
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Konsultation der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Transparenz von Trilogen („Konsultation zu Trilogen“)

Vorbemerkung: Grundsätzliche Erwägungen zum Trilogverfahren

Der informelle Trilog findet derzeit lediglich in der [gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13. Juni 2007 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens](#) (Anlage XIX zur GO EP), in dem Leitfaden [„Mitentscheidung und Vermittlung“](#) vom Dezember 2014 zur Arbeit des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sowie in der neuen [„Interinstitutionellen Vereinbarung zur Besseren Rechtsetzung“](#) vom März 2016 Erwähnung. Verbindliche Transparenzvorschriften oder sonstige Verfahrensregelungen bestehen ebenso wenig wie eine primärrechtliche Grundlage. Im AEUV sind Triloge lediglich im Vermittlungsverfahren (Art. 294 Abs. 10-12 AEUV) und bei der Durchführung der Finanzvorschriften (Art. 324 AEUV) vorgesehen. Hinzu kommt, dass der informelle Trilog keine Ausnahme in der Rechtsetzungspraxis darstellt, sondern zunehmend zum Regelfall und selbst bei grundlegenden Richtungsentscheidungen eingesetzt wird.

Aus diesen Gründen lehnt die Wirtschaft den informelle Trilog sowohl in seiner gegenwärtigen Gestaltung als auch mit Blick auf seine häufige Anwendung grundsätzlich ab. Der informelle Charakter der Trilogverhandlungen ist zwar mit Blick auf schnell zu erzielende Lösungen nachvollziehbar, aber dennoch rechtlich bedenklich. Das Bedürfnis nach handhabbaren Konsensverfahren darf nicht dazu führen, abseits formaler Verfahrensvorschriften zu agieren. Denn Art. 15 Abs. 2 AEUV stellt fest, dass das Parlament ebenso wie der Rat öffentlich zu tagen haben, wenn es sich um Fragen der Gesetzgebung handelt. Art. 11 Abs. 2 EUV schreibt den Organen der EU, zu denen Kommission, Rat und Europäisches Parlament gehören (Art. 13 Abs. 1 EUV), ferner einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft vor. Der ist aber nur möglich, wenn die Betroffenen von den Inhalten der Diskussion um einen Gesetzgebungsvorschlag Kenntnis haben. Soweit in der ersten Lesung kein Konsens erzielt wurde, ist es deshalb vorzugswürdig, umstrittene Rechtsakte im Rahmen des primärrechtlich vorgesehenen Verfahrens der zweiten Lesung zu einem Konsens zu führen.

Außerdem sollte der informelle Trilog in ein formales Verfahren überführt werden. Es bietet sich an, einen entsprechenden Regelungsabschnitt in die jeweiligen Geschäftsordnungen der Gesetzge-

bungsorgane aufzunehmen. Dabei sollte der Trilog im Rahmen der ersten Lesung in seiner Anwendung auf besondere Fälle beschränkt bleiben. Zu denken ist in diesem Zusammenhang in erster Linie an eilige Angelegenheiten, bei denen dem Gesetzgeber flexible und außerordentliche Verfahrensoptionen zur Verfügung stehen müssen.

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.

Nein, aus Sicht der von der Gesetzgebung betroffenen Wirtschaft fehlt jegliche Transparenz während der Trilogverhandlungen. Lediglich wer einen Anspruch, z. B. als (Schatten)Berichterstatter besitzt, kann Einsicht in den Verhandlungsstand (Vier-Spalten-Papier) nehmen. Diese Praxis steht im Gegensatz zu Art. 15 Abs. 3 UA 1 AEUV, der jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat einen Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten, insbesondere denen des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 15 Abs. 3 UA 5 AEUV), einräumt. Darüber hinaus stellt Art. 15 Abs. 2 AEUV fest, dass das Parlament ebenso wie der Rat in Fragen der Gesetzgebung öffentlich zu tagen haben.

Das Tempo der Triloggespräche verhindert oft zusätzlich eine Teilnahme der Interessenträger am Gesetzgebungsprozess, die ebenfalls im AEUV vorgesehen ist (Art. 11 Abs. 2 EUV). Vor dem Hintergrund, dass das Beteiligungsverfahren im Vorfeld des Gesetzgebungsvorschlags häufig über ein Konsultationsverfahren mit zu kurz gesetzten Fristen und lediglich auf Englisch abläuft, drängt sich den Interessenträgern der Gesamteindruck auf, dass sie bewusst aus dem Verfahren ausgesperrt werden sollen. Fundierte Aussagen lassen sich mangels ausreichender Fristen und fehlender deutscher Sprachfassung im Konsultationsverfahren kaum treffen, sodass die Interessenträger darauf angewiesen sind, ihre Position im Laufe des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einzubringen. Diese Möglichkeit wird durch den Trilog erheblich erschwert.

Die gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Anlage XIX zur GO EP) lässt überdies in Nr. 9 der „Grundsätze“ darauf schließen, dass sogar für die drei Institutionen die Transparenz der Trilogverfahren unzureichend ist.

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 mangelnde Transparenz ist die Kernursache für das fehlende Vertrauen von Unternehmen sowie EU-Bürgerinnen und Bürgern gegenüber dem europäischen Gesetzgeber, auch wenn sie in

vielen Punkten nur „gefühl“ ist, weil die entsprechenden Informationen tatsächlich online abrufbar sind. Daher ist es für die Vertrauensbildung wichtig, dass die europäischen Institutionen Informationen über den Gesetzgebungsprozess und die einzelnen Verfahrensschritte publizieren, wie dies z. B. über die Website EUR-Lex oder das Legislative Observatory des Europäischen Parlaments geschieht. Genauso wichtig ist die in Art. 11 EUV vorgesehene Beteiligung von repräsentativen Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern an der Gesetzgebung. Die Beteiligungsverfahren, etwa im Rahmen von schriftlichen Konsultationen, Arbeitsgruppen oder Anhörungen, steigern die Qualität der Gesetzgebung und sind Ausdruck der partizipativen Demokratie, weil praktisches Erfahrungswissen zu den Regelungsmöglichkeiten und ihren Auswirkungen in den Gesetzgebungsprozess einfließen kann. In diesem Zusammenhang kommt den deutschen Industrie- und Handelskammern (IHKs) eine besondere Rolle zu: Als einzig demokratisch legitimierte Vertreter des Gesamtinteresses der Wirtschaft bieten die öffentlich-rechtlichen Kammern einen klaren Mehrwert gegenüber anderen Beteiligten. Die IHKs verfügen aufgrund der gesetzlichen Mitgliedschaft der Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Handel und Dienstleistungen sowie durch ihre regionale Verwurzelung (79 IHKs in ganz Deutschland) und die Mitgliedschaft von Unternehmen aller Größen und Sektoren über einen umfassenden Sachverstand und Erfahrungsschatz. Deshalb ist es wichtig, nicht nur die Stellungnahmen der Kammern im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen, sondern auch Vertreter von Kammern und Mitgliedsunternehmen noch stärker in Workshops und Anhörungen der Institutionen einzubeziehen.

Die Informationsquellen EUR-Lex und Legal Observatory verlieren für die betroffene Wirtschaft ihren Wert, sobald die Institutionen beschließen, ein informelles Trilogverfahren durchzuführen. Ab diesem Zeitpunkt sind den Websites keine Informationen zum Verfahrensstand mehr zu entnehmen – nicht einmal, dass im Trilogverfahren verhandelt wird, wird derzeit offen gelegt. Das Trilogverfahren konterkariert auf diese Weise die Transparenz- und Beteiligungsbemühungen im Vorfeld, so dass sich die Frage nach deren Wert für das Gesetzgebungsverfahren stellt.

Für vollständige Transparenz kann lediglich die Einhaltung des vom AEUV vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens sowie die Publikation der Verfahrensschritte und Dokumente auf den genannten Websites sorgen. Dies ist – von den Ausnahmen in Art. 294 Abs. 10-12 und Art. 324 AEUV abgesehen – ein Verfahren ohne Trilogie. Wir unterstützen daher, dass der [Beschluss des Europäischen Parlaments](#) zur neuen Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 9. März 2016 in Nr. 10 (S. 6) daran erinnert, dass Einigungen in zweiter Lesung das Standardverfahren im Gesetzgebungsverfahren sein sollten.

Sofern die Institutionen für besonders eilige Verfahren am Trilogverfahren festhalten wollen, müssen zumindest der Eintritt in den Trilog auf den Websites vermerkt und die Vier-Spalten-Papiere dort regelmäßig veröffentlicht werden.

Wir unterstützen in diesem Zusammenhang das Papier der niederländischen Ratspräsidentschaft [„The Netherlands Presidency: increasing transparency step by step“](#) vom 3. März 2016. Darin spricht sich die Ratspräsidentschaft für die verbesserte Transparenz von Trilogon durch bessere Kommunikation des Verfahrens und der Ergebnisse aus, die sie in der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung verankert sehen will. Auch der Beschluss des Parlaments weist in Nr. 16 (S. 7-8) darauf hin, dass Fragen der Transparenz im Zusammenhang mit dreiseitigen Verhandlungen weiter verfolgt werden müssen. In der Vereinbarung selbst wird in Nr. 38 allerdings lediglich erwähnt, dass die trilateralen Verhandlungen „angemessen“ gehandhabt werden sollen, wobei offen bleibt, was darunter zu verstehen ist. Auch das Versprechen der besseren „Unterrichtung der Öffentlichkeit während des gesamten Gesetzgebungszyklus“ bleibt schwammig. Aus Sicht der Wirtschaft hätte man sich in der Vereinbarung ein klareres Bekenntnis dazu gewünscht, den Stakeholdern im Rahmen der informellen Trilogie die Gelegenheit zur Beteiligung zu geben.

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.

Mit einer frühzeitigen Veröffentlichung der aktuellen Dokumente könnten die Institutionen mehr Transparenz schaffen und die Möglichkeit der Teilhabe am Gesetzgebungsverfahren einräumen. Da die Trilogie unterschiedlich lange dauern und unterschiedlich schnell voran kommen, fällt es schwer, eine allgemeine Richtschnur für den Veröffentlichungszeitpunkt zu geben. Wichtig wäre eine zeitnahe Veröffentlichung derjenigen erzielten Kompromisslinien, die unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaft und andere Stakeholder haben werden und die daher von diesen auf ihre Praxistauglichkeit geprüft werden müssen.

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 De-

tails zu bevorstehenden Verhandlungsrunden, beispielsweise Tagesordnungen und Listen mit möglichen TeilnehmerInnen, zu veröffentlichen?

Eine vorherige Ankündigung der Verhandlungsrunden sowie der Details zu Tagesordnungspunkten, Kompromissvorschlägen und Teilnehmern wäre wichtig, um den Stakeholdern eine Beteiligungsmöglichkeit zu eröffnen und damit ihren Erfahrungsschatz zu nutzen. Das erhöht nicht nur die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens, sondern auch die Qualität der Diskussion und folglich der Gesetzgebung.

5. Es wurden Bedenken geäußert, dass detaillierte Vorausinformationen über Trilog 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.

Betroffene Interessenträger werden ihre Beteiligungsmöglichkeiten natürlich so weit wie möglich nutzen. Allerdings unterscheidet sich die Beteiligung und der mögliche Druck dann nicht von dem im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Sowohl in der Vorbereitung der Gesetzgebung durch die Kommission als auch in der ersten und zweiten Lesung suchen die Stakeholder den Dialog mit den Institutionen.

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.

Ja, die Veröffentlichung erleichtert die Einschätzung der von der Maßnahme zukünftig Betroffenen dahingehend, welche Institution welche Ansätze mit welchen möglichen Auswirkungen verfolgt. Damit gibt man den betroffenen Gruppen die Möglichkeit, ihre Standpunkte den Institutionen gegenüber klar zu stellen und stärkt auf diese Weise das Vertrauen von Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern in den europäischen Gesetzgebungsprozess. Ferner lässt sich so die Entscheidungsgrundlage verbessern – ganz im Sinne der Agenda zur Besseren Rechtsetzung.

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?

Die Materialien, die bereits auf den Websites der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments regelmäßig veröffentlicht werden, sind gut. In Bezug auf die Datenbank EUR-Lex und

das Legislative Observatory des EP wäre allerdings eine zeitnähere Veröffentlichung sehr hilfreich – bislang werden die jüngsten Verfahrensschritte oft mit großer zeitlicher Verzögerung eingetragen.

Die Websites des Rates ist, was die Recherche nach Dokumenten zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren betrifft, unübersichtlich. Die Arbeit mit der Suchfunktion der Website führt selten zum Erfolg. Hier wäre eine benutzerfreundliche, übersichtlichere Lösung angezeigt.

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

Aus Sicht der Wirtschaft können beide Arten von Verhandlungen Auswirkungen auf ihre Arbeit haben. In beiden Fällen ist ein Abgleich mit der praktischen Wirklichkeit durch die Beteiligung von Interessenträgern notwendig und sinnvoll.

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.

-

Wer wir sind: Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) nimmt als Dachorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern die Interessen von 3,6 Mio. gewerblichen Unternehmen in Deutschland wahr. Es handelt sich dabei um Unternehmen aller Größen und Branchen. Der DIHK ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).

Ansprechpartnerin:

RAin Dr. Bettina Wurster LL.M. (KU Leuven)

Leiterin des Referats Europäisches Wirtschaftsrecht, Deutsches und Internationales Handelsrecht

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. - DIHK

Vertretung bei der Europäischen Union

19 A-D, Avenue des Arts, B - 1000 Brüssel

Tel.: 0032-2-286-[REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]