



Brüssel, den 21. Juni 2016
(OR. en)

10120/1/16
REV 1

CODEC 869
POLGEN 58
INST 263
AG 9
PE 72
INF 109

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung – Verbesserung der Transparenz

Die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung hebt das Engagement der Organe hervor, die Transparenz im Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, und beinhaltet eine Reihe von Vorschriften, die zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen können.

Mit Blick auf die Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 24. Juni 2016 erhalten die Delegationen einen Vermerk des Vorsitzes über die Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung im Bereich der Transparenz.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, dem Rat zu empfehlen, dass er den in diesem Vermerk vorgeschlagenen Ansatz billigt.

ANLAGE

VERMERK DES VORSITZES

Verbesserung der Transparenz

Die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (IIV) hebt das Engagement der Organe hervor, die Transparenz im Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, und beinhaltet eine Reihe von Vorschriften, die zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen können.

Der Gesetzgebungsprozess kann transparenter und verständlicher gestaltet werden, indem aktiver über die einzelnen Stufen dieses Prozesses und deren Ergebnisse informiert wird. Die Rückverfolgbarkeit des Gesetzgebungsprozesses ermöglicht den Bürgern oder Gruppen von Bürgern ein besseres Verständnis. Die gemeinsame Verkündung des erfolgreichen Abschlusses von Legislativverhandlungen könnte ein weiterer Schritt hin zu einer aktiveren Kommunikation sein. Hierbei handelt es sich um grundlegende Elemente, die ernsthaft erwogen werden sollten.

Die IIV bietet mindestens drei Möglichkeiten, um greifbare Verbesserungen zu erzielen:

- eine gemeinsame Datenbank zum Stand der Gesetzgebungsressorts;
- ein gemeinsames Register der delegierten Rechtsakte;
- mehr Transparenz bei den Trilogien (ohne jedoch deren Wirksamkeit zu beeinträchtigen).

Der Vorsitz schlägt vor, dass der Rat diese Gelegenheit nutzt und sich den nachstehenden Ansatz zu eigen macht, auch im Hinblick auf künftige Beratungen mit den beiden anderen Organen.

1. Gemeinsame Datenbank zum Stand der Gesetzgebungsprotokolle

Nummer 39: Im Hinblick auf eine bessere Rückverfolgbarkeit der einzelnen Stufen des Gesetzgebungsprozesses verpflichten sich die drei Organe, bis zum 31. Dezember 2016 Wege zur Weiterentwicklung entsprechender Plattformen und Instrumente zu bestimmen, mit dem Ziel, eine spezielle gemeinsame Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsprotokolle einzurichten.

Der erste Schritt hin zur Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank ist eine technische Beurteilung der bestehenden Instrumente. Die zuständigen Dienste der drei Organe haben die betreffenden Arbeiten bereits aufgenommen. Auch wenn diese Beurteilung weitgehend technischer Art ist, erfordert sie dennoch eine klare Vorstellung dessen, was letztendlich erreicht werden soll. Die in der IIV enthaltene Bestimmung ist diesbezüglich recht allgemein formuliert. Der Rat sollte daher politische Leitlinien zur Steuerung der Arbeit festlegen, damit die angestrebte verbesserte Transparenz auch tatsächlich verwirklicht wird. Dies ist umso wichtiger, als die Datenbank während der IIV-Verhandlungen eine Forderung des Rates war, der hierbei auch die Bedeutung des Rückverfolgbarkeitsaspekts und die Anforderung der Benutzerfreundlichkeit betont hat.

Die Arbeit sollte folglich entsprechend den folgenden Leitlinien aufgenommen werden:

- Die Datenbank zu den Gesetzgebungsprotokollen sollte zum Ziel haben, Klarheit über den Prozess zu vermitteln und den tatsächlichen Stand anzugeben, im Gegensatz zu einer einfachen Auflistung der Dokumente, die dem Benutzer die mühsame Aufgabe überlassen würde, die einzelnen Dokumente den verschiedenen Stufen des Prozesses zuzuordnen (unbeschadet der jeweiligen Regeln oder Politiken der einzelnen Organe in Bezug auf die Veröffentlichung von Dokumenten).
- Zu diesem Zweck sollten die anzugebenden Schritte nicht auf die förmlichen Verfahrensschritte nach Artikel 294 AEUV beschränkt werden. Sie sollten vielmehr die Praxis des Gesetzgebungsprozesses widerspiegeln (beispielsweise beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Erteilung von Mandaten im Parlament und im Rat für die Trilog-Phase).
- Die Gesamtdarstellung der Dossiers sollte benutzerfreundlich und optisch ansprechend sein und ein einfaches Navigieren ermöglichen, insbesondere für Benutzer mit weniger fundierten Kenntnissen der EU und ihres ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

2. Gemeinsames Register der delegierten Rechtsakte

Nummer 29: Die drei Organe verpflichten sich, bis spätestens Ende 2017 in enger Zusammenarbeit ein gemeinsames funktionales Register der delegierten Rechtsakte einzurichten, in dem Informationen in gut strukturierter und benutzerfreundlicher Weise zur Verfügung gestellt werden, um die Transparenz zu erhöhen, die Planung zu erleichtern und die Nachverfolgbarkeit aller einzelnen Phasen des Lebenszyklus eines delegierten Rechtsakts zu ermöglichen.

Als zusätzliche Anforderung an die Transparenz sieht die *gemeinsame Verständigung* über delegierte Rechtsakte¹ vor, dass das Register die für die Übermittlung und Entgegennahme aller Dokumente betreffend delegierte Rechtsakte genutzten Funktionsmailboxen ersetzt. Im Rat wurden die internen technischen Vorbereitungen vor der Annahme der IIV aufgenommen, und derzeit sind technische Beratungen zwischen dem Generalsekretariat des Rates, dem Parlament und den Kommissionsdienststellen im Gange.

Das Register wird eine Doppelfunktion haben – es wird die Transparenz delegierter Rechtsakte erhöhen und zudem als praktisches Instrument für die Kommunikation zwischen den Organen dienen. Das Register wird demnach den gesamten Lebenszyklus jedes einzelnen delegierten Rechtsakts – d.h. von seiner Planung bis hin zum Inkrafttreten – erfassen und eine chronologische Ansicht aller mit ihm verbundenen Dokumente bieten. Im Interesse der Rückverfolgbarkeit sollte den Benutzern außerdem die Möglichkeit gegeben werden, alle (bereits angenommenen oder in der Ausarbeitung befindlichen) delegierten Rechtsakte, die einen bestimmten Basisrechtsakt betreffen, aufzuzeigen.

Auch wenn eine möglichst weitgehende Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit anzustreben ist, könnte es, damit dieser integrierte Ansatz in der Praxis auch durchführbar ist, notwendig sein, die Möglichkeit einer Unterscheidung zwischen einem frei zugänglichen und einem begrenzt zugänglichen Bereich zu erkunden. Allerdings darf eine derartige Begrenzung nicht über die operativen Bedürfnisse der Organe hinausgehen.

¹ Anhang der IIV, Abschnitt II Nummer 12.

3. Mehr Transparenz bei den Trilogen, ohne jedoch deren Wirksamkeit zu beeinträchtigen

Nummer 38: Die drei Organe werden auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften und der einschlägigen Rechtsprechung für Transparenz bei den Gesetzgebungsverfahren sorgen, indem sie unter anderem auch die trilateralen Verhandlungen angemessen handhaben.

Das Europäische Parlament und der Rat sind in erster Linie zuständig für die praktischen Vorkehrungen, nach denen die Triloge arbeiten. Der Trilog-Prozess hat sich als wirksames Instrument zur Abwicklung komplexer interinstitutioneller Verhandlungen innerhalb eines relativ begrenzten Zeitrahmens erwiesen. Bei Vorschlägen für Rechtsakte, die die Rechte von Bürgern, Unternehmen oder Organisationen berühren, sind die Triloge bei der Öffentlichkeit auf großes Interesse gestoßen. Um den rechtmäßigen Erwartungen der Bürger, besser über den Prozess informiert zu werden, gerecht zu werden, ohne seine "Leistungsfähigkeit und Flexibilität" (wie sie in der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens² anerkannt wird) zu beeinträchtigen, könnten zwei Lösungsansätze ausgelotet werden. Der erste würde darin bestehen, die Transparenz der Verhandlungsmandate (des Rates) zu erhöhen. Der zweite Ansatz würde darin bestehen, eine bessere und verstärkt proaktive Bekanntgabe der Ergebnisse von Trilog-Verhandlungen anzustreben.

² ABl. C 145 vom 30.6.2007, S. 5 (Nummer 7).

Verhandlungsmandate des Rates

Für den Rat stellt die öffentliche Kommunikation im Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eine besondere Herausforderung dar, da das öffentliche und mediale Interesse eher den Zwischenstufen der Verhandlungen (Annahme der Mandate und erfolgreiche Trilogie, wo sich der Vorsitz oft zur Verschwiegenheit verpflichtet fühlt) als der Phase der förmlichen Annahme gilt. Umgekehrt kommuniziert das Europäische Parlament ständig mit den Medien in allen Zwischenphasen des Gesetzgebungsprozesses sowie nach Abschluss der Trilogie.

Heutzutage gibt es keine klare Trennung der Kommunikationswege mehr zwischen den institutionellen Kanälen und den sozialen Medien, wobei Letztere ihre Informationen zunehmend vor den amtlichen Mitteilungen an die Öffentlichkeit bringen. Es wäre im Interesse des Rates, die Öffentlichkeit besser über die in der Zwischenphase erzielten Verhandlungserfolge zu unterrichten, beispielsweise wenn ein Verhandlungsmandat angenommen wird, das der Rat öffentlich zugänglich machen könnte, sofern keine triftigen Gründe dagegen sprechen, oder wenn der Vorsitz eine Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament schließt oder wenn der AStV das Ergebnis von Trilog-Verhandlungen billigt. Dies würde auch die Rückverfolgbarkeit einzelner Dossiers erleichtern.

Aktive Kommunikation über die Ergebnisse der Trilogie

Nummer 38: Die drei Organe werden die Unterrichtung der Öffentlichkeit während des gesamten Gesetzgebungszyklus verbessern und insbesondere den erfolgreichen Abschluss des Gesetzgebungsprozesses beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach der Einigung gemeinsam verkünden, insbesondere durch gemeinsame Pressekonferenzen oder andere für geeignet erachtete Mittel.

Die gemeinsame Verkündung des erfolgreichen Abschlusses des Gesetzgebungsprozesses war bereits in der vorigen IIV über bessere Rechtsetzung festgeschrieben und wurde in der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens³ erneut bestätigt. Dennoch sind gemeinsame Pressemitteilungen oder -konferenzen eher selten, wobei diese Möglichkeit allerdings erörtert werden könnte.

Der Rat könnte versuchen, sich mit dem Europäischen Parlament darauf zu verständigen, dass systematischer und unmittelbar im Anschluss an abschließende Trilogie zumindest ein gewisses Maß an sachlicher Unterrichtung über die Ergebnisse des Trilogs erfolgt. Eine derartige gemeinsame und kohärente Unterrichtung könnte der Öffentlichkeit ein ausgewogeneres Bild des Stands der Verhandlungen bieten.

³ Nummer 45.