

Die Transparenz der Europäischen Union

Herbert Burkert¹

Bedeutung, Elemente und Geschichte

Bedeutung

Die Transparenz der "Europäische Union"² war und ist ein andauerndes Problem aufgrund der nicht zu leugnenden Komplexität dieser Überstruktur, die sich über die ohnehin komplexen Strukturen der jeweiligen Mitgliedstaaten legt. Transparenz ist ein Problem, weil auf Dauer mit der Transparenz Akzeptanz und mit der Akzeptanz die Legitimität der Europäischen Union verbunden ist. Und sie ist ein Problem, weil das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur eigenen Transparenz ambivalent ist, wie die mühsame und längst nicht abgeschlossene Verwirklichungsgeschichte des Informationszugangs *innerhalb* der Europäischen Union zeigt. Die Europäische Union hat auch auf diese Prozesse eingewirkt, etwa beim Zugang zu Umweltinformationen³ und gegenwärtig bei der Frage der Vermarktung von Informationen aus dem öffentlichen Sektor.⁴ Dieser Beitrag beschränkt sich jedoch auf einige Aspekte *selbstbezogener* Aktivitäten der Union zur Transparenz.

Kategorien der Transparenz

Herkömmlicherweise werden Transparenzstrukturen entlang der sie begründenden Rechtstexte dargestellt. Oder es wird binär zwischen aktiver Transparenz (Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen) und passiver Transparenz (öffentliche Stellen erwartet den Zugangsantrag) unterschieden. Die passive Transparenz wird auch

¹ Köln/St.Gallen - Universität St. Gallen/Forschungsstelle für Informationsrecht - Kontakt: hb@herbert-burkert.net. - Alle Webhinweise wurden zuletzt am 1. Oktober 2003 verifiziert.

² Die Bezeichnung "Europäische Union" wurde mit dem Vertrag von Maastricht (in Kraft seit 1993) eingeführt. Juristisch wird damit nur der Überbau über die drei Säulen Europäische Gemeinschaften (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und EURATOM), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) bezeichnet. - *Hier* wird "Europäische Union" in Anpassung an den Alltagsgebrauch als Allgemeinbegriff unabhängig von Zeit und Institutionen gebraucht.

³ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt jetzt Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (Amtsblatt 2003 L 041, 26).

⁴ Siehe: Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 38/2003 vom 26. Mai 2003, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors. Amtsblatt 2003 C 159 E, 1.

gelegentlich als Transparenz auf Antrag bezeichnet⁵, während die aktive Transparenz zur eigeninitiativen Transparenz wird.

Derartige Unterscheidungen werden hier nicht vorgenommen. Die Strukturierung entlang rechtlicher Texte erscheint zumindest hier unvorteilhaft, da rechtliche Texte zumeist verschiedene Aktionsbündel in Antwort aktuelle politische Bedürfnisse zusammenfassen. Die binäre Unterscheidung "aktiv/passiv" suggeriert eine Verteilung des Transparenzaufwandes, der der Realität wenig gerecht wird: Auch bei der Wahrnehmung der "aktiven Informationspflicht" durch die Verwaltung muss der Informationsinteressierte oft noch einen erheblichen Aufwand treiben, um die Orte des öffentlichen Angebots aufzufinden und sich zu erschliessen; der Begriff "passive Informationspflicht" wiederum unterschätzt den Aufwand der Verwaltung, ein funktionierendes Antragssystem zu installieren und zu unterhalten. Der Begriff "Transparenz auf Antrag" schliesslich ist nicht trennscharf, denn auch zu "aktiven" Angeboten besteht die Möglichkeit des Zugangs auf Antrag, wenn auch dann auf die "aktiven" Quellen verwiesen werden kann. Sehr oft erfahren aber die Antragsteller erst über einen solchen Antrag von den "aktiven" Angeboten. Im Interesse einer wenn auch vielleicht nur asymptotisch besseren Transparenz der Transparenz wird daher im folgenden Text unterscheiden in

- *objektbezogene Transparenz*

Sie ermöglicht den Blick auf und Zugang zu spezifischen Informationsobjekten, die ggf. erst in einem Findungsprozess näher bestimmt werden. Im Kern - aber nicht ausschliesslich - geht es hier um die Informationszugangsansprüche der Bürgerinnen und Bürger - in der traditionellen Terminologie um die passive Transparenz.

- *strukturelle Transparenz*

Sie öffnet den Blick auf und das Verständnis von Einbettungen, Makrostrukturen und Bezüge zwischen Einrichtungen. Ein Unterfall der strukturellen Transparenz ist dabei die organisationsbezogene Transparenz als Mikroform der strukturellen Transparenz, die den informationellen Zugriff auf die Binnenstrukturen der Einrichtungen bis hin zu den funktionalen Kennungen der einzelnen Entscheidungsträger ermöglicht.

- *prozedurale Transparenz*

Sie legt das Zusammenwirken der Einrichtungen und die in den Einrichtungen ablaufenden Entscheidungsfindungsprozesse offen; sie ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Einbindung Aussenstehender in solche Prozesse.

Während diese Kategorien die unterschiedlichen Gegenstandsbereiche von Transparenz bezeichnen, sollen noch zwei weitere Kategorien - wenn auch nur cursorisch - mit einbezogen werden, die Intention und Effekt von Transparenz als Thema aufnehmen:

- *strategische Transparenz*

Diese Kategorie umfasst alle Massnahmen, die Einrichtungen treffen, um als transparent wahrgenommen zu werden.

- *rezipierte Transparenz*

⁵ Zu weiteren Einteilungen Feik 2002, 13ff.

Schliesslich sollte nicht ganz unberücksichtigt bleiben, welche Wirkungen die verschiedenen Transparenzmassnahmen bei den Adressaten dieser Anstrengungen erzielen.

Ganz kurze Geschichte der Transparenz der Europäischen Union

Der Prozess "Demokratisierung" der Europäischen Union dauert an; das gilt auch für die Gestaltung seines Strukturelements "Transparenz". Es ist daran zu erinnern, dass erst 1979 die ersten Direktwahlen zu einem - noch mit rudimentären Vollmachten ausgestatteten - Europäischen Parlament erfolgten und auch die Europäischen Grundrechte erst allmählich Eingang in das Rechtssystem der Union fanden - zuerst wohl durch ihre Aufnahme in die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof etwa zehn Jahre vor den Direktwahlen. Strukturelle und prozedurale Transparenz vermittelten sich in dieser Zeit gewissermassen naturwüchsig durch Selbstbeschreibung und Beschreibung durch Dritte, wenn auch das Europäische Parlament zunehmend grössere Transparenz vor allem im Bereich der prozeduralen Transparenz verlangte.⁶ Erste Schritte der objektbezogenen Transparenz wurden mit einer Verrechtlichung des Zugangs zu den Archiven der Kommission und des Rates 1983 unternommen. Ab 1992 etwa wurde auch die strategische Bedeutung der Transparenz deutlich: Mit dem Maastrichter Vertrag wurde in Art. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EVU) das Prinzip der Offenheit (und Bürgernähe) europäischer Entscheidungsprozesse festgehalten; mit der Erklärung No. 17 des Maastrichter Vertrags wurde festgestellt, dass "Transparenz den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt."⁷, und es wurden konkrete Umsetzungsmassnahmen eingeleitet. Die wachsende Skepsis, die die Arbeiten an diesem Vertrag bis hin zur Ratifizierung begleiteten,⁸ beschleunigten diesen Prozess: Die Interinstitutionelle Erklärung zu Demokratie, Transparenz und Subsidiarität vom Oktober 1993⁹ bekräftigte die Bedeutung der Transparenz. In der Geschäftsordnung des Rates wurde die Möglichkeit vorgesehen, Ratssitzungen öffentlich zu übertragen. Erste weitere Verbesserungen der objektorientierten Transparenz brachte Ende 1993 der "Zugangskodex", d.h. die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Kommission und Rat über einen Verhaltenskodex über den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, die dann Zug um Zug durch interne Rechtsakte umgesetzt wurden.¹⁰ 1997 schloss sich das Europäische Parlament mit einem entsprechenden Beschluss an.¹¹ Einfluss auf diese Entwicklungen hatten sicher auch die seit 1993 laufenden Beitrittsverhandlungen mit

⁶ Amtsblatt 1988 C 49, 175 "Entschiessung zur Öffentlichkeit der Gemeinschaftsverfahren."

⁷ Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen (7. Februar 1992). Abgedruckt in Rat 1999.

⁸ Feik 2002, 38f.

⁹ Amtsblatt 1993 C 329, 133.

¹⁰ Verhaltenskodex 93/739 für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten - Amtsblatt 1993 L 340, 41; Beschluss des Rates vom 20.12.1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten - Amtsblatt 1993 L 340, 43 mit Änderungen durch Beschluss 96/05 (Amtsblatt 1996 L 325, 16) und Beschluss 2000/527 (Amtsblatt 2000 L 212, 9); Beschluss 94/90 der Kommission vom 8.2.1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten - Amtsblatt 1994 L46, 48, geändert durch Beschluss 96/567 (Amtsblatt 1996 L 247, 45).

¹¹ Beschluss 97/632 des Europäischen Parlaments vom 10.7.1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments - Amtsblatt 1997 L 263, 27.

Finnland und vor allem Schweden. Entsprechend wurde dann auch durch den Amsterdamer Vertrag (1997) mit dem neu in den Vertrag der Europäischen Gemeinschaft (EGV) eingeführten Art. 255 eine primärrechtliche Rechtsgrundlage für den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Dokumenten des Parlamentes, Rates und der Kommission festgelegt. Im Dezember 2001 wurde das Zugangsrecht durch die Verordnung 1049/2001 operationalisiert.¹² Auf dieser Grundlage haben seit dem Juni 2002 Rat, die Kommission und das Europäische Parlament Dokumentenregister zu führen und allgemein zugänglich zu machen.¹³ Gewissermaßen im Hintergrund wurde zugleich im Art. 42 der Europäischen Charta der Grundrechte ein "Recht auf Zugang zu Dokumenten" aufgenommen.

Die objektbezogene Transparenz

Kenntnis über potentielle Informationsobjekte

Kenntnis über potentielle Informationsobjekte wird durch die genannten Register gewährleistet. Jedes Organ unterhält ein solches Register, in dem die Dokumente (auf Ausnahmen wird noch verwiesen werden) unverzüglich nach ihrer Entstehung aufzunehmen sind; die Dokumente erhalten eine Bezugsnummer und eine Inhaltskennzeichnung, sowie zeitliche Angaben. Diese Register sollen zugleich auch der Ort sein, an dem Dokumente selbst unmittelbar elektronisch erhältlich sind. Soweit dies nicht der Fall ist, können zumindest die dort angegebenen Bezugsnummern für das Einsichtsrecht (dazu unten) genutzt werden.

Darüber hinaus gibt es noch Eingangsportale mit einer Mischung aus allgemeinen Informationen, Dokumentnachweisen und Direktzugangsmöglichkeiten zu Dokumenten, etwa für - die Aufzählung ist nicht erschöpfend - die Europäische Union insgesamt¹⁴, für das Europäische Parlament¹⁵, die Kommission¹⁶ und den Rat¹⁷, aber auch für andere Einrichtungen der Union, wie etwa den Ausschuss der Regionen.¹⁸

Archivdokumente sind über das historischen Archive zugänglich, das seit 1984 am Europäischen Universitätsinstitut in Florenz verwaltet wird; das betrifft aber nur die Originaldokumente. Die Organe der Europäischen Union unterhalten ihre eigenen Archive mit Mikroverfilmungen jeweils "ihrer" Dokumente. In eine Vielzahl dieser Dokumente kann

¹² Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission - Amtsblatt L 145 vom 31.5.2001, 43. Abgekürzt im Folgenden : VO. Sie ersetzt die vorgenannten Beschlüsse.

¹³ Art. 11 VO.

¹⁴ http://europa.eu.int/documents/index_de.htm und das vom Europäischen Parlament zur Verfügung gestellte "Bürgerportal": http://www.europarl.eu.int/opengov/default_de.htm.

¹⁵ http://europa.eu.int/documents/parliament/index_de.htm und <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=DE>.

¹⁶ http://europa.eu.int/documents/comm/index_de.htm.

¹⁷ http://europa.eu.int/documents/eu_council/index_de.htm.

¹⁸ http://europa.eu.int/documents/cor/index_de.htm.

nur unmittelbar vor Ort Einsicht genommen werden; aber zumindest die elektronische Nachweiserschliessung schreitet voran.¹⁹

Problematisch sind allerdings die Dokumente, die nicht in den Nachweismitteln zu finden sind, aber sich noch nicht in den Archiven befinden. Die Dauer der unmittelbaren Bereitstellung (aber auch der Umfang des bereitgestellten Materials) im Netz schwankt selbst innerhalb der Kommission von Generaldirektion zu Generaldirektion erheblich. Das erschwert rückblickende Analysen der unmittelbaren Vergangenheit. Dabei sollen die für die EU-spezifischen Probleme einer umfassenden, elektronischen, vielsprachigen und auch noch intern harmonisierten Dokumentenorganisation nicht trivialisiert werden.

Verordnung 1049/2001

Im Mittelpunkt der objektbezogenen Transparenz steht das Informationszugangsrecht in der Gestalt der schon genannten Zugangsverordnung.

Jeder Unionsbürger und jede natürliche oder juristische Person mit Sitz in der Union kann sich an das Europäische Parlament, die Kommission oder den Rat wenden, um Zugang zu Dokumenten dieser Organe zu erhalten.²⁰ Der Begriff "Dokument" umfasst alle Darstellungsformen von Informationen. Der Antrag ist schriftlich (auch per eMail) an das jeweilige Organ zu richten. Dabei kann die gewünschte Form des Zugangs (Einsicht/Erhalt einer Kopie) bestimmt werden; das jeweilige Dokument sollte nach Möglichkeit bezeichnet werden. Das empfiehlt sich vor allem bei Informationen, die nicht durch eine Referenz aus den o.g. Nachweisbeständen gekennzeichnet sind.²¹ Der eingegangene Antrag wird registriert. Der Empfang wird unverzüglich bestätigt. Innerhalb von 15 Arbeitstagen muss der Antrag beantwortet werden; eine Verlängerung um weitere 15 Arbeitstage ist in Ausnahmefällen (etwa besonders grosser Umfang der nachgefragten Dokumente) möglich. Der Antrag ist kostenlos. Bei (Papier)Dokumenten von mehr als 20 Seiten können Vervielfältigungs- und Versandgebühren erhoben werden.

Verweigerungsgründe sind:

- Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs;
- Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, die Verteidigung, die Beziehungen zu Drittländern, die Finanz- oder Wirtschaftspolitik);
- Schutz privater Interessen (Privatsphäre und Integrität des Einzelnen, geschäftliche Interessen einer natürlichen oder juristischen Person);
- Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung;
- Schutz der Ziele von Untersuchungs- und Überwachungsverfahren (Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten).

¹⁹ Siehe im Einzelnen: http://europa.eu.int/historical_archives/index_de.htm.

²⁰ Die Organen können auch anderen unter Einhaltung gleicher Grundsätze Zugang gewähren (Art. 2 (2) VO). - In einer Gemeinsamen Erklärung (Amtsblatt L 173 vom 27.6.2001, 5) - haben sich die drei Organe verpflichtet für andere vom Gesetzgeber geschaffene Agenturen oder ähnliche Einrichtungen notwendige Rechtsakte rasch zu verabschieden. Alle sonstigen Einrichtungen werden aufgefordert, entsprechende interne Regelungen zu treffen.

²¹ Europäische Union 2002, 11.

"Sensible Dokumente" werden nur mit Zustimmung des Urhebers in die Findemittel aufgenommen oder freigegeben; "sensibel" sind Dokumente, wenn sie

- von den "Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen"²² und
- Ausnahmen im öffentlichen Interesse vorliegen, und
- diese Dokumente mit "très secret/top secret" (streng geheim), "secret" (geheim) oder "confidentiel" (vertraulich) eingestuft sind.

Die Ausnahmen im öffentlichen Interesse und zum Schutz der Privatsphäre sind absolute Verweigerungsgründe; in allen anderen Fällen kann dennoch Zugang gewährt werden, wenn das öffentliche Interesse am Zugang das Schutzinteresse überwiegt..

Die Ausnahmen gelten nur soweit dies zeitlich geboten ist; jedoch nicht länger als 30 Jahre. Auch über diese Maximalfrist hinaus kann der Zugang verweigert werden zum

- Schutz der Privatsphäre,
- Schutz geschäftlicher Interessen,
- und bei "sensiblen" Dokumenten .

Es gilt der Teilungsgrundsatz: Teile eines Dokumentes, die nicht den Ausnahmen unterliegen, sind zugänglich zu machen.

Jede Verweigerung ist zu begründen.

Innerhalb von 15 Arbeitstagen

- nach der Verweigerung des Zugangs oder
- nach dem Ausbleiben einer Antwort nach der dafür vorgesehenen Frist

kann das Organ zum Überdenken seiner Entscheidung (oder seines Nichttätigwerdens) aufgefordert werden (Zweit Antrag)²³. Das gibt dem Organ dann noch einmal 15 Arbeitstage Frist zur Reaktion. Wird die Ablehnung bestätigt, kann

- entweder beim Bürgerbeauftragten (dazu unten) Beschwerde eingelegt werden,
- oder der Rechtsweg zu den Europäischen Gerichten beschritten werden.²⁴

Dieser Rechtsrahmen und auch die Anwendungspraxis stehen unter anhaltender Kritik. Diese Kritik wird weiter zunehmen: In dem Masse, in dem die Kultur des Informationszugangs auch in bisher zurückhaltenden Mitgliedsstaaten an Konturen gewinnt, wird sich die objektbezogene Transparenz der Union diesem Vergleich stellen müssen, vor allem auch weil dann Konflikte zwischen unions- und mitgliedsstaatsbezogenen Zugangsrechten zu denselben Objekten zunehmen werden.²⁵

²² Art. 9 (1) VO.

²³ Art. 8 VO.

²⁴ Europäische Gerichte: Gericht Erster Instanz (EuG - seit 1989 eingerichtet) und Europäischer Gerichtshof (EuGH).

²⁵ Nach Art. 5 VO haben die Mitgliedsstaaten, die innerstaatlich Anträge erhalten, die sich auf Organdokumente beziehen, unabhängig von ihren nationalen Zugangsregeln den Antrag entweder an das betreffende Organ weiterzuleiten oder zumindest dieses Organ zu konsultieren, es sei denn das Entscheidungsergebnis wäre offensichtlich. Leitet der Mitgliedsstaat nicht weiter, sondern entscheidet er (nach Konsultation), so hat er zumindest bei "sensiblen Dokumenten" im Sinne der Verordnung inhaltlich die Ausnahmekriterien der Verordnung zu beachten (Art. 9 (5) VO). Die Entscheidung des Mitgliedsstaat

Die bisherige Entscheidungspraxis der Instanzen des Europäischen Gerichtshofs - die sich bisher noch auf die Vorgängerregelungen der Verordnung beziehen - hat in der Tendenz das Recht auf Informationszugang gestützt und vor allem für eine enge Interpretation der Ausnahmeregelungen gesorgt. Darüber hinaus haben sie insbesondere die Gegenstandsbereiche der zweiten und dritten Säule der Union grundsätzlich einbezogen und die Begründungs- und Beweislast für die Informationshalter bestätigt.²⁶ Feik, der diese Gerichtspraxis ausführlich untersucht hat, hat dazu festgestellt, dass in der Mehrzahl für die Antragsteller günstige Entscheidungen ergangen sind²⁷; aber er musste auch unter Verweis auf den schwedischen, früheren EU-Richter Ragnemalm²⁸ hinzufügen: Nicht jeder Erfolg vor Gericht führte auch zum Zugang; die Organe brauchten sehr oft hinterher nur anders oder besser begründen.

Rechtsakte

Von besonderer Bedeutung unter den Informationsobjekten sind die Texte der vielfachen Rechtsakte der Europäischen Union, ist doch die Europäische Union vor allem auch eine "Rechtsgemeinschaft". Eine zunehmende Anzahl dieser Informationen ist nunmehr direkt und kostenfrei über EUR-Lex²⁹ zugänglich; andere Dokumente sind entweder zusätzlich über diese Quelle oder nur über CELEX zugänglich, einem kostenpflichtigen Dienst des Amts für Veröffentlichungen (dazu unten).

Dem Bereich des "Rechtsmaterials" zugeordnet werden müssen auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichts Erster Instanz und des Europäischen Gerichtshofs, die ebenfalls unmittelbar zugänglich sind und durch Suchmaschinen erschlossen werden können.³⁰

Strukturelle Transparenz

Wie schon angedeutet vermittelt sich strukturelle Transparenz zumeist über die Selbstbeschreibungen der Organe der Europäischen Union. Auch diese Beschreibungen sind zunehmend unmittelbar über das Internet zugänglich und suchen strukturelle mit prozeduraler

könnte durch Klage gegen den Mitgliedsstaat von dem betroffenen EU-Organ vor dem Europäischen Gerichtshof überprüft werden (Feik 2002, 296). Dies erscheint insgesamt als ein nicht unerheblicher Eingriff in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Auf diese Kompetenz, die auch im 15. Erwägungsgrund der VO hervorgehoben ist, hat sich die Europäische Union immer berufen, wenn sie sich Bestrebungen verweigert hat, die allgemeine Informationsfreiheit in den Mitgliedsstaaten durch eine Richtlinie zu harmonisieren. Zuletzt erfolgte ein solcher Hinweis bei den Rechtssetzungsarbeiten zur Richtlinie über die Kommerzialisierung von Informationen des öffentlichen Sektors (vgl. oben). Aber: "(...) es versteht sich jedoch von selbst, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit, das für die Beziehungen zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten gilt, dafür sorgen sollten, dass sie die ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung nicht beeinträchtigen, (...)." (Zitiert aus dem 15. Erwägungsgrund). - Es gehört zu den Erfahrungen von Juristen, dass Selbstverständliches in der Regel nicht so selbstverständlich ist, wenn es als "selbstverständlich" bezeichnet werden muss.

²⁶ Im Einzelnen: Feik 2002, 200f.

²⁷ Feik 2002, 201

²⁸ Ragnemalm 1999.

²⁹ <http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.html>.

³⁰ <http://curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

und zugleich objektbezogener Transparenz zu verbinden. Hier finden sich zumeist auch Einordnungen der Einrichtungen in den Gesamtzusammenhang der Europäischen Union; darüber hinaus stehen zunehmend auch organübergreifende Eingangsportale zur Verfügung. Als Teil der strukturellen Transparenz wird hier vor allem auch organisatorische Transparenz geboten; es finden sich Organigramme, Zuständigkeitsverteilungen und Informationen für unmittelbare Kontakte mit Verantwortlichen.

Eine besondere Aufgabe für strukturelle Transparenz ist dabei die Vermittlung von Kenntnissen über jeweils im Rhythmus der Vertragsänderungen neu hinzukommende Einrichtungen und die Veränderungen der bestehenden Einrichtungen.

Eine solche strukturelle Transparenzaufgabe bestand z.B. für die Institution des "Europäischen Bürgerbeauftragten" (seit 1994)³¹, eine Einrichtung, die organisatorisch dem Europäischen Parlament zugeordnet ist und allmählich ein eigenes Aussenprofil entwickelt hat. Als Beschwerdeinstanz im Rahmen des Verfahrens aufgrund der Zugangsverordnung kommt dem Bürgerbeauftragten darüber hinaus für den Bereich der objektbezogenen Transparenz besondere Bedeutung zu (siehe oben). Ausserhalb dieser Funktion im Zugangsverfahren bietet die eigenständige Beschwerde beim Bürgerbeauftragten Möglichkeiten der Transparenzüberprüfung.³² In diesem Verfahren müssen "Missstände in der Verwaltungstätigkeit" gerügt werden. Dabei können mangelnde Transparenz oder Fehlverhalten im Zusammenhang mit Transparenzerfordernissen vorgebracht werden, da Transparenz Bestandteil der Grundsätze einer "guten Verwaltungspraxis"³³ ist. Allerdings ist die Reichweite u.a. durch den (im Verhältnis zur Zugangsverordnung) engeren Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten beschränkt.

Im internationalen Vergleich - sofern ein so spezielles Organisationsgefüge wie die Europäische Union überhaupt international vergleichbar ist - zeigt sich allerdings ein bisher kaum beachtetes zentrales strukturelles Transparenzdefizit: Transparenzkritik hat sich bisher fast ausschliesslich auf Einrichtungen wie den Rat und die Kommission gerichtet. Träger dieser Transparenzkritik war dabei häufig auch das Europäische Parlament. Zur prozeduralen Transparenz und auch zur objektbezogenen Transparenz hat das Europäische Parlament bereits früh Beispielhaftes geleistet. Umso bemerkenswerter sind die bestehenden Transparenzdefizite des Parlamentes selbst: Im Gegensatz etwa zu den über den amerikanischen Kongress verfügbaren Informationen gibt es für das Europäische Parlament keine einfach zu handhabenden Transparenz-Instrumente, so z.B.

- um das Abstimmungsverhalten bei namentlichen Abstimmungen nach Abgeordneten auszuwerten (die Informationen müssen aus den Sitzungsprotokollen zusammengetragen werden), oder

³¹ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>. - Art. 195 EGV.

³² Mittlerweile Bestandteil der EU-Grundrechtscharta (Art. 43).

³³ Das in Anlehnung an skandinavische Traditionen entwickelte Grundrecht auf eine "gute Verwaltung" ist in Art. 41 der EU-Grundrechtscharta festgelegt. Der Bürgerbeauftragte hat einen entsprechenden Kodex vorgeschlagen, der eine Vielzahl von transparenzbezogenen Regeln enthält (Nachweise bei Feik 2002, 261ff.). Eine Reihe von Institutionen der Union haben diesen Kodex übernommen - etwa die Umweltagentur. Andere - so der Rat, das Parlament und die Kommission - haben eigene Regeln festgelegt; alle Regelwerke enthalten jedoch Bezüge zur Transparenz.

- um Aufschluss zur Finanzierung der Europäischen Parteien³⁴ zu erhalten.

Die Erklärungen, die Abgeordnete nach der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments mittlerweile zu ihren "finanziellen Interessen", abgeben müssen, ist jetzt auch über das Internet zugänglich; allerdings nicht in einem eigenständigen Register sondern jeweils bei den Informationen zu den einzelnen Abgeordneten, die sich wiederum hinter der Matrix der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments finden.³⁵

Zur ganz erheblich gewachsenen Lobbyistentätigkeit gibt es zwar ein nun seit kurzem auch elektronisch zugängliches Register der akkreditierten Interessenvertreter³⁶, aber dies bietet noch keine hinreichende Transparenz der Tätigkeit dieser Gruppen.³⁷

Und schliesslich würde auch generell das Abstimmungsverfahren im Europäischen Parlament grössere Aufmerksamkeit verdienen.³⁸

Die prozedurale Transparenz

Informationen zu den Entscheidungsprozessen der Union fanden sich zumeist im Zusammenhang mit den allgemeinen institutionellen Beschreibungen. Hier wurden jedoch eher nur allgemeine Informationen gegeben. In Umsetzung des Art. 207 EGV sollten soweit möglich legislative Dokumente ("Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind"³⁹), direkt zugänglich gemacht werden. Dies gilt auch für Dokumente in Verbindung mit der Entwicklung von Politiken oder Strategien. Zumindest sollten solche Dokumente über die

³⁴ Erste Regelungen zur Offenlegung der Finanzen von europäischen Parteien sind in einer Verordnung über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien enthalten. Erstmals in der Geschichte des Mitentscheidungsverfahrens wurde bei dieser Verordnung das Verfahren (aufgrund eines Kompromisses zwischen Parlament und Rat) bereits in der ersten Lesung im Parlament beendet. Das hat auch die öffentliche Diskussion verkürzt. Die Offenlegungsregeln werden erst mit der neuen Legislaturperiode des Europäischen Parlaments in Kraft treten.

³⁵ Art. 9 der Geschäftsordnung des Parlamentes (GO) - http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_061/l_06120030305de00010138.pdf - in Zusammenhang mit Art. 2 der Anlage I der Geschäftsordnung. - Die Matrix erschliesst sich über:
http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/info_de.cfm?langue=DE.

³⁶ <http://www2.europarl.eu.int/lobby/lobby.jsp?lng=de&sort=byorg&index=A>

³⁷ Im Gegensatz zu den USA (Lobbying Disclosure Act of 1995) gibt es für die EU nur ein Akkreditierungsverfahren - dazu mit sehr eindrucksvollen Beispielen über die gegenwärtige Lobbying-Praxis: Der Entwurf eines Berichts über die Rolle der europäischen Industrieverbände bei der Festlegung der politischen Massnahmen der Union (2002/2264(INI)) - Europäisches Parlament - Ausschuss für Industrie, Aussenhandel, Forschung und Energie. - Berichterstatter Hans-Peter Martin - <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/itre/20030619/501221de.pdf> .

Im eigentlichen Bericht des Ausschusses - A5-0272 - vom 14.Juli 2003 - wird eine Entschliessung des Europäischen Parlaments zu diesem Thema vorgeschlagen.. Eine Abstimmung im Plenum darüber steht noch aus. Siehe auch : European Parliament 2003.

³⁸ So hat etwa eine empirische Studie (Johansson/ Sjöstedt 2002) über das Abstimmungsverfahren im Europäischen Parlament für das Jahr 2001 festgestellt, dass in etwa 4-5% der untersuchten Abstimmungen die eigenen rechtlichen Regelungen des Parlaments zur Gültigkeit von Abstimmungen nicht eingehalten wurden. Darüber hinaus stellte die Studie fest, dass das Abstimmungsergebnis nicht unerheblich von Zufällen abhängig ist, und dass etwas mehr als 27% aller Abgeordneten im fraglichen Zeitraum nie an namentlichen Abstimmungen (Roll Call Voting) teilgenommen haben.

³⁹ Art. 12 (2) VO.

Findemittel erschliessbar sein. Diese Verbindung zwischen prozeduraler und objektbezogener Transparenz findet man mittlerweile vor allem im

- Legislative Observatory (OEIL)⁴⁰, einer Datenbank des Europäischen Parlaments, über die man die Rechtssetzungsprozesse über die Organe hinweg verfolgen kann; zugleich erhält man Informationen zu Parlamentsausschüssen und Plenarsitzungen mit entsprechenden Berichten und Beschlüssen; zu den Texten des Parlaments besteht hier ein direkter Volltextzugang; und in
- Pre-Lex, einer Datenbank zur Verfolgung der interinstitutionellen Verfahren zwischen der Kommission und den anderen Organen; auch hier sind die angegebenen Dokumente meist unmittelbar zugänglich.

Für alle diese Formen (einschliesslich der Findemittel) gelten allerdings die Ausnahmen vom Zugangsrecht, insbesondere die für sensible Dokumente.

Strategische Transparenz

Zur strategischen Transparenz gehört die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, einschliesslich der periodischen Krisenbewältigung durch ad-hoc Transparenz. Auch hier hat das Internet zu einer Erleichterung geführt, indem nun Abruf- und Verteilsystem elektronischer Presseinformationen bereitgestellt werden können (jeweils durch den Rat, die Kommission, das Parlament, aber auch durch andere Einrichtungen wie etwa die Europäische Zentralbank oder den Bürgerbeauftragten). Diese Systeme sind auch für die Allgemeinheit zugänglich.

Ein weiteres Instrument der strategischen Transparenz ist das "Amt für Veröffentlichungen", das schon seit 1952 für die damalige Gemeinschaft für Kohle und Stahl das dazugehörige Amtsblatt veröffentlicht hatte.⁴¹ Dieses "Amt", für das 2000 durch einen Rechtsakt eine formelle Rechtsgrundlage geschaffen wurde, geriert sich auch in der eigenen Selbstdarstellung als "Verlag."⁴² Es operiert damit in der Zone zwischen öffentlichrechtlicher Verpflichtung und marktorientierten Verbreitungsstrategien, kurz im Bereich der Kommerzialisierung öffentlicher Informationen, die die Union wie erwähnt selbst zur Zeit für die Mitgliedsstaaten in einer Richtlinie zu ordnen versucht. Dabei scheint die Kommission mit einer ähnlichen Einrichtung, dem Amt für Statistik (EUROSTAT)⁴³, einer weiteren Säule vor allem auch der objektbezogenen Transparenz, selbst zur Zeit Probleme zu haben, wobei die noch nicht abgeschlossene Problembewältigung wiederum Transparenzprobleme offen legte.⁴⁴

⁴⁰ <http://wwwdb.europarl.eu.int/dors/oeil/en/default.htm>.

⁴¹ http://publications.eu.int/general/de/whatiseur-op_de.htm.

⁴² Wie sehr sich auch die klassische Verbreitung von Informationen durch Papierpublikationen (aber modernere Formen wie die Verbreitung durch CD-ROM-Publikationen) zugunsten des direkten Zugangs über das Internet verändert, wird deutlich, dass im Haushaltsjahr 2002 all diese Produktionsformen beim "Verlag" trotz weiteren Anwachsens der veröffentlichten Informationsbestände um 13% zurückgegangen sind.

⁴³ <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

⁴⁴ Press Release European Parliament Background Information : 23-09-2003: Eurostat a chronology of events. - Und beinahe prophetisch: Dealing with negative press coverage - Eurostat's experience- Paper submitted by

Sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit als auch in der Rolle des Amtes für Veröffentlichungen wird die Doppelstrategie deutlich, die die Europäische Union bei ihrer Transparenzpolitik verfolgt: Zum einen müssen sich die jeweiligen Einrichtungen angemessen selbst darstellen können - und auf diese Selbstdarstellung wollen die jeweiligen Einrichtungen auch uneingeschränkt Einfluss nehmen können. Zum anderen müssen alle Einrichtungen ihren gemeinsamen Beitrag leisten, die Institutionen der Union nicht nur im Sinne einer strukturellen Transparenz verständlich zu machen, sondern diese auch so nahe zu bringen, dass über Transparenz Akzeptanz erwirkt wird. Dieses Ziel aber verlangt eine umfassende Kommunikationsstrategie, die ihrerseits nicht als bloße "Kommunikation" erscheint, sondern Kommunikation an konkretes Handeln bindet; Transparenz muss deshalb in eine umfassende Handlungsstrategie eingebettet werden, und es muss genügend Anzeichen dafür geben, dass diese Handlungsstrategie umgesetzt wird.

Erste Ansätze hierzu finden sich in der Entwicklung einer Politik, die allerdings wieder einmal reaktiv (dieses Mal auf die teilweise negative Diskussion um den Vertrag von Nizza) agierte: Im Oktober 2001 legte die Kommission ein Weissbuch "Europäisches Regieren" vor.⁴⁵ In diesem Weissbuch wird nicht allein die kommunikative Bedeutung von "Offenheit" hervorgehoben, sondern sie wird mit Partizipation verbunden. Das Europäische Parlament hat in seiner Stellungnahme zu diesem Weissbuch erklärt, dass aus seiner Sicht insbesondere der Rat hier noch eine erhebliche Bringschuld habe.⁴⁶ Ansonsten rügte - nun wieder ganz im Stil des Wettbewerbs der Institutionen - das Parlament, dass seine eigenen Transparenzleistungen nicht hinreichend Berücksichtigung gefunden hätten. Im November 2002 schliesslich trat die Kommission - nach Aufarbeitung der Kommentare zum Weissbuch mit in einer ganzen Serie von Dokumenten an die Öffentlichkeit. Dies waren:

- der Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, der die Reaktionen auf das Weissbuch verarbeitet⁴⁷,
- die Mitteilung der Kommission mit dem etwas pathetisch klingenden Titel "Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission";⁴⁸
- die Mitteilung der Kommission, in der sie in einer Art Mischung aus "Rückkehr zu lokalen Werten" und "New Public Management" dreiseitige Zielverträge und -vereinbarungen zwischen der EU, dem von Regelungen betroffenen Mitgliedsstaat und seinen gleichzeitig betroffenen lokalen Einheiten vorschlägt, bei deren Abwicklung Transparenz eine ganz besondere Rolle spielen soll,⁴⁹

Eurostat at the Conference of European Statisticians Statistical Commission and Economic Commission for Europe. Working Paper 12. June 1998 -<http://www.unece.org/stats/documents/1998/06/infmedia/12.e.pdf>

⁴⁵ Amtsblatt 2001 C 287, 1.

⁴⁶ Bericht vom 15.11.2001 - A5-0299/2001 - siehe auch Feik 2002, 264f.

⁴⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2002/com2002_0705de01.pdf

⁴⁸ http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2002/com2002_0704de01.pdf

⁴⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2002/com2002_0709de01.pdf.

- und eine Mitteilung zur Neuorientierung der Regulierungsagenturen, die sich ihrerseits ebenfalls um grössere Transparenz zu bemühen haben.⁵⁰

Rezipierte Transparenz

Wie angedeutet wird "rezipierte Transparenz" hier eingeführt als eine Art Ergebnisediment der Intentionen strategischer Transparenz und der Massnahmen vor allem institutioneller und prozeduraler Transparenz.

Ein solches Ergebnis stellt sich nicht allein durch die Transparenzbemühungen der Europäischen Union her, sondern ist auch Ergebnisanteil allgemeiner politischer Sozialisation und ihrer Rahmenbedingungen. Rezipierte Transparenz wird so Bestandteil eines Alltagswissens, das Grundwissen um Gestalt und Funktion von Einrichtungen der Union und über die Union insgesamt umfasst. Diese Art von "Alltagstransparenz", obgleich von erheblicher Bedeutung für das politische Verständnis und Verhalten, kann trotz aller Anstrengungen nur sehr langfristig beeinflusst werden; das zeigt sich schon in den nationalen Kontexten politischer Bildung. An dieser politischen Sozialisation wirken vor allem auch die Medien mit, denen - wie gezeigt - ein grosser Anteil der Anstrengungen strategischer Transparenz der Union gilt⁵¹.

Empirisch untersucht wird diese Art rezipierter Transparenz zumeist im Kontext der politischen Kenntnisse und Einstellungen Jugendlicher. Insgesamt zeigt sich hier eine Zurückhaltung, als wolle man vermeiden, dass schon mit der Fragestellung ein demokratieferner Standpunkt assoziiert werden könnte, nachdem auch normativ politische Partizipation an Kenntnis zu binden sei. Diese Zurückhaltung besteht allerdings nicht oder doch zumindest weniger häufig, wenn es sich um Kenntnisse über neue Institutionen oder über tief greifende institutionelle Veränderungen handelt. Vor diesem Hintergrund finden sich dann auch in den Befragungsinstrumenten der Europäischen Union solche einschlägigen Fragestellungen. Die letzte mir bekannte Studie (von 2001⁵²) über die Wahrnehmung der Europäischen Union durch ihre Bürgerinnen und Bürger hat daher auch nach dem Institutionenverständnis gefragt. Die Studie zielte dabei primär auf den Vergleich innerhalb der Europäischen Union (unter Einschluss späterer Neumitglieder). Für Deutschland, das sich gern als Musterland des europäischen Engagements sieht, wird - 46 Jahre nach der Gründung der Europäischen Union bzw. ihrer Vorläufer - ein erstaunlich tiefer Wissensstand festgestellt. Aber auch im Blick auf das Gesamtergebnis stellt die Studie lapidar fest: "Das Nichtwissen über die Einrichtungen und das institutionelle System ist beeindruckend."⁵³

⁵⁰ http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2002/com2002_0718de01.pdf. Zu diesem Paket gehört auch noch eine Mitteilung über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission, die hier nicht von Bedeutung ist.

⁵¹ Allerdings immer noch nicht mit durchschlagendem Erfolg: So wird einem z.B. immer noch gelegentlich - auch in renommierten Zeitungen - ein "Gemeinsamer Standpunkt" als verabschiedete Richtlinie angeboten.

⁵² "Perceptions de l'Union Européenne. Attitudes et attentes à son égard. Etude qualitative auprès du public des 15 Etats Membres et des 9 pays candidats à l'adhésion. Rapport Général. Etude réalisée par OPTEM S.A.R.L pour la Commission Européenne. Juin 2001. -

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/quali/ql_perceptions_fr.pdf

⁵³ A.a.O. S. 12 - übersetzt aus dem Französischen von HB.

Schlussbemerkung

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die strukturelle Transparenz hat zugenommen. Aus meiner Sicht ist dies weniger normativen Veränderungen zu verdanken (obgleich auch solche stattgefunden haben und sie zur Legitimation der Transparenz unerlässlich sind), als vielmehr dem Sog der technologischen Veränderungen, dem sich die Europäische Union vor allem deshalb nicht hat entziehen können, weil sie ihrerseits die Diffusion dieser Technologie aus wirtschaftspolitischen Gründen so stark propagiert hat. Ähnliches gilt für die prozedurale Transparenz; mit ihrer Zunahme wächst allerdings auch die Wahrnehmung von der Diskrepanz zwischen Information über Prozesse und Teilhabe an diesen Prozessen. Die objektbezogene Transparenz bleibt unverzichtbar; nur dort erfüllt Transparenz auch wirksam ihre Kontrollfunktion, weil sie unvorhersehbar ist. Gerade deshalb aber bleibt sie prekär und veränderungsoffen. Und während die strategische Transparenz sich weiter behauptet, bleibt die rezipierte Transparenz ein Problem, das gerade auch durch die bevorstehenden Veränderungen in und der Europäischen Union durch die Transparenzbemühungen der Union allein kaum zu beheben sein wird. Aber diese Bemühungen bleiben eine *notwendige* Bedingung./--

Literaturangaben:

Arndt 2003

Arndt, Hans-Wolfgang: Europarecht. 6.Aufl. Heidelberg 2003.

Europäische Union 2002

Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Luxemburg 2002. http://www.europarl.eu.int/opengov/pdf/2001_1834_de.pdf

European Parliament 2003

European Parliament, Directorate General for Research : Working Paper. Lobbying in the European Union - Current Rules and Practices" AFCO 104 EN - Luxembourg 2003. http://www4.europarl.eu.int/estudies/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf

Feik 2002

Feik, Rudolf: Zugang zu EU-Dokumenten. Demokratie durch Transparenz. Wien, Graz 2002.

Johansson/ Sjöstedt 2002

Johansson, Jan Å.; Sjöstedt, Jonas: Voting Procedure in the European Parliament 2001. An empirical analysis.Brussels 2001. http://www.vguengl.org/medialibrary/files/1_472933ENv2.pdf

Ragnemalm 1999

Ragnemalm, Hans : The Community Courts and Openness Within the European Union.
Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 2. (1999) 19.

Rat 1999

Rat der Europäischen Union. Generalsekretariat. GDF Informationspolitik, Transparenz,
Öffentlichkeitsarbeit: Basistexte zur Transparenz hinsichtlich der Tätigkeiten des Rates der
Europäischen Union. Januar 1999.