

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Mehr Transparenz im Rat der EU

In der Diskussion über das oftmals diagnostizierte Demokratiedefizit der Europäischen Union spielt die mangelnde Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse eine wichtige Rolle. Der Öffentlichkeit ist es oftmals nicht möglich nachzuvollziehen, wer für die Inhalte europäischer Rechtsetzung verantwortlich ist. Um das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union zu stärken und mehr Transparenz bei deren Entscheidungen zu schaffen, hat der Rat seine Geschäftsordnung bereits mehrfach seit Ende der 90er Jahre geändert. Ein weiterer Schritt in diese Richtung erfolgte zuletzt durch die Änderung der Geschäftsordnung im September 2006. Zukünftig sollen unter anderem mehr Beratungen und Beschlüsse öffentlich erfolgen.

Der Rat der Europäischen Union (EU) und das Europäische Parlament sind die „Hauptgesetzgeber“ der EU. In der Regel entscheiden sie gemeinsam im Mitentscheidungsverfahren. Die Organisation und Arbeitsweise des Rates ist in seiner Geschäftsordnung (GO) geregelt. Sie wird aufgrund Art. 207 Abs. 3 EG-Vertrag (EG), Art. 121 Abs. 3 Euratom und Art. 28 Abs. 1 und 41 Abs. 1 EU-Vertrag durch Ratsbeschluss erlassen.

Mehr Transparenz für Bürger als Zielsetzung

Auf seiner Tagung vom 15. und 16. Juni 2006 hatte der Europäische Rat bekräftigt, zur Steigerung des Vertrauens der Bürger in die EU mehr Transparenz in Hinblick auf die Tätigkeiten der Union zu schaffen. Den Bürgern sei es zu ermöglichen, „aus erster Hand einen Einblick in die Tätigkeiten der EU zu erlangen“. Vor allem aus diesem Grund sah der Rat sich veranlasst, seine Geschäftsordnung von 2004 zu ändern.

Diese besteht aus 28 Artikeln, die die Organisation und Arbeitsweise des Rates regeln. In sechs Anhängen zur Geschäftsordnung finden sich u.a. eine Liste der Ratsformationen, Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, eine Übersicht zur Stimmgewichtung und Bestimmungen über die Form der Rechtsakte.

Die Änderungen im Einzelnen

Die Änderungen und Korrekturen in der Geschäftsordnung beschränken sich im Wesentlichen auf die Artikel 2 und 8: die Arbeitsplanung des Rates und die Öffentlichkeit seiner Beratungen und Aussprachen.

Artikel 2 Abs. 4 regelt das Programm für die Tätigkeit des Rates. Nachdem lange Zeit nur Halbjahresprogramme der jeweils amtierenden Präsidentschaft bestanden, sah zuerst die Neuregelung der GO aus dem Jahr 2002 – aufgrund einer Übereinkunft des Europäischen Rates von Sevilla im selben Jahr – ein gemeinsames Strategieprogramm der sechs zukünftigen Präsidentschaften vor. Damit sollte für mehr Kontinuität gesorgt werden. Gleichzeitig sollten die Präsidentschaften eines Jahres ein „operatives Jahresprogramm“ vorlegen, das sich an dem Strategieprogramm orientierte.

In der neuen Fassung der GO ist nunmehr ein **Achtzehnmonatsprogramm** (die so genannte „**Trio-Präsidentschaft**“) für die Tätigkeit des Rates vorgesehen. Dieses wird wie bisher von den Präsidentschaften der entsprechenden Zeiträume in Zusammenarbeit mit der Kommission erstellt. Es wird dem Rat für „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ zur Billigung vorgelegt. Das am 11. Dezember 2006 gebilligte Programm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Ratsvorsitzes ist das erste dieser Achtzehnmonatsprogramme. Der Großteil der Änderungen in der GO bezog sich auf Art. 8. Dieser regelt die öffentlichen Beratungen und öffentlichen Aussprachen des Rates.

Bisher waren die Beratungen des Rates über Rechtsetzungsakte, die im Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) zu erlassen sind, nur zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses (Ausführungen der Kommission zu ihren Vorschlägen, anschließende Beratung) und an dessen Ende (letzte Beratung, Abstimmung) der **Öffentlich-**

keit zugänglich. Die Öffentlichkeit wurde weiter eingeschränkt, indem sie am Beginn des Verfahrens nur zu den „wichtigsten“ Vorschlägen zugelassen war. Die eigentlichen inhaltlichen Beratungen fanden weiter hinter verschlossenen Türen statt. Nach der neuen Regelung (Art. 8 Abs. 1) sind auch diese Teile der Beratung öffentlich, sofern (fallweise) nichts Gegenteiliges beschlossen wurde. Auch wurde die Beschränkung auf die „wichtigsten“ Vorschläge fallen gelassen. Damit sind die Beratungen zu allen Rechtsetzungsvorhaben, die Gegenstand des Verfahrens nach Art. 251 EG sind, grundsätzlich öffentlich.

Auch für „wichtige neue Rechtsetzungsvorschläge“, die nicht unter das Mitentscheidungsverfahren fallen, lässt die geänderte GO mehr Öffentlichkeit zu (Art. 8 Abs. 2). Bisher war hier mindestens eine öffentliche Aussprache vorgesehen, über die der Rat/ Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) mit qualifizierter Mehrheit beschloss. Nunmehr ist auch für die anschließenden Beratungen eine fallweise Entscheidung über deren Öffentlichkeit vorgesehen. Welche der neuen Vorschläge wichtig sind, legt (nunmehr) der Vorsitz fest. Der Rat und der ASTV können aber gegebenenfalls etwas anderes beschließen.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sieht noch weitergehende Transparenz vor. Sein Artikel I-24 Abs. 6 lautet: „Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Zu diesem

Zweck wird jede Ratstagung in zwei Teile unterteilt, von denen der eine den Beratungen über die Gesetzgebungsakte der Union und der andere den nicht die Gesetzgebung betreffenden Tätigkeiten gewidmet ist.“ (Siehe auch Artikel I-50 Abs. 2 VVE.)

Die Regelungen der GO zur audiovisuellen Übertragung der öffentlichen Beratungen des Rates (Art. 8 Abs. 5) wurden konkretisiert, insbesondere durch die nun vorgeschriebene Übertragung in allen Amtssprachen per Video-Stream (<http://www.consilium.europa.eu/vidеоstreaming>).

Art. 11, der die Modalitäten von **Abstimmungen** und die **Beschlussfähigkeit** regelt, wurde um einen Abs. 5 ergänzt. Dieser entspricht Art. 205 Abs. 4 EG (62%-Gesamtbevölkerungskriterium, Vertrag von Nizza). Zur Anwendung dieses Kriteriums wurde ein Anhang eingeführt, aus dem sich die zu Grunde gelegten Bevölkerungszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben.

In Art. 12 wurde der Anwendungsbereich des **vereinfachten schriftlichen Verfahrens** ausgeweitet.

Prüfung der Neuerungen auf Effizienz

Eine erste, in den Erwägungsgründen der geänderten GO vorgesehene Überprüfung der Effizienz der Neuerungen durch den Rat (Allgemeine Angelegenheiten) kam im Dezember 2006 vorläufig zu einem positiven Ergebnis. Ende 2007 soll eine substanziellere Überprüfung vorgenommen werden.

Quellen:

- Beschluss des Rates vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2006/683/EG, Euratom), abgedruckt in: ABl. Nr. L 285/47 vom 16.10.2006, zuletzt geändert durch Beschluss 2007/4/EG, Euratom des Rates vom 1.1.2007, abgedruckt in: ABl. Nr. L1/9 vom 4.1.2007.
- Beschluss des Rates vom 22. März 2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2004/338/EG, Euratom), abgedruckt in: ABl. Nr. L 106/22 vom 15.4.2004; zuletzt geändert durch den Beschluss 2006/34/EG, Euratom des Rates vom 23.1.2006, abgedruckt in: ABl. Nr. L 22/32 vom 26.1.2006.
- Rat der EU, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Sevilla) vom 21. und 22. Juni 2002, Ratsdok. 13463/02 vom 24.10.2002.
- Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (Allgemeine Angelegenheiten) vom 11. Dezember 2006, Ratsdok. 16289/06 (Presse 352).
- Rat der EU, Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, Ratsdok. 17079/06 vom 21.12.2006.
- Hayes-Renshaw, Fiona / Wallace, Helen, The Council of Ministers, 2nd edn 2006.

Daniel Bläß; Valentin Wasilew (Jurist Univ.), Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de