



Undurchsichtig

Transparenz in der EU nach dem Amsterdamer Vertrag

Achim Berge

Rat und Kommission verfolgten bei der Frage nach der Transparenz ihrer eigenen Arbeit bisher eine eher restriktive Politik: An Dokumente, die sich im Besitz der beiden Institutionen befinden, ist nur schwer heranzukommen; Sitzungen werden geheim abgehalten, Protokolle sind nicht zugänglich. Das könnte sich nach dem Amsterdamer Vertrag ändern: Ein neuer Art. 191 a im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV) bestimmt ein Zugangsrecht für BürgerInnen zu EU-Dokumenten. Ein Vorschlag der Kommission für die wichtigen Durchführungsbestimmungen soll nach deren Arbeitsplan nun während der deutschen Ratspräsidentschaft veröffentlicht und vom Rat diskutiert werden.

Warum Transparenz?

Das Thema Transparenz berührt zwei grundsätzliche Bereiche der europäischen Union: Selbstverständnis und Akzeptanz.

Dem Selbstverständnis einer modernen Demokratie widerspricht eine Rechtssetzung hinter verschlossenen Türen, weshalb in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten der Grundsatz der

Parlamentsöffentlichkeit fest verankert ist. Sicherlich wird man den Besonderheiten der Europäischen Union und ihren teilweise supranationalen Verfahren Rechnung tragen müssen, doch bleibt festzuhalten, daß das Fehlen eines öffentlichen politischen Forums der Entscheidungsfindung (von der marginalen Beteiligung des Europäischen Parlamentes einmal abgesehen) rechtshistorisch für die moderne Demokratie ohne Beispiel ist.

Mit der Akzeptanz der Bürger gegenüber der Europäischen Union steht es bekanntlich nicht zum Besten, nach 1992 nahm sie sogar deutlich ab. Ursache dürfte vor allem die mangelnde Kenntnis darüber sein, was in Brüssel warum entschieden wird: Der institutionelle Rahmen unterscheidet sich stark von dem nationalen, Politik findet dort in einer Art statt, die den BürgerInnen unbekannt ist. In den Medien wird in der Regel nur über eine endgültige Entscheidung aus Brüssel berichtet – der Weg der Entscheidungsfindung mit Dissens und Diskussion findet in den Medien keine Berücksichtigung und spielt in den Köpfen der Menschen daher auch keine Rolle. Die BürgerInnen empfinden die Politik „ihrer“ Europäischen Union da-

her als vorgesetzt und fremd. Ursache für dieses Dilemma sind zum einen die angesprochenen ungewöhnlichen Rechtssetzungsverfahren, wie sie der EGV vorsieht. Daran etwas zu ändern, wäre zwar wünschenswert, aber sehr langwierig. Deutliche Veränderungen würde aber auch eine stärkere Transparenz bewirken: Wären zum Beispiel die Ratssitzungen im Prinzip öffentlich, dessen Dokumente ebenso, und wäre z. B. auch die Abstimmung zwischen Kommission und Rat transparenter, so wäre die Rechtssetzung ein wichtiges Stück weit demokratisiert und damit den nationalen Systemen ähnlicher. Die Medien hätten deutlich mehr Informationen zur Verfügung, was mit Sicherheit eine verstärkte Berichterstattung nach sich ziehen würde. Am Ende einer solchen Entwicklung ständen BürgerInnen, die die europäische Politik besser kennen, daher besser verstehen und eher akzeptieren. In der Rechtssoziologie wird dieser Vorgang „Legitimation durch Verfahren“ genannt und als das zentrale Gegenmittel für Akzeptanzprobleme empfohlen.¹

KritikerInnen wenden in diesem Zusammenhang ein, daß die Arbeit hinter verschlossenen Türen Grundvoraussetzung für die europäische Diplomatie und

das Finden von Kompromissen sei. Dieser Einwand ist sicherlich ernstzunehmen, doch zeigt die Praxis, daß die Positionen der einzelnen Mitgliedsländer in der Regel im Vorfeld zumindest der Heimatpresse bekannt sind.

Die Kompromißfindung selbst wird zu einem gewissen Teil immer jenseits der Öffentlichkeit stattfinden; sie an die Öffentlichkeit zu zerren, ist weder möglich noch wünschenswert. Aber daneben gibt es im Vorfeld einer Entscheidung einen großen Teil, der in die Medien, die Öffentlichkeit und damit in die Köpfe der BürgerInnen gehört.

Ähnliches muß für die Arbeit von Behörden gelten: Ihnen ist sicherlich ein Bereich der internen Entscheidungsfindung zuzubilligen. Anders wäre die Verwaltung von Anfang an der nicht immer sachlichen politischen Auseinandersetzung ausgeliefert. Aber es gibt eben eine ganze Reihe von Dokumenten, die nur Grundlage der internen Entscheidungsfindung sind. Dies wäre etwa der Unterschied zwischen einem Gutachten über das Leukämie-Risiko wegen eines Kernkraftwerks und dem Vorschlag der Referatsleiterin X, dem Kernkraftwerk Y zum Jahre 2004 die Genehmigung zu entziehen. Ersteres gehört in die Öffentlichkeit, das zweite Dokument während eines laufenden Verfahrens nicht.

Transparenz stellt sich damit als direktes Gegenteil von Zensur dar: Wo Transparenz herrscht, wird Zensur unmöglich. Die Öffentlichkeit von Sitzungen oder Akteneinsichtsrechte sind daher auch eng mit den Grundrechten auf Meinungs- und Informationsfreiheit verknüpft. Dies stellt schließlich neben Selbstverständnis und Akzeptanz die dritte demokratiethoretische Ebene der Transparenz dar: Kontrolle. Jede Behörde und

jedes Legislativorgan treibt weniger Mißbrauch, wenn ihm auf die Finger geschaut wird.

Entwicklung nach Maastricht

Vor dem Maastricht-Vertrag gab es auf europäischer Ebene kein Akteneinsichtsrecht. Die Rechtslage war damit noch eingeschränkter als in Deutschland, wo es auf Bundesebene ein Akteneinsichtsrecht nur für direkt Betroffene eines Verwaltungsverfahrens gibt. Einzig in Brandenburg wurde kürzlich das erste Gesetz zur Regelung eines Akteneinsichtsrechts in Deutschland verabschiedet.²

Am weitesten ist das Akteneinsichtsrecht in Skandinavien, vor allem in Schweden, entwickelt: Dort kann der Zugang zu Dokumenten überhaupt erst durch besonderen Beschluß verweigert werden.

Die ausgeführten Zusammenhänge zwischen Akzeptanz und Transparenz sind seit dem Maastrichter Vertrag ansatzweise beachtet worden: In einer Erklärung der Maastricht-Schlußakte von 1992 wurde die Kommission zu Maßnahmen für stärkere Transparenz aufgefordert. Rat und Kommission erließen daraufhin Ende 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, den die Institutionen in separaten Beschlüssen umsetzen.³ Die Beschlüsse sehen Fallgruppen vor, bei denen Rat oder Kommission keinen Zugang gewähren, wobei das „öffentliche Interesse“ und insbesondere die „Vertraulichkeit der Beratungen des Rates“ in der Praxis eine große Rolle spielen – 1996/97 wurden 68 % der ablehnenden Bescheide mit dem Vertraulichkeitsschutz begründet.⁴

Im Mittelpunkt der politischen Debatte und auch der juristischen Auseinandersetzung steht der Rat und insbesondere seine Tätigkeit der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz. Die Begehren auf Zugang zu Dokumenten waren 1996 / 97 hier mit 43 % am häufigsten und trafen damit den Bereich, der sicherlich am meisten Transparenz nötig hat. Bei der Kommission sind vor allem unveröffentlichte Expertengutachten, die Grundlage für Entscheidungen gewesen sind, und die Tätigkeiten der wichtigen Komitologie-Ausschüsse Gegenstand umstrittener Dokumenten-Anfragen gewesen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Rat und Kommission bei interessanten und aussagekräftigen Dokumenten ausgesprochen restriktiv handelten. Das Europäische Gericht erster Instanz (EuG) hat daraufhin immer wieder Entscheidungen von Rat und Kommission für nichtig erklären müssen.⁵ Dabei hat es die Anforderungen an Begründung und Benennung der einzelnen Dokumente erhöht und bei Rat und Kommission die laxen Interpretation ihres eigenen Verhaltenskodexes unterbunden. Seit dem Urteil vom 17. Juni 1998 (T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat) steht nun fest, daß das EuG auch in Fällen entscheidet, wo es um die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz geht. Anlaß war eine Klage des schwedischen Journalistenverbundes, der ein interessantes Projekt durchführte: Er forderte 20 Akten aus dem im weiteren Sinne europapolitischen Bereich von schwedischen Behörden ein. Bis auf zwei wurden alle herausgegeben. Dann forderte der Verbund dieselben Akten beim europäischen Ministerrat an. Von ihm erhielten sie nur wenige Akten.

In Zukunft dürften bei dieser Problemlage zwei Lösungen möglich sein: Entweder passen sich die skandinavischen Behörden den restriktiven EU-Regeln an. Oder die EU-BürgerInnen fordern alle Ratsdokumente bei den zuständigen schwedischen oder finnischen MinisterInnen an. Wenn sich nicht Neues schon aus dem Amsterdamer Vertrag ergibt:

Der neue Transparenz-Artikel im Amsterdamer Vertrag

Im Amsterdamer Vertrag von 1998 wurde folgender Artikel 191 a eingefügt, der im neu nummerierten EGV die Ziffer 255 tragen wird:

(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 189 b festgelegt.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.

Dem verabschiedeten Artikel waren Vorschläge skandinavischer Länder vorausgegangen, die deutlich weitreichender



der waren. Immerhin ist aber nun das Recht auf Zugang zu Dokumenten ein im Vertrag abgesichertes Recht des Bürgers. Auch konnte eine Fassung des Artikels verhindert werden, die seine Geltung nur auf die Tätigkeiten des Rates als Gesetzgeber beschränkt hätte.

Sorgen bereiten die Fragen nach den gemäß 189 b EGV zu beschließenden Durchführungsbestimmungen, die wegen ihrer genauen Regelung des Verfahrens und der Ausnahmen für die Rechtswirklichkeit natürlich am relevantesten sind. Schließlich wäre es ein Leichtes, durch großzügige Ausnahmeregelungen oder Gebühren das Recht auf ein Papier zum Recht auf dem Papier zu machen. In diesem Zusammenhang hat die schwedische Regierung mit Unterstützung des Reichstags ein „Memorandum über fünf Grundsätze für die Regelung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten entsprechend des Artikels 255 EGV“ an die Kommission übersandt⁶, in dem progressive Forderungen an die Durchführungsbestimmungen erhoben werden.

Im einzelnen sind aus der Sicht von Bürgerrechtsorganisationen und fortschrittlichen Regierungen folgende Punkte besonders wichtig:

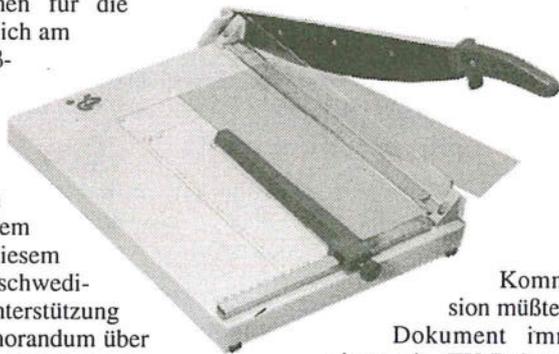
Rat und Kommission könnten ihre bisherigen Beschlüsse zum Dokumentenzugang einfach nochmal im Verfahren nach Art. 189 b beschließen. Das ist wegen der Mitwirkung des Europäischen Parlamentes jedoch unwahrscheinlich. Daher wird es vermutlich eine ganz neue Durchführungsbestimmung geben, deren Standort die jeweiligen Geschäftsordnungen sein könnten. In jedem Fall wäre es wichtig, daß die neuen Regeln einklagbare Außenrechtssätze sind.

Des weiteren nennt der Artikel als Verpflichtete nur den Rat, die Kommission und das Europäische Parlament. Weitgehend unklar ist damit der Zugang zu Dokumenten anderer Institutionen wie der Europäischen Zentralbank oder dem European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. Außer dem Europäischen Gerichtshof hatten nämlich alle Institutionen die Zugangsregeln von Rat und Kommission übernommen oder weitergehende beschlossen. Es wäre zu fordern, daß das Zugangsrecht auch in Zukunft bei allen EU-Institutionen gleich geregelt ist.

Wem gehört ein Dokument?

In den neuen Regeln sollten zudem die Anforderungen des EuG an Begründung und Benennung der Dokumente enthalten sein. Darüber hinaus bedarf die Ausnahme der „fremden Urheberschaft“ einer klaren Eingrenzung. Bisher ver-

weigern die EU-Gremien die Herausgabe eines Dokumentes gerne mit der Begründung, daß das Dokument nicht von ihnen stamme. Bei der Art und Weise, wie Texte zwischen Mitgliedsländern, einzelnen Sitzungen und Entscheidungsträgern hin- und hergeschoben und verändert werden, ist die Frage der Urheberschaft aber fast nicht zu beantworten. Entgegen der bisherigen Auslegung von Rat und



Kommission müßte ein Dokument immer dann als EU-Dokument gelten, wenn es Gegenstand von Beratungen war und eine EU-Kennzeichnung führt.

Besonders wichtig wird in Zukunft die Einrichtung eines zentralen Dokumentenregisters sein, da damit die erste Voraussetzung für einen Antrag auf Zugang geschaffen wird: daß ein Dokument überhaupt bekannt ist. Bisher ist einem recherchierenden Journalisten oftmals nur der Tagesordnungspunkt einer Sitzung bekannt, aber nicht die einzelnen Anlagen, die er für seinen Anspruch jedoch benennen müßte. Seit Ende des Jahres haben Rat und Kommission ein erstes Register im Internet installiert.⁷ Nachteil dieser neuen Einrichtung ist jedoch weiterhin die Schwierigkeit, ein Dokument richtig benennen zu können. Es gibt nämlich kein Stichwortregister, sondern nur eine Erfassung des genauen Titels, des Datums und des Aktenzeichens.

Auch wird es in diesem Zusammenhang wichtig sein, Mißbrauch zu verhindern. So hat schon 1995 der EU-Ausschuß ein Verfahren angewandt, bei dem bestimmte Punkte von vornherein als „geheim“ eingestuft werden und weder in der Tagesordnung noch auf einer Liste auftauchen.⁸ Ein ähnliches Verfahren wäre für das Register unbedingt zu verbieten.

Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft

Ein Entwurf zu den neuen Regeln über den Zugang zu Dokumenten soll in den nächsten vier Monaten veröffentlicht werden. Auf ihn könnte die deutsche Ratspräsidentschaft noch Einfluß nehmen. Allerdings würde eine Initiative in dieser Sache gerade nicht „Kontinuität in der Außenpolitik“, sondern Progressi-

vität für ein demokratischeres Europa voraussetzen – für die deutsche Außenpolitik wahrscheinlich ein zu radikaler Ansatz.

Achim Berge (aberge@hotmail.com) lebt in Stockholm und promoviert über Akteneinsichtsrecht in der EU.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. Reh binder 1989, 13 ff.
- 2 Partsch *Neue Juristische Wochenschrift* 1998, 2559 ff.
- 3 Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten Abl. 93, L 340/41f.; Beschluß des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten Abl. 93, L 340/43f.; Beschluß der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten Abl. 94, L 46, 58f.
- 4 Bericht des Rates vom 29. Juni 1998.
- 5 EuG v. 17.06.1998 (T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat); EuG v. 19.03.1998 (T-83/96, Wal/Kommission); EuG v. 06.03.1998 (T-124/96, Interporc/Kommission); EuG v. 05.03.1997 (T-105/95, WWF/Kommission); EuG v. 19.10.1995 (T-194/94, Carvel/Rat); EuGH v. 30.04.1996 (C-58/94 Niederlage/Rat).
- 6 Öberg 1998, 13.
- 7 <http://europa.eu.int/index-de.htm>.
- 8 Öberg 1998, 15.

Literatur:

Öberg, Ulf: Public access to documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: much ado about nothing?; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008.htm>.

Reh binder, Manfred: Rechtssoziologie, 1989.

For

Anzeige

CONTRASTE

Die Monatszeitung für Selbstorganisation

MITARBEITERINNEGESELLSCHAFT Eine wirtschafts- & gesellschaftspolitische Notwendigkeit · Belegschaftsübernahme als Perspektive? · SocialWatch & Sozio-Audit

GIPFEL STÜRZEN geplante Aktionen zum EU- & Weltwirtschaftsgipfel **REPARIEREN** ein Plus für Umwelt und Beschäftigung

EUROPÄISCHE PROJEKTE Vernetzungstreffen in England **LA BANCA DEL TEMPO** ital. Zeitbanken zum Dienstleistungstausch

ARCHIV DER JUGENDKULTUREN in Berlin mit umfangreichen Infomaterial gegründet

Ein Schnupperabo (3 Monate frei Haus ohne Verlängerung) für 10 DM nur gegen Vorkasse (Schein/Briefmarken/V-Scheck).

BUNTE SEITEN 1999 das einzige Adressverzeichnis der Alternativen Bewegungen. Mit ca. 12.500 Anschriften aus der BRD, CH, A & internationale Kontaktanschriften mit

Reader der AlternativMedien im Innenteil. 1.300 Zeitschriften mit zahlreichen Beschreibungen, Video- & Filmgruppen sowie Freie Radios. Ca. 280 Seiten (DIN A3) für 30 DM zzgl. 4 DM Versandkosten, ISBN 3-924085-05-6. Bestellungen über: CONTRASTE e.V., Postfach 10 45 20, 69035 Heidelberg, Tel. (0 62 21) 16 24 67

<http://www.nadir.org/nadir/periodika/contraste/>