

Brüssel, den 30. Oktober 2015

Veranstaltung zum Thema Trilog und transparente Rechtsetzung in der EU vom 28. September 2015 im Europaparlament

I. Einleitung

1. Der informelle Trilog

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009 und damit der Etablierung des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Rat und Parlament als dem gewöhnlichen Rechtsetzungsverfahren in der EU ist der **informelle Trilog** zwischen Kommission, Rat und Parlament zu einem wichtigen Bestandteil dieses Verfahrens geworden.

Im Mitentscheidungsverfahren gibt es gem. Art. 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bis zu drei Lesungen. Zur Dritten Lesung kommt es aber nur, wenn sich Rat und Parlament erst nach Verhandlungen im Vermittlungsausschuss (formeller Trilog) einigen konnten. Sehr häufig einigen sich die beiden Parteien jedoch bis zur zweiten Lesung im Parlament, nachdem zwischen Kommission, Rat und Parlament der so genannte informelle Trilog stattgefunden hat (First reading agreement). Dabei begleiten und unterstützen die zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der Kommission den Verhandlungsprozess; entscheidend ist jedoch, dass sich Rat und Parlament einigen. Tun sie dies, ist die zweite Lesung im Parlament eigentlich nur noch eine Formsache. Das bedeutet, dass es faktisch nur eine Sitzung des Parlamentes – die erste Lesung – gibt, in der sich alle Europaabgeordneten, auch diejenigen, die nicht Mitglieder im federführenden Ausschuss sind, mit eigenen Positionen beteiligen können. Häufig werden nach der ersten Lesung der Berichterstatter und die so genannten Schattenberichterstatter aus den anderen Fraktionen des Parlamentes damit beauftragt, die Position des Parlamentes mit dem Rat zu verhandeln und eine Einigung zu erzielen. Auf Seiten des Rates führt die jeweilige Ratspräsidentschaft die Verhandlungen. Heute werden 78% der Rechtsetzungsvorgänge der EU nach der ersten Lesung faktisch beendet; in 95% der Fälle wird das Verhandlungsergebnis dieses informellen Trilogos spätestens in der Zweiten Lesung angenommen.

Informell ist dieser Trilog nicht nur deshalb, weil er in den EU-Verträgen nicht zu finden ist, sondern die Sitzungen sind nicht-öffentlich, und es ist schwieriger, an die Dokumente heranzukommen. Eines der wichtigsten Dokumente ist das so genannte Vier-Säulen-Dokument. Dort werden der ursprüngliche Entwurf der EU-Kommission – die ja als einzige das Recht hat, Entwürfe vorzulegen – neben die Veränderungsvorschläge des Rates, die des Parlamentes, und der aktuellen Verhandlungslage im Trilog gestellt. Der informelle Trilog ist deshalb nicht nur demokratietheoretisch diskussionswürdig – sehr wenige

Vertreter des Parlamentes führen die entscheidenden Verhandlungen mit dem Rat – sondern auch unter Transparenzgesichtspunkten bedenklich.

2. Die Initiative der Bürgerbeauftragten der EU

Deshalb hat sich die Bürgerbeauftragte der EU, Emily O'Reilly, dieses Themas angenommen. Die Institution des oder der Europäischen Bürgerbeauftragten gibt es seit 1995. Aufgabe ist es, Beschwerden über Missstände in den Verwaltungen der EU-Institutionen zu untersuchen. Alle Bürger, Unternehmen oder Verbände in einem EU-Mitgliedstaat können sich an sie wenden.¹ Am Ende des Prozesses stehen Empfehlungen des Bürgerbeauftragten. Seit Oktober 2013 hat Frau O'Reilly, eine irische Journalistin, dieses Amt inne. Man kann sagen, dass sie sich in dieser Zeit, mit Untersuchungen über die EU-Mission im Kosovo, die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX bei Abschiebungen oder zu TTIP nicht bei allen Organen der EU beliebt gemacht hat. Wegen der oben geschilderten Bedeutung der informellen Trilogie und des Mangels an Transparenz, obwohl Parlament, Rat und Kommission gemäß Art. 15 Abs. 2 und 3 AEUV verpflichtet sind, so offen wie möglich Gesetze zu machen, hat O'Reilly im Mai 2015 eine Initiative zur Förderung der Transparenz im Trilog gestartet und die drei EU-Organe Kommission, Parlament und Rat um Stellungnahme darüber gebeten, welche Politik sie im Hinblick auf den Zugang zu Trilog-Dokumenten verfolgen. In seiner Antwort vom 15. September hat der Rat in zehn Vorbemerkungen die Zuständigkeit der Beauftragten für die Durchführung einer solchen Untersuchung in Frage gestellt, aber gleichwohl auf die Fragen geantwortet und dabei die große Bedeutung des Trilog als informellen und flexiblen Prozess hervorgehoben. Bei der Veröffentlichung des Vier-Säulen-Dokumentes behält sich der Rat die Prüfung vor, ob dadurch der Entscheidungsfindungsprozess ernsthaft beeinträchtigt werde.

Für den 28. September 2015 hatte die Bürgerbeauftragte zu einer Diskussion ins Europäische Parlament eingeladen. Das Thema ist für die Diakonie insofern relevant, als sie in Brüssel in der abgelaufenen Legislaturperiode mehrere Trilog intensiv begleitet hat, so zum Beispiel zu den Strukturfondsverordnungen für die Förderphase 2014-2020 oder zu den neuen EU-Richtlinien im Vergaberecht.

Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionspunkte zusammengefasst:

II. Die Diskussion am 28. September

Auf dem Podium saßen neben der Bürgerbeauftragten Malcolm Harbour, ehemaliger Europaabgeordneter und in der letzten Legislaturperiode Vorsitzender des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, in dem auch die EU-Vergaberechtsrichtlinien verabschiedet wurden, Alberto Alemanno, Professor für Europarecht an mehreren renommierten Hochschulen, ein Vertreter von Greenpeace und eine Vertreterin einer Beratungsfirma.

In ihrer Einführung wies die Bürgerbeauftragte auf die Bedeutung der Diskussion für die von der neuen EU-Kommission im Mai 2015 veröffentlichten „**Agenda für eine bessere Rechtsetzung**“ hin. Damit hat Kommissionspräsident Juncker auf Vorbehalte der EU-Bürgerinnen und -Bürger gegen eine aus ihrer Sicht unzulässige Einmischung der EU reagiert. Danach will die EU-Kommission nur noch in prioritären Bereichen Rechtsetzungsvorschläge machen und hat dies auch sogleich umgesetzt: In dem ersten jetzt ablaufenden Jahr ihrer Amtszeit hat sie nur 23 im Vergleich zu früher jährlich im Durchschnitt 130 Initiativen auf den Weg gebracht. Zu einer besseren Rechtssetzung möchte sie mit Parlament und Rat eine interinstitutionelle Vereinbarung abschließen. Zu den Vorschlägen gehört auch, dass es in Zukunft mehr First reading agreements geben soll. Trilogie, die ja im kleinen Kreis zwischen der jeweiligen Ratspräsidentschaft, dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern des Parlaments und der Kommission stattfinden, könnten eine schnelle Einigung bringen; der Rechtsetzungsprozess würde verkürzt. Dagegen wurde in der Diskussion die mangelnde Transparenz im Trilog ins Feld geführt; die

¹ www.ombudsman.europa.eu

Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft werde so erheblich erschwert; die Kommission erhalte aufgrund ihrer Fachexpertise eine zu starke Stellung. Die Qualität der Rechtsetzung werde durch den Trilog nicht verbessert und auch könne man an der bis heute nicht verabschiedeten Neufassung der EU-Datenschutzrichtlinie sehen, dass das Rechtsetzungsverfahren nicht in jedem Fall beschleunigt werde.

Das sei eigentlich nur dann möglich, wenn vor einem solch verkürzten Rechtsetzungsverfahren bei komplexen Themen wichtige grundsätzliche Fragen der geplanten Regelung durchdiskutiert worden seien. Dies könne – darauf verwies Malcolm Harbour am Beispiel der Vergaberechtsrichtlinien - durch einen Initiativbericht des Parlaments geschehen. 2009 war dieser verabschiedet worden und über zwei Jahre später machte die EU-Kommission dann ihren Regelungsvorschlag, in dem sie zahlreiche Anregungen aus dem Bericht aufnahm. So werde auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft sichergestellt. Transparenz sei beim Trilog schon deshalb kein Problem, weil die Berichterstatter des Parlamentes regelmäßig unter dem ersten Tagesordnungspunkt in den Ausschüssen über die neusten Entwicklungen im Trilog informierten – und diese Sitzungen sind öffentlich. Hier wurde allerdings eingewandt, dass dieser Rechtsetzungsprozess möglicherweise sehr gut verlaufen sei, bei anderen Triloggen sei das aber nicht der Fall. Viel hängt wohl auch vom Engagement der Ratspräsidentschaft ab, unter deren Federführung der Trilog durchgeführt wird – hier wurde die irische Präsidentschaft lobend hervorgehoben, bei der der zuständige Minister selbst die Verhandlungen geleitet habe. Dies sei auch deshalb so wichtig, weil der Trilog – so Malcolm Harbour – dadurch erheblich erschwert werde, dass hier die Diplomaten des Rates mit den Politikern aus dem Parlament verhandelten. Diplomaten falle es nun mal schwer, öffentlich zuzugeben, wenn sie sich nicht einig seien. Grundsätzlich plädierte Malcolm Harbour dafür, dass die Kommission das Parlament bei der Vorbereitung der Rechtsetzung früher einbeziehen sollte, und dass auch der Rat frühzeitig den Dialog mit dem Parlament in den entsprechenden Ausschüssen suchen solle.

Das führte zu der unwidersprochenen Feststellung, dass die eigentliche „Black box“ im Trilog der Rat sei. Insbesondere die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen seien vollkommen intransparent. Von mehreren Rednern wurde die Bedeutung der Transparenz für die Akzeptanz der Rechtsetzung bei den Bürgern hervorgehoben. (Dem könnte allerdings das von der Kommission behauptete Interesse der Bürger an einer effektiveren Rechtsetzung entgegenstehen.) Es wurde auf die Richtlinie EG/1049/2001 über den Zugang zu den Dokumenten des Parlamentes, des Rates und der Kommission hingewiesen, die das Transparenzgebot des Art. 15 Abs. 3 AEUV umsetzt.² Allerdings – so wurde eingewandt – erhalte man zwar Zugang zu den Dokumenten, häufig seien jedoch längere Textabschnitte geschwärzt.

III. Ergebnis

Nach den eigenen Erfahrungen, insbesondere aus der Rechtsetzung zu den EU-Strukturfonds und dem EU-Vergaberecht in der letzten Legislaturperiode gab es bisher kaum Probleme, wichtige Informationen aus dem informellen Trilog zu erhalten. Sowohl die Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments dort als auch die deutschen Vertreter im Rat berichteten uns regelmäßig über den neusten Stand. Lobbyarbeit muss vorher anfangen, nicht erst im Trilog. Nur tragfähige Kontakte zu den handelnden Personen erlauben informative Hintergrundgespräche und einen Zugang zu wichtigen Dokumenten.

Das gilt allerdings nur für Interessensvertreterinnen und –vertreter vor Ort, auch genannt die „Brüsseler Blase“. Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten sind viel weiter weg; deshalb bleibt Transparenz wichtig. Von Bedeutung ist es auch, dass man abgestimmt mit der Interessenvertretung in Brüssel auch auf nationaler Ebene vorstellig wird.

Der Trilog ist auch nicht dazu da, grundlegende Fragen zu klären. Das muss vorher geschehen – dann geht es nur noch um – zum Teil allerdings wichtige und knifflige -Details. Alle Beteiligten sind meiner Erfahrung nach offen für konkrete Formulierungsvorschläge. Ich erinnere mich aber an erhebliche Verstimmung der Verhandler aus dem Parlament über die Inflexibilität im Rat, durch die die Verhandlungen

² <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/transpv.pdf>

in die Länge gezogen wurden, weil die jeweilige EU-Präsidentschaft Kompromissvorschlägen nur folgen konnte, nachdem sie die Zustimmung aller 28 Hauptstädte eingeholt hatte.

Der Trilog wird bleiben, er muss auch informell bleiben; sonst suchen sich die Akteure andere, wahrscheinlich noch intransparentere Wege für die entscheidenden Verhandlungen. Möglicherweise wird er durch die „Agenda für bessere Rechtssetzung“ der neuen EU-Kommission noch mehr Bedeutung bekommen; umso wichtiger ist, dass man früh tätig wird.

Der Grundsatz der Transparenz muss jedoch gewahrt bleiben. Hilfreich – das hat die Diskussion am 28. September ergeben - sind auch dafür Vorverfahren: eine Initiativstellungnahme des Parlamentes oder/und Grün- und Weißbücher der EU-Kommission.

Katharina Wegner