stellungnahme: Frau Claudia Roth

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 19. März 1998 benannte der Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten Frau Claudia Roth als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuß prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 28. April und 3. Juni 1998.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlußfolgerungen mit 9 Stimmen bei 4 Gegenstimmen und 1 Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten d'Ancona, Vorsitzende; Wiebenga, stellvertretender Vorsitzender; Roth, Verfasserin der Stellungnahme; Buffetaut, Cederschiöld, Elliott, Nassauer, Oostlander (in Vertretung d. Abg. Posselt), Palacio (in Vertretung d. Abg. Colombo Svevo), Pirker, Schulz, Terron i Cusi, Van Lancker (in Vertretung d. Abg. Lindeperg), Wemheuer (in Vertretung d. Abg. Crawley) und Zimmerman.

I. EINFÜHRUNG

Eine offene, transparente und verantwortliche Beschlußfassung ist das Kernstück jedes demokratischen Systems. Geheimhaltung ist der Feind der Demokratie und erzeugt Mißtrauen, Zynismus und Apathie unter den Wählern, sowie mangelnde Aufgeschlossenheit bei den Politikern. Die Regierungen der EU dürfen nicht davon ausgehen, daß sie ohnehin alles besser wissen und Rechtsvorschriften erlassen können, ohne die Öffentlichkeit zu informieren und eine Debatte zu ermöglichen. Die derzeitige Kampagne zur Offenlegung der Dokumente des Rates der Minister für Justiz und Inneres trägt wesentlich zur Aufrechterhaltung demokratischer Normen in der EU bei. Die Bürger haben Anspruch auf Unterrichtung über die neuen politischen Vorschläge und die Verfahren, die sich daraus ergeben. Die Bürger haben Anspruch darauf, sich dazu zu äußern und sie müssen das Recht haben, auf demokratischem Wege dagegen vorzugehen oder sie zu ändern. Keines dieser Rechte ist derzeit in den Bereichen Polizei, Einwanderung und Asyl verwirklicht. Dutzende neuer Politiken wurden unter Geheimhaltung entwickelt und vereinbart. Diese Politikbereiche bilden die größte Bedrohung der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte sowohl der Bürger der EU

als auch derjenigen, die als Flüchtlinge und Asylbewerber Einlaß begehren. Gerade in diesen Bereichen ist ein offenes und transparentes System der Politikplanung von wesentlicher Bedeutung. Doch das Zustandekommen der Politik in diesen Bereichen ist undemokratisch und sehr von Geheimhaltung geprägt. Grundsätzlich geht es darum, daß Parlament und Bürger Zugang zu den Vorschlägen erhalten, bevor diese zu Rechtsakten werden, damit sie sie beeinflussen, verändern oder ablehnen können. Zumindest haben Bürger und Parlamente ein unverzichtbares Anrecht darauf, alle Dokumente zu kennen, die zu einem Beschluß geführt haben und gebilligt wurden. Im Falle des Bereichs Justiz und Inneres sind dies die Dokumente, die dem Rat selbst, dem Coreper, dem K4-Ausschuß und den drei Lenkungsgruppen zur Überprüfung vorliegen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß beim Bürgerbeauftragten und beim Gerichtshof zahlreiche Beschwerden eingegangen sind, größtenteils über die Weigerung seitens des Rates, die angenommenen Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Beispielsweise erhielt John CARVEL, ein Journalist des *Guardian*, 1995 Recht in einer Klage gegen den Rat vor dem Europäischen Gerichtshof. Im Januar 1997 erklärte der Bürgerbeauftragte sechs Beschwerden von Tony BUNYAN im Namen der NRO Statewatch wegen Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten des Bereichs Justiz und Inneres für zulässig. Kurz nach dem Beitritt Schwedens zur EU forderte der Verband Schwedischer Journalisten bei der schwedischen Regierung 20 Dokumente zum Thema Europol an. 18 davon wurden zur Verfügung gestellt. Nachdem der gleiche Antrag mehrfach an den Rat gerichtet worden war, wurden nur 4 der 20 Dokumente übermittelt. Kürzlich hat Frau Heidi Hautala, finnische Mitglied des Europäischen Parlaments, beim Gericht erster Instanz nach Artikel 173 gegen den Rat Klage erhoben, da der Rat ihr den Zugang zu einem Dokument mit dem Titel "Waffenexporte - konventionelle Waffen" verweigert hatte.

In allen Fällen verweigerte der Rat den Zugang zu den Dokumenten unter Vorwänden wie etwa "wiederholte Anfragen", "sehr umfängliche Dokumente", "sehr große Zahl angeforderter Dokumente", "öffentliches Interesse" ...

Jacques DELORS seinerseits ist der Ansicht, daß mit Transparenz nicht nur das Recht auf Zugang zu den Dokumenten gemeint ist, sondern daß es sich in erster Linie darum handelt, daß für die Bürger erkennbar wird, was sich auf der Ebene der Europäischen Union abspielt. Das Mindeste, was sich hierzu sagen läßt, ist, daß der dritte Pfeiler diese Erwartung nicht erfüllt. Angesichts all dessen war die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten aufgrund von Artikel 138e EUV ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Der Europäische Bürgerbeauftragte, Herr Jacob SÖDERMANN, vertritt, getreu einer in Skandinavien besonders entwickelten Sensibilität, die Ansicht, daß das Versäumnis, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, einen Mißstand in der Verwaltung darstellen (und somit Gegenstand einer Bürgerbeschwerde oder einer Intervention seinerseits werden) könnte.

In diesem Zusammenhang und aufgrund von Artikel 3 Absatz 7 des Statuts des Bürgerbeauftragten leitete dieser im Juni 1996 eine Untersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein, die sich bei Gemeinschaftsinstitutionen und -organen befinden. Im Anschluß an die Untersuchung, die am 20. Dezember 1996 abgeschlossen war, unterbreitete der Bürgerbeauftragte den betreffenden Institutionen und Organen Empfehlungen für Entwürfe, um diese zu veranlassen, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu allen Dokumenten zu verabschieden und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, die noch nicht unter die geltenden rechtlichen Zugangsbestimmungen oder unter das Kriterium der Vertraulichkeit fallen.

II. DIE INSTITUTIONEN DER GEMEINSCHAFT UND DIE TRANSPARENZ

Rat und Kommission haben einen einschlägigen Verhaltenskodex⁽¹⁾ verabschiedet, der eine lange Reihe von Einschränkungen vorsieht. Beide Organe verweigern den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in bezug auf

- den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten),
- den Schutz des einzelnen und der Privatsphäre,
- den Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses,
- den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft,
- die Wahrung der Vertraulichkeit, wenn dies von der natürlichen oder juristischen Person, die die Informationen zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, der die Information bereitgestellt hat, erforderlich ist.

Für das Parlament stellt sich die Frage der Transparenz anders, da die parlamentarische Arbeit grundsätzlich öffentlich ist. Es hat seinerseits einen Beschluß vom 7. Juli 1997⁽²⁾ über den Zugang der Öffentlichkeit zu seinen Dokumenten veröffentlicht, in dem ähnliche Einschränkungen wie bei Kommission und Rat vorgesehen sind. Außerdem kann der Zugang zu einem Dokument des Europäischen Parlaments zwecks Geheimhaltung der Beratungen der Fraktionen, der Gremien des Organs, wenn diese unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagen, sowie der beteiligten Dienststellen seines Generalsekretariats verweigert werden.

III. ANALYSE DER FRAGE DER TRANSPARENZ IM RAHMEN DER UNION

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten treffen zwei unterschiedliche Kulturen aufeinander. Kommissionsmitglied João de Deus Pinheira hat dies mit folgender Äußerung bestätigt. "Es gibt in Europa zwei Tendenzen. Eine, die ich als napoleonisch bezeichnen würde, behandelt alles als geheim, abgesehen von dem, was öffentlich ist. Für die andere dagegen ist alles öffentlich, bis auf einen sehr begrenzten Teil, der aus unterschiedlichen Gründen geheimgehalten werden muß".

Dänemark, die Niederlande, Finnland und Schweden repräsentieren in der Tat eine offene Verwaltungspraxis, während das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg den Kern einer geschlosseneren Verwaltungstradition bilden.

In Artikel 255 des Entwurfs des Vertrags von Amsterdam heißt es:

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 ..."
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."

⁽¹⁾ ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 41

⁽²⁾ ABl. L 263 vom 25.09.1997, S. 27

Man sieht, daß die zulässigen Einschränkungen und insbesondere der den Organen zuerkannte Ermessensspielraum für die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu allen Dokumenten, die nicht speziell unter die legale Vertraulichkeitspflicht fallen, diesen Zugang drastisch einschränken und der Willkür anheimstellen. Außerdem ist es dem Bürger bei Fehlen eines öffentlichen Dokumentenregisters unmöglich, ein Dokument zu beantragen, von dessen Bestehen er nichts weiß. Eine verstärkte Nutzung des Internet könnte allerdings die Kommunikation mit der Öffentlichkeit verbessern.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten fordert den Petitionsausschuß als federführenden Ausschuß auf, in seinen Bericht folgende Schlußfolgerungen aufzunehmen:

- A. in der Erwägung, daß die Transparenz des Beschlußfassungsprozesses zur Verringerung des Demokratiedefizits der Union beiträgt und das Vertrauen der Bürger zur Verwaltung der Gemeinschaft stärkt,
- B. mit Bedauern darüber, daß Geheimhaltung, Vertraulichkeit und Diskretion nur allzu häufig die Regel für die Arbeit der Kommission und des Rates darstellen und daß die neben öffentlichen gesetzgeberischen Entscheidungen ebenfalls zu parlamentarischen Verfahren gehörenden vertraulichen Beratungen begründungsbedürftige Ausnahmen bleiben,
- C. in der Erkenntnis, daß Verwaltungstätigkeit auch in der Europäischen Union grundsätzlich vertraulich zu bleiben hat, insbesondere wenn individueller Datenschutz dies erfordert,
 - 1. hält es für grundlegend wichtig, daß die Transparenz und das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe der Union offiziell gewährleistet und die Einschränkungen dieses Rechts auf ein Mindestmaß begrenzt werden;
 - 2. begrüßt die Einführung von Artikel 255 in den Entwurf des Vertrags von Amsterdam, der sich auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten bezieht; bedauert jedoch die zu zahlreichen zulässigen Einschränkungen und den Ermessensspielraum, der den Organen eingeräumt wird;
 - 3. begrüßt die Stellungnahme des Rates der Minister für Justiz und innere Angelegenheiten vom 19. März 1998 zugunsten einer größeren Transparenz des Bereichs Justiz und Inneres und weist ferner darauf hin, daß die Transparenz des Entscheidungsprozesses den demokratischen Charakter der Europäischen Institutionen stärkt, und fordert den Rat nachdrücklich auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit das Europäische Parlament seine Beratungs- und Kontrollfunktionen erfüllen kann, wie sie im Vertrag über die Europäische Union vorgesehen sind;
 - 4. begrüßt das Vorgehen des Bürgerbeauftragten zugunsten der Transparenz;
 - 5. befürwortet eine verstärkte Nutzung des Internet durch die europäischen Institutionen zur Förderung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten;
 - 6. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und gemeinschaftlichen Organen und Einrichtungen im Verwaltungsbereich zu

fördern, um so die Transparenz und das Verständnis der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie die Information über die Rechte und Pflichten der Bürger zu erleichtern; begrüßt die gemeinschaftlichen Austauschprogramme für Beamte, die es diesen ermöglichen, sich an die Anforderungen eines einheitlichen Binnenraums anzupassen;

7. fordert die europäischen Organe eindringlich auf, ein fortwährend aktualisiertes Register der von ihnen angenommenen oder erörterten Dokumente zu veröffentlichen;
8. fordert erneut, daß die vom Rat für Justiz und Inneres angenommenen Entschlüsse und die Beschlüsse über die "A-Punkte" auf der Tagesordnung des Rates für Justiz und Inneres amtlich veröffentlicht werden, wobei der Standpunkt jeder Delegation im Rat vermerkt wird;
9. fordert die einzelnen Institutionen nachdrücklich auf, der Schaffung von Infrastruktureinrichtungen, die erforderlich sind, damit das Recht auf Zugang zu den Dokumenten so bald wie möglich Realität wird, haushaltspolitische Priorität einzuräumen.
10. verlangt, daß den NRO, die sich für die Transparenz im Beschlußfassungsprozeß der Union einsetzen, eine insbesondere finanzielle Unterstützung gewährt wird.

25. Juni 1998

STELLUNGNAHME

(Artikel 147 der Geschäftsordnung)

für den Petitionsausschuß

zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98) (Bericht von Frau Thors)

Institutioneller Ausschuß

Verfasserin der Stellungnahme: Frau Maj-Lis Lööw

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 3. Juni 1998 benannte der Institutionelle Ausschuß Frau Maj-Lis Lööw als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuß prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 24./25. Juni 1998.

In dieser Sitzung nahm er die nachstehenden Schlußfolgerungen einstimmig an.

An der Abstimmung beteiligten sich: die Abgeordneten De Giovanni, Vorsitzender; D'Andrea, stellvertretender Vorsitzender; Lööw, Verfasserin der Stellungnahme; Aglietta, Brinkhorst (in Vertretung d.Abg. Haarder), Cederschiöld (in Vertretung d.Abg. Maij-Weggen), Delcroix, Hager (in Vertretung d.Abg. Vanhecke), Herzog, Mendez de Vigo, Neyts-Uyttebroeck, Schäfer, Schlechter und Spaak.

HINTERGRUND

1. Im Juni 1996 leitete der Europäische Bürgerbeauftragte, nachdem er eine Reihe von Beschwerden über die Probleme beim Zugang zu bestimmten Dokumenten erhalten hatte, aus eigener Initiative eine Untersuchung über den Zugang zur Öffentlichkeit zu Dokumenten ein, die sich bei Gemeinschaftsinstitutionen befinden. Ausgenommen waren der Rat und die Kommission, die bereits ihre eigenen Regelungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten verabschiedet hatten. Der Bürgerbeauftragte wandte sich an 15 Institutionen und Organe, darunter auch an das Europäische Parlament. Er faßte am 20. Dezember 1996 einen Beschluß, in dem er feststellt, daß das Versäumnis, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und diese Regeln der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, einen Mißstand in der Verwaltung darstellen könnte. Der Beschluß enthielt außerdem Empfehlungsentwürfe für die betreffenden Institutionen und Organe, ihre eigenen Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten festzulegen. Die angesprochenen Institutionen und Organe haben in unterschiedlicher Weise auf diese Aufforderung reagiert, die Reaktionen sind in einem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten enthalten, der dem Parlament am 15.

Dezember 1997 zugeleitet wurde. Es handelt sich um den ersten Fall eines solchen Sonderberichts des Bürgerbeauftragten.

2. Der Petitionsausschuß erhielt die Genehmigung, einen Bericht über den Sonderbericht des Bürgerbeauftragten auszuarbeiten, und der Institutionelle Ausschuß wurde als mitberatender Ausschuß befaßt. Die Berichterstatterin des Petitionsausschusses, Frau Astrid Thors, legte am 25. Mai 1998 einen ersten Entwurf eines Berichts vor (PE 226.263).
3. Die Verfasserin der Stellungnahme hat bereits die Genehmigung erhalten, einen umfassenderen Bericht über die Offenheit innerhalb der Europäischen Union auszuarbeiten. Sie hat ein erstes Arbeitsdokument verfaßt (PE 225.912), in dem sie den Umfang ihrer Untersuchung darstellt. Der Sonderbericht des Bürgerbeauftragten behandelt im wesentlichen Verfahrensfragen und nicht so sehr die Vorteile der unterschiedlichen Arten von Transparenz oder gar die Inhalte der Regelungen über die Offenheit. Die Verfasserin wird in ihrem auszuarbeitenden Berichtsentwurf ausführlicher auf die verschiedenen inhaltlichen Aspekte eingehen und sich in dieser Stellungnahme auf einige Anmerkungen zu den wichtigsten Schlußfolgerungen im Sonderbericht des Bürgerbeauftragten beschränken. Sie unterbreitet am Ende mehrere Änderungsanträge zum Berichtsentwurf des Petitionsausschusses.

ANMERKUNGEN ZUM SONDERBERICHT

4. Die Verfasserin begrüßt die Initiativen des Bürgerbeauftragten ausdrücklich, und zwar zunächst seine ursprüngliche Untersuchung und zum anderen die Weiterbehandlung seiner Empfehlungen an die betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe. Dies hat ohne Zweifel die Ausarbeitung und, in vielen Fällen, die Verabschiedung neuer Regelungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten in diesen Institutionen und Organen beschleunigt.
5. Als zweites ist festzustellen, daß die Qualität der Antworten der verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe auf die Initiative des Bürgerbeauftragten ziemlich unterschiedlich ausfiel. Manche haben eigene Regelungen ausgearbeitet, andere haben die Regelungen und Verfahren der Kommission übernommen. Einige Institutionen und Organe haben relativ rasch geantwortet, andere mit ziemlicher Verzögerung. Eine Institution, der Europäische Gerichtshof, hat überhaupt keine Regeln ausgearbeitet, denn er steht auf dem Standpunkt, daß es äußerst schwierig ist, eine klare Trennung zwischen Dokumenten, die sich auf seine Rechtsprechungsbefugnis beziehen und somit außerhalb des Bereichs der Untersuchung des Bürgerbeauftragten liegen, und Verwaltungsdokumenten, die in den Rahmen der Untersuchung fallen, zu ziehen. Der Gerichtshof hat dem Bürgerbeauftragten mitgeteilt, daß er auch die Fragen des Zugangs zu seinen gerichtlichen wie auch administrativen Unterlagen prüft und dies möglicherweise später zu Änderungen der Geschäftsordnung des Gerichtshofs führt. Der Bürgerbeauftragte hat die Ausweitung der Untersuchung des Gerichtshofs über die Offenheit begrüßt, jedoch bedauert, daß kein Zeitplan für den Abschluß dieser Arbeiten erstellt wurde.
6. Eine dritte allgemeine Anmerkung bezieht sich auf den Inhalt der festgelegten Regelungen. Dies ist nicht das Hauptanliegen der Untersuchung des Bürgerbeauftragten, und er hat sich ausführlicher Anmerkungen dazu enthalten, obwohl sich aus dem Sonderbericht schließen läßt, daß die verabschiedeten Regelungen im Vergleich zu den Regelungen in verschiedenen

nationalen Verwaltungen allgemein recht begrenzt sind. Sie gewähren insbesondere kein Zugangsrecht zu Dokumenten, die sich bei einer Einrichtung befinden, aber von einer anderen Einrichtung stammen. Der Bürgerbeauftragte regt außerdem an, daß die Gemeinschaftsinstitutionen und -organe die Einrichtung öffentlich zugänglicher Verzeichnisse ihrer Dokumente prüfen.

7. Die Verfasserin beabsichtigt, in ihrem auszuarbeitenden Berichtsentwurf auf den Inhalt dieser Regelungen ausführlicher zurückzukommen, sie möchte jedoch einige erste Anmerkungen dazu machen. Sie stimmt mit den Bemerkungen des Bürgerbeauftragten überein, daß die Regelungen ganz offensichtlich nicht weit genug gehen und daß die Einrichtung öffentlicher Dokumentenverzeichnisse eine ausgezeichnete Idee ist. In diesem Zusammenhang begrüßt sie die Initiative des Rates, ein solches Verzeichnis aufzustellen.
8. Die Verfasserin möchte jedoch in ihrer Kritik weiter gehen als der Bürgerbeauftragte. Viele der beschlossenen Regelungen, auch die vom Präsidium des Europäischen Parlaments verabschiedete Regelung, stützen sich zu stark auf die bereits bestehende und von der Kommission verabschiedete Regelung, die wiederum sehr stark der vom Rat beschlossenen Regelung ähnelt. Die Regelungen von Kommission und Rat selbst sind nicht gänzlich zufriedenstellend, insbesondere was ihre pauschalen Verweise auf die Notwendigkeit angeht, die Vertraulichkeit ihrer Beratungen zu schützen, sowie außerdem wegen der Bestimmung, daß das Ausbleiben einer Antwort auf einen entsprechenden Antrag nach einem bestimmten Zeitraum eine Ablehnung des Antrags bedeutet. Die ziemlich seltsame Welt, in der Juristen manchmal leben, wird durch die Tatsache deutlich, daß diese letzte Bestimmung von verschiedenen Personen in der Kommission ganz ehrlich als ein wirklicher Schutz des Antragstellers angesehen wird. In dem offeneren und transparenteren Gemeinschaftsumfeld, das, so hofft die Verfasserin, künftig bestehen wird, muß eine solche Regelung geändert und eine Verpflichtung eingeführt werden, daß auf jeden Antrag eine Antwort gegeben werden muß, die die Gründe für die Weigerung, die beantragten Dokumente bereitzustellen, enthält.
9. Eine Gelegenheit, diese Änderungen vorzunehmen, wird sich mit der Durchführung der Vorschriften des Vertrags von Amsterdam über die Offenheit ergeben, die einen Beschluß des Parlaments und des Rates im Mitentscheidungsverfahren auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission "über die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission" vorsehen (neuer Artikel 191a des Vertrags). Es ist zwar bedauerlich, daß der Vertrag von Amsterdam nur auf Dokumente dieser drei Institutionen und nicht auch auf den Zugang zu Dokumenten anderer Gemeinschaftsinstitutionen und -organe verweist, aber die neuen festzulegenden Regeln sollten auch die Grundlage für die Festlegung einheitlicher Prinzipien für den Zugang zu Dokumenten aller Gemeinschaftsinstitutionen und -organe bilden. Bis dahin wird es auch Erfahrungen mit der praktischen Anwendung der bestehenden Regelungen geben, und dies sollte eine Hilfe dabei sein, neue und weitreichendere Vorschriften, die dann erforderlich sein werden, festzulegen.
10. Die letzte Gruppe der Anmerkungen der Verfasserin bezieht sich auf die Notwendigkeit einer geeigneten Veröffentlichung der neuen Vorschriften und auf die Schaffung der Möglichkeit für die betroffenen Bürger, zu diesen Regelungen Stellung zu nehmen. Der Bürgerbeauftragte hatte empfohlen, daß die verabschiedeten Regeln der Öffentlichkeit leicht zugänglich gemacht werden sollten. Die einzelnen Institutionen und Organe haben darauf

unterschiedlich reagiert, entweder durch Veröffentlichung ihrer Regelungen im Amtsblatt oder im Internet usw. Es ist unbedingt notwendig, daß alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe dies tun. Wie auch der Bürgerbeauftragte in seinem Sonderbericht, begrüßt es die Verfasserin, daß ein Organ, die Europäische Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln, ein öffentliches Konsultationsverfahren zu ihren Regeln eingeleitet und die Öffentlichkeit aufgefordert hat, zu ihren vorläufigen Vorschriften Stellung zu nehmen. Dies ist ein Beispiel, dem sich andere Gemeinschaftsinstitutionen und -organe anschließen sollten.

ANMERKUNGEN ZUM BERICHTSENTWURF VON FRAU THORS

11. Die Verfasserin schließt sich der allgemeinen Zielrichtung des Entschließungsantrags im Bericht von Frau Thors an. Sie ist jedoch der Ansicht, daß die Formulierung des Entschließungsantrags an verschiedenen Stellen leicht geändert werden sollte, und daß außerdem einige andere Aspekte sinnvollerweise in die Entschließung einbezogen werden sollten.
12. Die Kommission und der Rat werden in Ziffer 7 des Entschließungsantrags aufgefordert, die erforderlichen Schritte zu ergreifen, um gemeinsame Verwaltungsvorschriften für alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe zu erlassen. In Ziffer 9 wird der Rat aufgefordert, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um öffentliche Register bei allen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen zu schaffen. Da das Parlament durch das Mitentscheidungsverfahren an der Durchführung der Vorschriften über den öffentlichen Zugang zu Dokumenten, die gemäß Artikel 191a des Vertrags von Amsterdam festzulegen sind, beteiligt sein wird, ist es sicherlich nicht nur Aufgabe der Kommission und des Rates, die notwendigen Schritte zu unternehmen, dem Parlament kommt vielmehr eine aktive und nicht nur passive Rolle zu. Die Verfasserin schlägt deshalb Änderungen an beiden Ziffern vor. Außerdem ist sie der Ansicht, daß es sinnvoller wäre, in Ziffer 7 auf "gemeinsame Grundsätze" und nicht auf "gemeinsame Vorschriften" zu verweisen, denn die Situation in den einzelnen Institutionen und Organen könnte sich durchaus etwas voneinander unterscheiden, was eine gewisse Flexibilität notwendig machen könnte.
13. Die Verfasserin möchte auch einige Ergänzungen zum Entschließungsantrag vorschlagen. In den Ziffern 6 und 10 wird auf die notwendige Unterstützung für die Bürger verwiesen, die ein Informationersuchen über Tätigkeiten einer bestimmten Gemeinschaftsinstitution oder eines bestimmten Gemeinschaftsorgans stellen. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, daß jede Institution oder jedes Organ eine bestimmte Person und/oder eine bestimmte Dienststelle als vorrangig verantwortlich für einen solchen Kontakt mit der Öffentlichkeit benennt. Zum zweiten möchte die Verfasserin die Einfügung einer Formulierung vorschlagen, die andere Institutionen und Organe zu ermutigt, sich an den ausgezeichneten Verfahren der Europäischen Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln ein Beispiel zu nehmen und eine Konsultation der Öffentlichkeit über ihre Regelungen einzuleiten, so daß diese in der Zukunft verbessert werden können. Im Anschluß an diese letzte Anmerkung schlägt die Verfasserin schließlich vor, einen Hinweis darauf einzufügen, daß die bestehenden Regelungen der verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe als vorläufig angesehen und in der Zukunft auf der Grundlage einer regelmäßigen Überprüfung ihrer Wirkung in der Praxis und auch auf der Grundlage der neuen vom Parlament und vom Rat in Durchführung der Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam über Offenheit und Transparenz festzulegenden neuen Leitlinien angepaßt werden sollten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

14. Der Institutionelle Ausschuß ersucht den Petitionsausschuß, die folgenden Schlußfolgerungen zu berücksichtigen:
- i) Der Ausschuß begrüßt die Initiativen des Bürgerbeauftragten auf dem Gebiet der Offenheit ausdrücklich und ist der Ansicht, daß sie dazu beigetragen haben, die Annahme von Regelungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten aller Gemeinschaftsinstitutionen und -organen zu beschleunigen;
 - ii) der Ausschuß fordert den Gerichtshof auf, die Probleme bei der Trennung zwischen seinen gerichtlichen und administrativen Dokumenten zu lösen und so rasch wie möglich eine eigene Regelung über den Zugang zu seinen Dokumenten festzulegen;
 - iii) der Ausschuß stellt fest, daß die Inhalte der bislang festgelegten Regelungen im Sonderbericht des Bürgerbeauftragten im einzelnen nicht untersucht werden, ist aber der Ansicht, daß diese Inhalte jetzt sorgfältig geprüft werden müssen; der Ausschuß bedauert jedoch, daß die verabschiedeten Regelungen sich zu stark an die bereits bestehenden Regelungen bei der Kommission und beim Rat anlehnen, die ihrerseits selbst der Verbesserung bedürfen, nicht zuletzt durch eine genauere Definition, was mit dem Schutz der Vertraulichkeit ihrer Beratungen gemeint ist, und durch Einfügung einer Verpflichtung, daß eine Person, die ein Dokument anfordert, innerhalb eines festgelegten Zeitraums eine Antwort erhält; der Ausschuß stellt ferner fest, daß der Rat jetzt ein Verzeichnis seiner Dokumente aufstellt, und er hofft, daß diese Praxis, auf die sich der Bürgerbeauftragte in einer seiner Empfehlungen bezog, auf andere Gemeinschaftsinstitutionen und -organe ausgeweitet wird;
 - iv) der Ausschuß fordert alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe auf, für eine geeignete Veröffentlichung ihrer neuen Zugangsregeln zu ihren Dokumenten zu sorgen, und den betreffenden Bürgern auch die Möglichkeit zu geben, zu diesen Regelungen Stellung zu nehmen; der Ausschuß ist der Ansicht, daß eine Person und/oder eine Dienststelle als verantwortliche Stelle für Anträge der Bürger benannt werden sollte;
 - v) der Ausschuß unterstreicht die Tatsache, daß der Vertrag von Amsterdam eine neue Vorschrift auf Offenheit und Transparenz und über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu EU-Dokumenten enthält, und er stellt fest, daß diese neuen Vorschriften auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission und eines im Mitentscheidungsverfahren zu fassenden Beschlusses vom Europäischen Parlament und Rat im einzelnen ausgeführt werden müssen; der Ausschuß bedauert es, daß der Vertrag von Amsterdam nur auf den Zugang zu Dokumenten der Kommission, des Rates und des Parlaments verweist und fordert, daß die bestehenden Regelungen aller Gemeinschaftsinstitutionen und -organe vor dem Hintergrund neuer Anforderungen, die möglicherweise festgelegt werden, sowie auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen mit den bestehenden Regelungen angepaßt werden.

15. Der Institutionelle Ausschuß fordert den Petitionsausschuß außerdem auf, die folgenden Änderungsanträge in seinen Entschließungsantrag einzubeziehen:

Text des Berichtsentwurfs

Änderungsanträge

(Änderungsantrag 1)

- | | |
|--|---|
| <p>7. <u>fordert die Kommission und den Rat auf, die erforderlichen Schritte zu ergreifen, um gemeinsame diesbezügliche Verwaltungsvorschriften für alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe zu erlassen;</u></p> | <p>7. <u>verpflichtet sich dazu beizutragen, daß die notwendigen Schritte für die Festlegung von Verwaltungsvorschriften bei allen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen unternommen werden, wobei diese Vorschriften sich an gemeinsamen Grundsätzen orientieren und ein höchstmögliches Niveau an Offenheit gewährleisten (fordert die Lösung besonderer Probleme beim Zugang zu Dokumenten, die für Institutionen wie den Europäischen Gerichtshof und die Europäische Zentralbank bestehen, und verlangt, daß Abweichungen von den gemeinsamen Grundsätzen der Offenheit auf ein Minimum beschränkt bleiben);</u></p> |
|--|---|

(Änderungsantrag 2)

- | | |
|--|--|
| <p>8. <u>unterstreicht, daß in allen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen öffentliche Register für alle eingegangenen und ausgearbeiteten Dokumente eingerichtet werden müssen;</u></p> | <p>8. <u>verweist darauf, daß der Rat gegenwärtig ein öffentliches Verzeichnis seiner Dokumente einführt und verpflichtet sich, auf die Einführung solcher Verzeichnisse in allen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen hinzuwirken;</u></p> |
| <p>9. <u>fordert den Rat auf, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um solche öffentlichen Register bei allen Gemeinschaftsinstitutionen und -Organen zu schaffen;</u></p> | |

(Änderungsantrag 3)
Ziffer 10a (neu)

10a. fordert alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe auf, ein spezielle Person und/oder Dienststelle zu benennen, die als erste Anlaufstelle für Ersuchen oder Anträge auf Einsichtnahme von Dokumenten von betroffenen Bürgern fungieren; regt außerdem an, daß jede Institution und jedes Organ für eine geeignete Veröffentlichung ihrer neuen Zugangsregeln zu den Dokumenten über das Amtsblatt, Informationsbroschüren und das Internet sorgt und außerdem die Möglichkeit einer Anhörung der Öffentlichkeit zu ihren Regelungen bietet;

(Änderungsantrag 4)
Ziffer 10b (neu)

10b. ist der Ansicht, daß die von den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen beschlossenen Regeln nur vorläufigen Charakter haben und sie vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen und der neuen Durchführungsvorschriften für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die gemäß Artikel 191a des Vertrags von Amsterdam festgelegt werden müssen, überprüft und angepaßt werden, und sie nicht nur für die Kommission, den Rat und das Parlament, sondern für alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organen gelten müssen;

DER EUROPÄISCHE BÜRGERBEAUFTRAGTE

SONDERBERICHT

(98/C 44/09)

Straßburg, 15. Dezember 1997

HERRN JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

Präsident des Europäischen Parlaments

Rue Wiertz

B-1047 Brüssel

Sehr geehrter Herr Präsident,

im Juni 1996 startete ich eine Untersuchung aus eigener Initiative betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich bei bestimmten Gemeinschaftsinstitutionen und -organen befinden. Mein Beschluß vom 20. Dezember 1996 zum Abschluß der Untersuchung enthielt Empfehlungsvorschläge gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten.

Hiermit lege ich Ihnen gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Status einen Sonderbericht über die ausführlichen Stellungnahmen der Institutionen und Organe vor, an die die Empfehlungen gerichtet waren.

Dies ist der erste Sonderbericht des Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament. Gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Statuts wird eine Kopie des Berichts auch an jede der betroffenen Institutionen und Organe übermittelt.

Daß der Europäische Bürgerbeauftragte die Möglichkeit hat, dem Parlament einen Sonderbericht vorzulegen, ist für seine Arbeit von unschätzbarem Wert. Einige nationale Bürgerbeauftragte mußten lange darum kämpfen, eine vergleichbare Möglichkeit zu erhalten. Solche Sonderberichte sollten daher nicht allzu häufig vorgelegt werden, sondern nur bei wichtigen Angelegenheiten, wenn das Parlament zur Unterstützung des Bürgerbeauftragten im Einklang mit dem Statut des Bürgerbeauftragten tätig werden kann.

Das Europäische Parlament könnte den Sonderbericht nach demselben Verfahren wie den Jahresbericht behandeln.

JACOB SÖDERMAN

Der Europäische Bürgerbeauftragte

**Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß
an die Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten
(616/PUBAC/F/IJH)**

Im Juni 1996 leitete der Europäische Bürgerbeauftragte aus eigener Initiative eine Untersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein, die sich bei Gemeinschaftsinstitutionen und -organen befinden mit Ausnahme des Rates und der Kommission, welche bereits ihre eigenen, öffentlich verfügbaren Regelungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten verabschiedet hatten^(*).

Die Untersuchung wurde mit dem Beschluß des Bürgerbeauftragten vom 20. Dezember 1996 abgeschlossen. Dieser gelangte zu der Auffassung, daß das Versäumnis, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, einen Mißstand in der Verwaltung darstellen könnte. Der Beschluß enthielt Empfehlungen an die betroffenen Institutionen und Organe.

Der Beschluß des Bürgerbeauftragten vom 20. Dezember 1996, der einen vollständigen Bericht über die Untersuchung und die Gründe enthielt, die den Bürgerbeauftragten zu seinen Schlußfolgerungen und Empfehlungen veranlaßten, wurde dem Europäischen Parlament im Jahresbericht für 1996 vorgelegt.

Gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten hat der Bürgerbeauftragte die betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organe über seinen Beschluß und die Empfehlungen, die er an sie gerichtet hat, unterrichtet. Die obengenannte Vorschrift verlangt von einer so angesprochenen Institution oder einem Organ, dem Bürgerbeauftragten binnen drei Monaten eine ausführliche Stellungnahme zu übermitteln.

Dieser Sonderbericht betrifft die ausführlichen Stellungnahmen, die von den betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen vorgelegt wurden.

Aus den nachstehend erläuterten Gründen spricht der Bürgerbeauftragte gemäß Artikel 3 Absatz 7 keine formellen Empfehlungen aus. Zu einer Reihe von Punkten verweist der Bericht jedoch auf Angelegenheiten, die das Europäische Parlament vielleicht weiterverfolgen möchte. Diese Passagen sind fett gedruckt.

(*) Der Rat und die Kommission verabschiedeten einen gemeinsamen Verhaltenskodex (ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 41), umgesetzt durch Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 43), und Beschluß der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46 vom 18.2.1994, S. 58).

A. DIE UNTERSUCHUNG DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN UND SEINE EMPFEHLUNGEN

Insgesamt wurden bei der Untersuchung fünfzehn Gemeinschaftsinstitutionen und -organe^(*) zu ihrer Situation bezüglich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten und insbesondere dazu befragt, ob sie allgemeine Regeln erlassen haben, die der Öffentlichkeit leicht zugänglich sind, oder interne Richtlinien für das Personal betreffend den Zugang der Öffentlichkeit und die Vertraulichkeit.

Aus den dem Bürgerbeauftragten von den Institutionen und Organen übermittelten Informationen ging hervor, daß ein Organ^(*) bereits Regeln verabschiedet hatte und die meisten, jedoch nicht alle, der anderen Institutionen und Organe dies beabsichtigten.

Unter Hinweis darauf, daß der Gerichtshof in Fragen des Gemeinschaftsrechts die oberste Instanz ist, und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs^(*), des Engagements der Union für Transparenz und des Bestehens eines einzigen institutionellen Rahmens für die Union kam der Bürgerbeauftragte zu dem Schluß, daß das Versäumnis, Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verabschieden und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, einen Mißstand in der Verwaltung darstellen könnte. Er hat daher Empfehlungsentwürfe an die betroffenen Institutionen und Organe gerichtet, daß sie für alle Dokumente, die

(*) Die vollständige Liste der betroffenen Institutionen und Organe lautet:
Europäisches Parlament
Gerichtshof
Rechnungshof
Europäische Investitionsbank
Wirtschafts- und Sozialausschuß
Ausschuß der Regionen
Europäisches Währungsinstitut
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt
Europäische Stiftung für Berufsbildung
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop)
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Europäische Umweltagentur
Übersetzungszentrale für die Einrichtungen der Europäischen Union
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogen-sucht
Europäische Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln.

(*) Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt.

(*) „Solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Gemeinschaftsorgane sind, erlassen hat, müssen diese die Maßnahmen, die die Behandlung darauf gerichteter Anträge betreffen, aufgrund ihrer internen Organisationsgewalt erlassen, in deren Rahmen sie geeignete Maßnahmen treffen können, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten“. (Rechtssache C-58/94, Niederlande gegen Rat, [1996] Sammlung I-2169).

bisher noch nicht durch geltende Rechtsvorschriften über den Zugang abgedeckt sind oder Vertraulichkeit erfordern, Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit dazu verabschieden und diese der Öffentlichkeit leicht zugänglich machen.

Für den Gerichtshof, das Europäische Parlament und das Europäische Währungsinstitut (EWI) bezogen sich die Empfehlungen lediglich auf Verwaltungsdokumente. (Die Rechtsprechungsbefugnisse des Gerichts sind vom Mandat des Bürgerbeauftragten gemäß Artikel 138e des EG-Vertrags ausgenommen, und der Begriff des Mißstands beinhaltet nicht die politische Arbeit des Parlaments. Im Fall des EWI wird der Zugang zu Dokumenten im Währungsbereich durch Artikel 11 Absatz 2 dessen Geschäftsordnung geregelt.)

Gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts unterrichtete der Bürgerbeauftragte jede der betroffenen Institutionen und jedes Organ über seine Empfehlungen und ersuchte um ausführliche Stellungnahme bis 30. April 1997.

B. ANTWORTEN AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Die meisten der ausführlichen Stellungnahmen bestehen im wesentlichen aus einer Kopie der Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die von der Institution oder dem Organ verabschiedet wurden.

Der Rechnungshof, die Europäische Investitionsbank und die Europäische Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln (EMA) teilten dem Bürgerbeauftragten jeweils vor dem 30. April 1997 mit, daß sie den Empfehlungen gefolgt sind und fügten eine Kopie der von ihnen verabschiedeten Regeln bei. Im Fall der Europäischen Agentur zur Beurteilung von Arzneimitteln wurde dem Bürgerbeauftragten mitgeteilt, daß die Regeln vom Exekutivdirektor bis Ende 1997 vorläufig verabschiedet wurden und anhand praktischer Erfahrungen bei der Durchführung und nach Konsultierung des Verwaltungsrats und der Betroffenen überarbeitet werden könnten.

Das Europäische Zentrum zur Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht teilten dem Bürgerbeauftragten jeweils vor dem 30. April 1997 mit, daß sie die Empfehlungsentwürfe akzeptiert und die Regeln und Verfahren der Kommission verabschiedet hätten.

Andere Institutionen und Organe ersuchten um mehr Zeit zur Ausarbeitung von Regeln und Durchführung der für deren Verabschiedung erforderlichen Verfahren. Bei Gerichtshof, Europäischem Parlament und Europäischem Währungsinstitut schien weitere Zeit erforderlich, um ihnen die getrennte Behandlung ihrer Verwaltungsdokumente zu ermöglichen. Der Bürgerbeauftragte verlängerte daher die Frist für ausführliche Stellungnahmen bis zum 31. Juli 1997.

Am 3. Juni 1997 teilte die Europäische Umweltagentur dem Bürgerbeauftragten mit, daß sie mit Beschluß vom 16. Mai 1997 Regeln verabschiedet hat.

Am 4. Juni 1997 teilte das Europäische Währungsinstitut dem Bürgerbeauftragten mit, daß es mit Beschluß 9/97 vom 3. Juni 1997 für seine Verwaltungsdokumente Regeln verabschiedet hat.

Am 9. Juni 1997 teilte der Wirtschafts- und Sozialausschuß dem Bürgerbeauftragten mit, daß er mit Beschluß vom 27. Mai 1997 entsprechende Regeln verabschiedet hat.

Am 27. Juni 1997 teilte die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen dem Bürgerbeauftragten mit, daß der ihm am 16. Oktober 1996 übermittelte Regelungsentwurf vorläufig bis zur Vorlage beim Verwaltungsrat im November 1997 durchgeführt würde.

Am 23. Juli 1997 teilte der Ausschuß der Regionen dem Bürgerbeauftragten mit, daß dem Vorstand in der nächsten Sitzung am 17. September 1997 Regeln zur Verabschiedung unterbreitet würden und bis zur Verabschiedung der Ausschuß weiterhin den von der Kommission und dem Rat verabschiedeten gemeinsamen Verhaltenskodex als interne Richtlinie anwenden würde.

Am 28. Juli 1997 teilte das Europäische Parlament dem Bürgerbeauftragten mit, daß es mit Beschluß vom 10. Juli 1997 Regeln verabschiedet hat.

Per undatiertem Schreiben, das am 4. August 1997 beim Bürgerbeauftragten einging, übermittelte die Europäische Stiftung für Berufsbildung einen Regelungsentwurf, der am 27. Oktober 1997 von ihrem Verwaltungsrat verabschiedet werden soll. Am 4. November 1997 teilte die Stiftung mit, daß die Regeln am 27. Oktober 1997 verabschiedet wurden.

Am 21. November 1997 übermittelte die Übersetzungszentrale für die Einrichtungen der Europäischen Union dem Bürgerbeauftragten die von ihr am 17. November 1997 verabschiedeten Regeln.

Am 23. April 1997 teilte der Gerichtshof dem Bürgerbeauftragten mit, daß er einen Regelungsentwurf für den Zugang der Öffentlichkeit zu seinen Verwaltungsdokumenten prüfe, aber mehr Zeit benötige, um zu gewährleisten, daß eine ordnungsgemäß abgefaßte Regelung noch vor Sommer 1997 verabschiedet werden könne.

Nach weiterem Schriftwechsel teilte der Gerichtshof dem Bürgerbeauftragten am 21. Oktober 1997 mit, daß es äußerst schwierig sei, eine klare Trennung zwischen Dokumenten, die sich auf seine Rechtsprechungsbefugnis beziehen, und den sonstigen zu ziehen. Der Gerichtshof teilte dem Bürgerbeauftragten ferner mit, daß er seinen

Ausschuß für Geschäftsordnung beauftragt habe, alle Fragen betreffend den Zugang zu gerichtlichen Unterlagen zu prüfen und es sehr wahrscheinlich dazu führen werden, daß Änderungen der Geschäftsordnung des Gerichtshofs vorgeschlagen werden. Es sei jedoch nicht möglich, für den Abschluß dieser Arbeiten einen Zeitpunkt vorauszusehen. Das Schreiben vom 21. Oktober 1997 ist offenbar die ausführliche Stellungnahme des Gerichtshofs.

C. ANALYSE DER ANTWORTEN AUF DIE EMPFEHLUNGEN

1. Ausführliche Stellungnahmen

Sämtliche Institutionen und Organe, an die die Empfehlungen gerichtet waren, haben offenbar die in Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten vorgesehenen ausführliche Stellungnahme übermittelt. Einige haben um mehr Zeit für den Abschluß des Verfahrens zur Verabschiedung von Regeln ersucht.

2. Die Verabschiedung von Regeln

Dreizehn der vierzehn Organe, an die die Empfehlungen gerichtet waren, haben inzwischen Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten verabschiedet.

Die vom Europäischen Währungsinstitut verabschiedeten Regeln beziehen sich nur auf Verwaltungsdokumente, entsprechend den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten.

Die vom Europäischen Parlament verabschiedeten Regeln beziehen sich offenbar auf sämtliche Dokumente, nicht nur Verwaltungsdokumente. Der Bürgerbeauftragte begrüßt den Beschluß des Parlaments, sämtliche Dokumente in den Anwendungsbereich seiner Regeln einzubeziehen.

Die ausführliche Stellungnahme des Gerichtshofs besagt, daß sämtliche Fragen betreffend den Zugang zu seinen Dokumenten weiterhin geprüft werden. Der Bürgerbeauftragte begrüßt es außerordentlich, daß der Gerichtshof weiter gegangen ist als er selbst in seinen Empfehlungen und auch die gerichtlichen Dokumente in die Studie einbezogen hat. Es wird für die europäischen Bürger von großem Nutzen sein, daß die zu verabschiedenden Regeln sich auf alle Dokumente des Gerichtshofs beziehen. Es ist jedoch zu bedauern, daß für den Abschluß dieser Arbeiten kein Zeitplan erstellt wurde.

Da die Rechtsprechungsbefugnis des Gerichtshofs aus dem Mandat des Bürgerbeauftragten ausgeklammert ist, kann gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Statuts keine formelle Empfehlung ausgesprochen werden.

Das Europäische Parlament hat die Möglichkeit, vom Gerichtshof diesbezüglich weitere Auskünfte anzufordern.

3. Der wesentliche Inhalt der Regeln

Viele Gemeinschaftsinstitutionen und -organe haben sich zweckmäßigerweise hinsichtlich ihrer Regeln über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten auf diejenigen von Rat und Kommission gestützt⁽¹⁾. Damit sind sie voll und ganz den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten gefolgt, die lediglich die Existenz und die öffentliche Zugänglichkeit der Regeln betrafen. Beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts hat der Bürgerbeauftragte keine Empfehlung hinsichtlich des Gehalts der Regeln ausgesprochen. Es wäre daher unangemessen, in diesem Sonderbericht gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Statuts eine formelle diesbezügliche Empfehlung auszusprechen.

Im Vergleich zu den Bestimmungen für einige nationale Verwaltungen sind die Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz von Gemeinschaftsinstitutionen und -organen allgemein recht begrenzt. Sie gewähren insbesondere keinen Anspruch auf Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz eines Organs befinden, aber von einem anderen stammen. Sie verlangen auch nicht die Erstellung von Dokumentenverzeichnissen, die sowohl die Wahrnehmung des Zugangsrechts durch die Bürger erleichtern als auch eine ordnungsgemäße Verwaltung unter Verhinderung des Dokumentenverlusts fördern könnten.

Das Europäische Parlament hat die Möglichkeit zu prüfen, ob die verabschiedeten Regeln den Grad an Transparenz gewährleisten, den die europäischen Bürger von der Union erwarten.

Binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wird das Parlament bei der Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Grenzen für den Anspruch auf Zugang zu Dokumenten in einer Verordnung mitwirken, die gemäß einem neuen Artikel 191a des EG-Vertrags zu verabschieden ist⁽²⁾. Geschlossenheit und Gleichbehandlung der Bürger erfordern, daß nach Inkrafttreten dieser Verordnung als Teil des Gemeinschaftsrechts die allgemeinen Grundsätze und Grenzen,

(¹) Beschluß 93/731/EG des Rates, ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 43, Beschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission, ABl. L 46 vom 18.2.1994, S. 58.

(²) 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 189b festgelegt.

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

die darin festgelegt werden, in der gesamten Gemeinschaftsverwaltung angewandt werden sollten⁽¹⁾.

4. Der Öffentlichkeit leicht zugängliche Regeln

Der Bürgerbeauftragte hat empfohlen, die verabschiedeten Regeln der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen.

Die Regeln des Europäischen Parlaments wurden in allen Amtssprachen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht (ABl. L 263 vom 25.9.1997, S. 27).

Der Rechnungshof und der Wirtschafts- und Sozialausschuß haben ihre Regeln dem Bürgerbeauftragten jeweils in allen Amtssprachen der Gemeinschaft übermittelt.

Der Ausschuß der Regionen teilte dem Bürgerbeauftragten mit, daß er beabsichtige, seine Regeln im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* zu veröffentlichen.

Die Regeln der Europäischen Umweltagentur wurden in allen Amtssprachen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht (ABl. C 282 vom 18.9.1997, S. 5).

Artikel 4 der Regeln der Europäischen Stiftung für Berufsbildung sieht die Veröffentlichung der Regeln im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vor.

Artikel 5 der Regeln der Europäischen Agentur zur Bewertung von Arzneimitteln sieht vor, daß die Regeln veröffentlicht werden, vor allem durch die Internet homepage der Agentur (<http://www.eudra.org/emea.html>).

⁽¹⁾ Diesbezüglich sind Artikel 191a und die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten komplementär. Der Artikel schafft ein spezifisches Recht auf Zugang zu Dokumenten von drei Gemeinschaftsinstitutionen. Als Ergebnis der Untersuchung des Bürgerbeauftragten müssen andere Gemeinschaftsinstitutionen und -organe ebenfalls über Regeln für diesen Zugang verfügen, im Einklang mit den Interessen der ordnungsgemäßen Verwaltung gemäß dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/94, Niederlande gegen Rat, [1996] Sammlung I-2169.

Der Bürgerbeauftragte begrüßt die Tatsache, daß die obengenannte Agentur auch die Öffentlichkeit zu ihren Regeln im Zuge eines Workshops angehört hat, auf dem vor allen Dingen Vertreter der Verbraucher, der Presse, aus dem Gesundheitswesen und der pharmazeutischen Industrie eingeladen waren, und die Öffentlichkeit zu Kommentaren zu den im Internet veröffentlichten vorläufigen Regeln aufgefordert hat.

Der Bürgerbeauftragte hat keine spezielle Methode empfohlen, wie die Regeln der Öffentlichkeit leicht verfügbar gemacht werden sollen, und war der Ansicht, daß jede Institution und jedes Organ selbst beurteilen sollte, was unter den jeweiligen Umständen angebracht ist. Es wäre daher nicht angemessen, daß der Bürgerbeauftragte gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Statuts eine formelle Empfehlung hierzu ausspricht.

Das Europäische Parlament hat die Möglichkeit, diejenigen Institutionen und Organe, die ihre Regeln noch nicht in allen Amtssprachen der Gemeinschaft verfügbar gemacht haben, aufzufordern, dies zu tun.

Das Europäische Parlament und drei Gemeinschaftsorgane haben entweder ihre Regeln im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht oder die entsprechende Absicht bekanntgegeben. Die Europäische Agentur für die Bewertung von Arzneimitteln hat ihre Regeln im Internet veröffentlicht.

Das Europäische Parlament hat die Möglichkeit, Institutionen und Organe aufzufordern, ihre Regeln in angemessener Form zu veröffentlichen.

5. Schlußbemerkungen

Der Europäische Bürgerbeauftragte begrüßt die Tatsache, daß Gemeinschaftsinstitutionen und -organe in allen Phasen seiner Initiativuntersuchung positiv und kooperativ reagiert haben.

Die jetzt verabschiedeten Regeln bedeuten einen wichtigen Schritt nach vorn zur Verbesserung der Transparenz der Gemeinschaftsverwaltung im Einklang mit den Erwartungen und zum Nutzen der europäischen Bürger.

Jacob SÖDERMAN

Der Europäische Bürgerbeauftragte

(98/C 44/10)

Gemäß Artikel 14 des Statuts des Bürgerbeauftragten hat der Europäische Bürgerbeauftragte Durchführungsbestimmungen angenommen, die am 1.1.1998 in Kraft getreten sind.

Die Durchführungsbestimmungen beinhalten Verfahren für die Behandlung von Beschwerden an den Bürgerbeauftragten sowie den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich beim Bürgerbeauftragten befinden.

Die Durchführungsbestimmungen liegen in allen Amtssprachen der Europäischen Union vor und können durch Schreiben an die untenstehende aufgeführte Adresse oder über das Internet (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>) bezogen werden.

Der Europäische Bürgerbeauftragte
1, avenue du Président Robert-Schuman
BP 403
F-67001 Strassburg Cedex
