



Der Bevollmächtigte
des Rates der EKD bei der
Bundesrepublik Deutschland
und der Europäischen Union

Beitrag des Brüsseler Büros der EKD: Konsultation der Bürgerbeauftragten zur Transparenz von Trilog

Dienststelle Brüssel

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

Die politischen Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, EU-Kommission und Rat mittels Trilog leiden unter mangelnder Transparenz. Weder ist der Öffentlichkeit bekannt, wann die einzelnen Treffen in welcher Besetzung stattfinden, noch welche Themen bei den jeweiligen Sitzungen besprochen werden und welche Ergebnisse erzielt werden. Jenseits der in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments regelmäßig stattfindenden Berichte der Berichterstatter über die Trilogverhandlungen, gibt es kaum offizielle Dokumente/Stellungnahmen über die einzelnen Treffen. Dies konterkariert den primärrechtlichen Anspruch des einzelnen Unionsbürgers gemäß Art. 15 (3) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und erschwert die Ausübung demokratischer Rechte der Unionsbürger. Die Bedeutung der informellen Trilogverhandlungen ist in den letzten Jahren immens gestiegen, nicht zuletzt weil diese Verfahren zu einer erheblichen Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses geführt haben. Gleichzeitig vergrößert die Nutzung dieses intransparenten Verfahrens das demokratische Defizit der EU und reduziert somit das öffentliche Vertrauen in die demokratische Verfasstheit der EU. Der gesetzgeberische Meinungsfindungsprozess muss transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar erfolgen. Für den öffentlichen Rückhalt von Gesetzgebung ist es wichtig, dass die Allgemeinheit die Möglichkeit hat, nachverfolgen zu können, welche Institution welche Position einnimmt. Da der politische Willensbildungsprozess häufig zum Zeitpunkt des informellen Trilogs gerade erst begonnen hat, wäre in diesem Stadium ein erhöhtes Maß an Transparenz notwendig. Insbesondere, da der informelle Trilog den Gesetzgebungsprozess abkürzt, d.h. ein Teil der Lesungen und Diskussionen im Europäischen Parlament und im Rat entfallen, und die Öffentlichkeit hierdurch keine oder nur geringe Möglichkeiten hat, sich einzubringen oder zumindest zu informieren.

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.

Ein transparentes Gesetzgebungsverfahren muss nicht notwendigerweise mit dem Verlust von Effizienz einhergehen. Vielmehr tragen die Nachvollziehbarkeit von Entscheidung und eine politische Rechenschaftslegung zu mehr Vertrauen in politische Strukturen und ihre Institutionen sowie zu einem höheren Maß von Akzeptanz der Entscheidungen bei. Transparenz ist zudem die notwendige Bedingung von Partizipation und gibt einen Anreiz zu Bürgernähe und der Auseinandersetzung mit den realen Problemen. Schließlich schiebt Transparenz Machtmissbrauch und Korruption einen Riegel vor. Ein ausreichendes Maß an Transparenz verringert zudem, dass hinter verschlossenen Türen sachfremde Kompensationsgeschäfte geschlossen werden, bei denen für Zugeständnisse in einem Bereich, die Zustimmung in einem anderen nicht in Zusammenhang stehenden Bereich versprochen werden.

3. Die Institutionen haben ihre Bemühungen bezüglich der proaktiven Veröffentlichung von Trilogdokumenten beschrieben.[5] Würde die proaktive Veröffentlichung aller Dokumente, die von den Institutionen während Trilogverhandlungen ausgetauscht werden, etwa das "Vier-Spalten Dokument"[6], 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 Veröffentlichung sollte vor einer Einigung über einen Kompromisstext erfolgen. Es sollten alle Dokumente, die Grundlage der gesetzgeberischen Entscheidung sind, kontinuierlich und systematisch während des gesamten Gesetzgebungsprozess veröffentlicht werden, damit der Gesetzgebungsprozess für die Allgemeinheit nachvollziehbar ist. Die politische Meinungsbildung findet nicht nur innerhalb der Gesetzgebungsorgane statt, sondern auch – wie es Art. 11 (2) des Vertrages über die Europäische Union garantiert – durch die Diskussion mit Interessenvertretern und der Zivilgesellschaft. Diese muss hierfür aber ausreichend informiert 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?

Um der Transparenz und der Rechenschaftspflicht ausreichend nachzukommen, muss über den für die Entscheidungsfindung relevanten Inhalt der Verhandlungen informiert werden. Dementsprechend sollten die Sitzungstermine samt inhaltlicher Schwerpunkte und Teilnehmern im Voraus veröffentlicht werden. Nach einer Sitzung könnte eine aktualisierte Version dieser Dokumente öffentlich zugänglich gemacht werden. Vereinbarte Teilergebnisse, auch wenn diese noch unter dem Vorbehalt „Nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist“ stehen, sollten öffentlich zugänglich sein. Die Institutionen sollten darüber hinaus Sitzungsprotokolle veröffentlichen und wie im Europäischen Parlament üblich sollte über den aktuellen Sachstand berichtet werden.

Alle Dokumente, die in die Verhandlungen eingeflossen sind, sollten rechtzeitig und systematisch veröffentlicht werden. Dies darf nicht nur die "Vier-Spalten Dokumente" erfassen, sondern auch darüber hinausgehende Berichte und andere Dokumente, die in den Gesetzgebungsprozess in irgendeiner Weise einbezogen wurden. Nur so kann eine öffentliche Kontrolle der europäischen Gesetzgebung erfolgen.

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

Bereits jetzt haben Lobbyisten, vor allem großer Wirtschaftsfirmen, häufig Zugriff auf Dokumente und Informationen, die nicht der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Auch der einzelne Bürger oder Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, denen keine vergleichbaren finanziellen oder personellen Ressourcen zur Verfügung stehen und die auch keine wirtschaftlichen Interessen vertreten, werden durch die derzeitige Intransparenz vom Informationsfluss ausgeschlossen. Es gehört aber zum Wesen einer freien Gesellschaft, dass Menschen für ihre Interessen eintreten und sich politisch – auch in Verbänden und NGOs – aktiv einbringen können. Allerdings führt die derzeitige Praxis vielfach zum begrenzten Zugang für einige Wenige, während die Allgemeinheit ausgeschlossen wird. Eine chancengleiche Einbindung ist für einen repräsentativ-demokratischen Gesetzgebungsprozess jedoch unabdingbar, unabhängig davon, ob hierdurch der Druck auf den Gesetzgeber erhöht wird oder nicht.

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 Ausgangspositionen sollten zumindest von der generellen Stoßrichtung her veröffentlicht werden. So wie das Europäische Parlament von den Europäischen Bürgern durch seine direkte Wahl demokratisch legitimiert wird, sind auch die im Rat vertretenen nationalstaatlichen Regierungen und die Europäische Kommission dem Unionsbürger gegenüber rechenschaftspflichtig. Dafür muss aber der Unionsbürger nachvollziehen können, wie die jeweilige Position lautet und wie der Prozess der Kompromissfindung verläuft.

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?

Eine institutionenübergreifende Plattform auf der Gesetzesvorschläge, Vorbereitungsdokumente und Verhandlungsrunden zu einem Gesetzgebungsakt zu dem frühestmöglichen Zeitpunkt, automatisch und systematisch veröffentlicht werden, würde die Wahrnehmung der demokratischen Rechte der Unionsbürger erheblich vereinfachen.

Die europäischen Institutionen sollten ferner darauf hinwirken, dass ihre Webseiten und die dort abrufbaren Dokumente den zeitgemäßen technischen Anforderungen an einen barrierefreien Zugang entsprechen.

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

Nein. Beiden kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Auch wenn in den technischen Verhandlungsrunden keine politischen Entscheidungen getroffen werden, werden doch hier die Details und konkrete Ausgestaltung innerhalb einer politisch vorgegebenen Leitlinie festgelegt. Darüber hinaus werden die konkreten Gesetzesentscheidungen auf Fachebene und damit in technischen Verhandlungsrunden getroffen werden. Die Information der Öffentlichkeit ist damit auf beiden Ebenen wichtig, da nicht nur die politischen Leitlinien für die Allgemeinheit von Interesse sind, sondern gerade auch deren konkreten Ausgestaltungen.

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.

(-)

Brüssel, 08.03.2016