

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
der öffentlichen Konsultation der Europäischen Bürgerbeauftragten
zur Transparenz von Trilog

Informelle Trilogie limitieren - Transparenz erhöhen

30.03.2016

Einleitung:

Informelle Trilogie vor der ersten Lesung wurden als Ausnahme zum regulären Gesetzgebungsverfahren eingeführt, um die oft langwierige europäische Gesetzgebung zu beschleunigen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht daher grundsätzlich eine Berechtigung für dieses Gesetzgebungsinstrument, da es dem europäischen Gesetzgeber in die Lage versetzt, in Krisenzeiten schnell reagieren zu können. Allerdings wird mit Sorge betrachtet, dass aus der Ausnahme die Regel geworden ist. In der letzten Legislaturperiode wurde der überwiegende Teil der Gesetzgebung in erster Lesung abgeschlossen. Der DGB spricht sich daher dafür aus, dass der ordentliche Gesetzgebungsprozess, wie er in den Verträgen beschrieben wird, eingehalten wird.

Der Vermittlungsausschuss zwischen Rat und Parlament ist in den Verträgen erst nach der zweiten Lesung vorgesehen. Er unterscheidet sich dabei in der Arbeitsweise und Zusammensetzung deutlich von der des informellen Trilog in erster Lesung. So sind im regulären Vermittlungsausschuss beispielsweise die Delegationen des Rates und des Parlaments erheblich größer. Der Rat wird nicht nur von der jeweiligen Ratspräsidentschaft vertreten, wie es im informellen Trilog der Fall ist. Vielmehr besteht die Ratsdelegation aus jeweils einer VertreterIn eines jeden Mitgliedsstaates. Das Parlament entsendet eine gleich große Delegation. Zurzeit wären dies jeweils 28 Mitglieder. Beim informellen Trilog besteht die Parlamentsdelegation lediglich aus der BerichterstatterIn und den Schattenberichterstattern sowie der Ausschussvorsitzenden, in der Regel also aus lediglich 8-10 Personen. Damit wird deutlich, dass der sehr sensible Aushandlungsprozess unter Ausschluss der Öffentlichkeit von einer sehr kleinen Gruppe auf beiden Seiten der Mitgesetzgeber bestimmt wird. Fehlende Transparenz

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Stefan Gran
Abteilung Vorsitzender
Verbindungsstelle Europapolitik

Telefon: +32 2 [REDACTED]
Telefax: +32 2 [REDACTED]
Mobil: +32 [REDACTED]

Avenue de Tervueren 15
B-1040 Brüssel

www.dgb.de

EU-Transparenzregister:
07595112423-87

gepaart mit einer verhältnismäßig geringen Anzahl der beteiligten Personen ist dazu prädestiniert das Vertrauen in eine ordentliche Gesetzgebung zu untergraben.

Zu den Konsultationsfragen im Einzelnen:

1. Ist Ihrer Meinung nach die Art, wie EU-Gesetzgebung mittels Trilogen verhandelt wird, ausreichend transparent? Bitte führen Sie eine kurze Begründung für Ihre Antwort an.

Da informelle Trilogie unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, ist keine Transparenz gewährleistet. Es ist nicht nachvollziehbar wie es zu einer Annäherung der Positionen der Mitgesetzgeber gekommen ist, vor allem für InteressensvertreterInnen außerhalb der Institutionen. Eine ausgewogene Kommunikation der Positionen und Interessen Betroffener wird so untergraben. Die kurze Aussprache zum Stand der Trilogverhandlungen in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments ist unpräzise und gibt keinen Einblick in die detaillierte Positionsfindung.

2. Bitte legen Sie dar, wie größere Transparenz Ihrer Meinung nach den EU-Gesetzgebungsprozess beeinflussen könnte, etwa im Hinblick auf das öffentliche Vertrauen in das Verfahren, die Effizienz des Verfahrens und andere Aspekte öffentlichen Interesses.

Die Legitimität von Gesetzgebung und damit das Vertrauen in die von den Mitgesetzgebern getroffenen Entscheidungen, steht und fällt damit, dass die Öffentlichkeit den Weg der Entscheidungsfindung nachvollziehen kann.

Da es auf der europäischen Ebene keine voll ausgeprägte politische Parteienlandschaft sowie keine nach nationalen Maßstäben existierende Regierung und damit einhergehende regierungstützende Koalition und Opposition im Europäischen Parlament gibt, findet ein öffentlicher pan-europäischer Diskurs nur selten statt. Daher ist es für das Vertrauen in die Gesetzgebung umso wichtiger, dass der öffentliche Diskurs im Europäischen Parlament und Ministerrat stattfindet und die dort vertretenden Positionen zumindest von einer interessierten Öffentlichkeit nachvollzogen werden können. Da die informellen Trilogie im Wesentlichen bereits nach der Ausschussabstimmung stattfinden, entfällt zumeist eine Aussprache und Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments. Dementsprechend sind auch nicht alle gewählten Abgeordnete an der Entscheidungsfindung des Parlaments beteiligt. Auf Ratsebene wird ebenfalls nur eine gemeinsame Ausrichtung beschlossen, die nicht die politische Qualität eines gemeinsamen Standpunktes in erster Lesung besitzt.

Für die Öffentlichkeit ist es jedoch wichtig, dass beide Mitgesetzgeber in erster Lesung ihre Positionen beschließen und so nach außen dokumentieren. Nur so kann sie beide Positionen vergleichen und dabei nachvollziehen, wie die einzelnen Mitgliedsstaaten im Rat sowie die einzelnen Abgeordneten im Europäischen Parlament votiert haben.

Ein zweiter Ansatzpunkt stellt der Grundsatz der guten Rechtssetzung dar. Dazu gehört u.a., dass ein Rechtsakt klar und unmissverständlich formuliert wird. Durch die informellen Trilog-Verhandlungen kommt es jedoch nicht selten vor, dass Kompromisse in Nachtverhandlungen getroffen werden und aufgrund der komplizierten Kompromissfindung widersprüchlich und unklar formuliert sind. Ein Kompromiss, in den jede Seite etwas anderes hineininterpretiert, kann kein Ausdruck guter Rechtssetzung sein. Dagegen kann eine „cooling down“-Phase zwischen erster und zweiter Lesung dazu beitragen, dass die interessierte Öffentlichkeit die gefundenen Positionen bewerten und auf mögliche Probleme und Unstimmigkeiten aufmerksam machen kann.

Grundsätzlich würde diese Möglichkeit zwar auch im Rahmen des informellen Trilogs bestehen, da der Ausschuss und das Plenum des Europäischen Parlaments das Ergebnis letztendlich legitimieren müssen. Jedoch besteht nach dem erfolgreichen Abschluss einer Trilog-Verhandlung ein starker politischer Druck auf die Abgeordneten, das Trilog-Ergebnis anzunehmen. In der Realität wird dieses demnach nur selten korrigiert bzw. abgelehnt.

3. Die Institutionen haben ihre Bemühungen bezüglich der proaktiven Veröffentlichung von Trilogdokumenten beschrieben. Würde die proaktive Veröffentlichung aller Dokumente, die von den Institutionen während Trilogverhandlungen ausgetauscht werden, etwa das "Vier-Spalten Dokument", nachdem die Trilogverhandlungen zu einer Einigung über einen Kompromisstext geführt haben, Ihrer Meinung zufolge eine größere Transparenz des Verfahrens sicherstellen? Zu welchem Verfahrenszeitpunkt könnte eine solche Veröffentlichung erfolgen? Bitte begründen Sie kurz Ihre Position.

Die proaktive Veröffentlichung aller Dokumente, die von den Institutionen während der Trilog-Verhandlungen ausgetauscht werden, würde eine größere Transparenz des Verfahrens sicherstellen. Gerade das Vier-Spalten-Dokument samt Kommentare gewährleistet einen guten Überblick über den Verfahrensstand. Allerdings wäre die Veröffentlichung nach Einigung über einen Kompromisstext nicht von großem Nutzen, sondern sollte gleich zu Beginn erfolgen. Sofern das Vier-Spalten-

Dokument im Laufe der Verhandlungen aktualisiert wird, sollte es vor dem nächsten Verhandlungstreffen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Nur so kann der Verhandlungsgang für Externe nachvollzogen werden.

4. Wenn ja, welche konkreten Schritte könnten die Institutionen unternehmen um die Öffentlichkeit im Vorhinein über Trilogverhandlungsrunden zu informieren? Wäre es ausreichend a) solcherart Verhandlungsrunden im Vorhinein öffentlich anzukündigen oder b) weitere Details zu bevorstehenden Verhandlungsrunden, beispielsweise Tagesordnungen und Listen mit möglichen TeilnehmerInnen, zu veröffentlichen?

Zur Information der Öffentlichkeit, sollte das Vier-Spalten-Dokument samt Aktualisierungen sowie das Datum der Verhandlungsrunden und Tagesordnungen zu den einzelnen Sitzungen bereitgestellt werden. Listen mit möglichen Teilnehmern sollten nicht veröffentlicht werden, da dies zu hohen Einflussversuchen auf Beamte und Mitarbeiter der Institutionen von Seiten der InteressensvertreterInnen führen könnte. Die zuständige Generaldirektion der Kommission, die Vertreter aus der gängigen Ratspräsidentschaft sowie die EP-Berichterstatter und Schattenberichterstatter sind für die Öffentlichkeit leicht über das Internet zu erfassen.

5. Es wurden Bedenken geäußert, dass detaillierte Vorausinformationen über Trilogie zu erhöhtem Druck durch LobbyistInnen auf die Gesetzgeber und auf in den Verhandlungen involvierte BeamtInnen führen könnten. Bitte geben Sie eine kurze Stellungnahme dazu ab.

Der erhöhte Druck durch LobbyistInnen auf die EU-Institutionen findet nicht nur vor Beginn der Trilog-Verhandlungen statt, sondern auch währenddessen. Allerdings sind beim gängigen intransparenten Verfahren der Trilog-Verhandlungen klar diejenigen InteressensvertreterInnen im Vorteil, die finanziell gut ausgestattet und vernetzt sind. Auf illegale Weise finden die meisten Dokumente sowieso ihren Weg zu den InteressensvertreterInnen. Eine größere Transparenz im Verfahren durch Veröffentlichung der Dokumente würde dafür sorgen, dass auch kleinere InteressensvertreterInnen an die Informationen herankommen. Wie in Frage 5 schon erwähnt, bestünde jedoch bei der Veröffentlichung einer detaillierten Teilnehmerliste die Gefahr einer zu direkten Einflussnahme durch Lobbyisten. Grundsätzlich wäre jedoch das klassische Verfahren in erster und zweiter Lesung im Vergleich zum informellen Trilog mit seinen sehr kleinen Delegationen am wenigsten anfällig für eine Einflussnahme durch InteressenvertreterInnen.

6. Sollte Ihrer Meinung nach die Ausgangsposition ("Verhandlungsmandat") sämtlicher drei Institutionen bezüglich eines Gesetzgebungsvorschlags vor Beginn der Trilogverhandlungen veröffentlicht werden? Bitte begründen Sie kurz Ihre Position.

Da das „Verhandlungsmandat“ der Kommission anhand des Kommissionsvorschlages einsehbar ist und das Mandat des EP über den im Fachausschuss abgestimmten Berichtsentwurf, ist die Veröffentlichung an dieser Stelle zufriedenstellend. Allerdings gibt es kein öffentliches Dokument, welches die Ausgangsposition des Rates darlegt, außer vielleicht eine allgemeine Ausrichtung. Das sollte dringend geändert werden. Auch das Verhandlungsmandat des Rates sollte für die Öffentlichkeit einsehbar sein.

7. Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen könnten die Institutionen setzen, um die Sichtbarkeit von, und Zugänglichkeit zu, Dokumenten und Informationen, die bereits derzeit öffentlich zugänglich sind, zu erhöhen?

Um die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit von Dokumenten und Informationen zu erhöhen, könnten die Ausgangspositionen der drei Institutionen vor Beginn der Verhandlungen beispielsweise auf die EP-Website „Legislative Observatory“ eingestellt werden.

8. Sind Sie der Meinung dass man in Bezug auf Transparenz zwischen "politischen Trilog", in welchen die politischen Vertreter der Institutionen auftreten, und "technischen Verhandlungsrunden", die auf BeamtInnenebene abgehalten werden und wo keine politischen Entscheidungen getroffen werden sollten, unterscheiden sollte?

Die Öffentlichkeit sollte über die Tagesordnungspunkte politischer und technischer Trilog informiert werden, da nur so überprüft werden kann, ob die Trennung zwischen rein technischen oder politischen Sachverhalten auch wirklich eingehalten wird.

9. Sollten Sie der Auffassung sein, dass die Transparenz von Trilogverhandlungen in anderen Bereichen erhöht werden könnte, teilen Sie uns dies bitte mit. Bitte seien Sie so konkret wie möglich.

Die moderierende Rolle der Kommission bei Trilogverhandlungen sollte gewahrt werden. Oft wird über die enge und einseitige Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission berichtet sowie Beschwerden laut, dass die Kommission während der

informellen Trilogie eine weitaus aktivere Rolle einnimmt, als ihr eigentlich zustünde.

Es sollten transparente Regeln aufgestellt werden, die festlegen, in welchen Fällen eine Einigung in erster Lesung in Betracht gezogen werden kann. Man könnte zum Beispiel das Plenum darüber entscheiden lassen, ob informelle Trilogie oder eine erste Lesung durchgeführt werden soll. Zudem könnte man Regeln aufstellen, die informelle Trilogie nur dann erlauben, wenn sich das Verhandlungsmandat des Rates und des Europäischen Parlamentes sehr ähneln. Sehr gegensätzliche Vorschläge sollten gezwungenermaßen in die erste Lesung gehen.

Laut Artikel 70 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes (Inter-institutionelle Verhandlungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren) muss das Verhandlungsteam des Trilogs dem zuständigen Fachausschuss Bericht erstatten. Allerdings handelt es sich hier in der Regeln meist nur um sehr kurze und nicht detaillierte Wortbeiträge. Es sollten Regeln aufgestellt werden, die das Verhandlungsteam dazu verpflichten, die bestehenden Problempunkte konkret aufzuzeigen sowie eine Debatte dazu zu erlauben.

Der Dialog mit repräsentativen Gewerkschaften, Verbänden und der Zivilgesellschaft sollte in allen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens gewährleistet werden.

Schlussbemerkung:

Der DGB setzt sich grundsätzlich dafür ein, dass informelle Trilogie nur durchgeführt werden, wenn sich die Positionen von Rat und Parlament sehr ähnlich sind. Für die Positionsfindung sollte die erste Lesung auf jeden Fall abgeschlossen werden. Sollte es zu informellen Trilogien kommen, ist ein Höchstmaß an Transparenz von Nöten, da den einzelnen Verhandlern auf beiden Seiten große politische Gestaltungsmacht in die Hand gelegt wird. Nicht selten weicht der verhandelte Text weit von den Mandatstexten ab. Ein einmal ausgehandelter Text entfaltet jedoch ein hohes Druckpotenzial auf die einzelnen Abgeordneten dem Ergebnis zuzustimmen.

Darüber hinaus sollte es, angelehnt an die dritte Lesung, auch beim informellen Trilog ein zeitliches Limit geben, um Endlosverhandlungen zu unterbinden. Sollte es beispielsweise innerhalb von zwei Monaten nicht möglich sein ein Ergebnis zu erzielen, kann davon ausgegangen werden, dass die Positionen von Rat und



Parlament zu weit auseinanderliegen und es sollte der ordentliche Gesetzgebungsweg beschritten werden.