

Über eine Million Dokumente umfasst das Internet-Angebot der EU – eine gewaltige Informationsmenge, die den Bürgern per Maus-Klick unter <http://europa.eu> zur Verfügung steht. Und doch beklagt Richard Upson vom Brüsseler Think Tank *European Citizen Action Service* ein „Informationsdefizit“. Zwar geht von Brüssel eine wahre Informationssturmflut aus, aber damit ist nicht gesagt, dass die Bürger die Informationen bekommen, die sie suchen und die für sie relevant sind. Die Folgen dieses Defizits zeigen sich am weit verbreiteten Unwissen über die EU, das auch einen Teil der Skepsis gegenüber der EU erklärt.

Verbindliche Regeln

Dabei hat sich die europäische Politik schon seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 das Schlagwort Transparenz auf die Fahnen geschrieben. Die europäischen Regierungen fügten dem Vertrag eine Erklärung an, in der sie eine größere Transparenz der EU-Institutionen einforderten. In der Folge haben sich die EU-Institutionen zunächst nur unverbindliche Verhaltensregeln zum Zugang zu Dokumenten gegeben. Erst nach dem Beitritt der transparenzfreundlichen Länder Schweden und Finnland wurde Transparenz als Artikel 255 in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen, der 1999 in Kraft trat. Zwei Jahre später hat sich die EU mit der Verordnung 1049/2001 verbindliche Regeln gegeben. Seitdem haben die Bürger grundsätzlich ein Recht auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der EU-Institutionen. Sie können

dieses Recht vor dem Europäischen Gericht erster Instanz auch einklagen.

Notwendige Offenheit

Schon die Tatsache, dass es verbindliche Regeln gibt, zeigt einen fundamentalen Wandel an. Denn die Tradition europäischer Integration besteht nicht in transparenter Politik. Paradigmatisch für die Entwicklung war die Begegnung zwischen Jean Monnet, dem Architekten der europäischen Integration, und Emanuele Gazzo, dem Gründer der auf die EU spezialisierten Nachrichtenagentur *Agence Europe*. Statt sich über das erwachte Interesse am europäischen Integrationsprozess zu freuen, soll Monnet den Agenturgründer Gazzo aufgefordert haben, unverzüglich seine Arbeit einzustellen. Der Rat hat ebenso wie die Kommission lange seine *arcana imperii* gehütet. Die Arbeitsweise des Rates war durch Geheimverhandlungen der Regierungen geprägt, die nicht einmal ihr Abstimmungsverhalten den Bürgern mitteilten. Noch im Sommer 2000 beschlossen die Regierungen, Dokumente zu Militär- und Sicherheitsfragen vom gerade entstehenden Recht auf Zugang zu Dokumenten auszunehmen (Entscheidung 2000/527). Dies alles stand ganz in der Tradition der funktionalistischen Theorie europäischer Integration, die fernab der öffentlichen Debatten fortschreiten sollte, in technischen Bereichen zuerst, um dann durch automatische „spill over“-Effekte immer weitere Bereiche einzubeziehen. Diese Dynamik ist längst an ihre Grenzen gestoßen,

wie nicht zuletzt die Ablehnung des Verfassungsvertrages im Juli 2005 durch die Niederländer und Franzosen gezeigt hat. Ohne eine größere Offenheit für die Bürger wird sich die europäische Integration nicht mehr weiterentwickeln können.

Mehr Informationsfreiheit

Auf Basis eines internationalen Rechtsvergleichs hat die Nichtregierungs-Organisation *Article 19*, deren Name sich aus der entsprechenden Nummer des Meinungs- und Informationsfreiheitsartikels der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN ableitet, Prinzipien entwickelt, die in einem umfassenden Informationsfreiheitsgesetz enthalten sein sollten: Das grundlegende Prinzip einer umfassenden Transparenzregelung ist demnach ein allgemeiner Zugang zu allen Dokumenten einer Institution, der nur durch eine begrenzte Anzahl von klar definierten Ausnahmen eingeschränkt wird. Sitzungen politischer Institutionen sollten grundsätzlich öffentlich sein. Es sollte eine Verpflichtung zur unmittelbaren Veröffentlichung von Dokumenten geben. Auch innerhalb der Institution gilt es, die von bürokratischer Geheimhaltung geprägte Arbeitskultur zu reformieren. Der Prozess der Herausgabe von Dokumenten sollte weder durch lange Bearbeitungsdauer noch durch exzessive Gebühren oder andere Hürden behindert werden. Diesen Kriterien hinzuzufügen ist noch die aktive Vermittlung von Information: Damit sich Transparenz von Politik realisiert, sollten politische Akteure nicht nur Information auf Anfrage herausgeben, sondern aktiv kommunizieren und die Verbreitung dieser Information fördern.

Gemessen an diesem Idealbild eines transparenten und kommunizierenden Staates werden vier Grenzen der Transparenz europäischer Politik sichtbar. Die Grenzen betreffen erstens die Regeln zum Zugang zu Dokumenten, zweitens ihre

Umsetzung, drittens die Geheimverhandlungen der Regierungen und viertens die handwerklichen Schwächen der Kommunikationsaktivitäten der EU-Institutionen.

Die *erste Grenze* liegt in den Zugangsregeln selbst begründet, die noch verbessert werden könnten. Vorweg ist aber festzustellen, dass die Regeln einige zentrale Bedingungen eines umfassenden Transparenzregimes durchaus erfüllen. Die Verordnung 1049/2001 gewährt allen in der EU ansässigen Personen ein allgemeines Zugangsrecht zu Dokumenten. Keine Kategorie von Dokumenten ist grundsätzlich von der Regelung ausgeschlossen (Artikel 2). Abgelehnt werden können Anträge nur mit Bezug auf die in den Regeln genannten Ausnahmen. Dass ein Dokument von den Beamten selbst als „intern“ betrachtet wird, ist allein kein Grund für eine Ablehnung einer Herausgabe. Auch das formale Verfahren zur Herausgabe von Dokumenten ist vergleichsweise einfach. Die Bürger müssen eine schriftliche Anfrage stellen (auch per E-Mail). Die Institutionen sollen innerhalb von fünfzehn Tagen antworten. Nur im Fall von sehr umfangreichen Anfragen kann diese Frist um weitere zwei Wochen verlängert werden (Artikel 7). Wenn keine oder eine negative Antwort kommt, können die Bürger einen zweiten Antrag stellen, wobei wiederum nur zwei Wochen Zeit bleiben, darauf zu antworten (Artikel 8). Lehnen die Institutionen auch diesmal ab oder reagieren sie nicht, können die Bürger entweder den Bürgerbeauftragten anrufen oder aber beim Gericht erster Instanz klagen. Die Transparenzregeln verlangen von den Institutionen aber nicht nur die Herausgabe auf Anfrage. Dokumente, die den Gesetzgebungsprozess betreffen, sind unmittelbar zu veröffentlichen. Für alle Dokumente gilt, dass sie in einem öffentlich zugänglichen Register verzeichnet werden sollen (Artikel 12). Damit ist eine Reihe der oben

Die von Glas und Stahl dominierte Fassade des Sitzungsgebäudes des Europäischen Parlaments in Straßburg soll Transparenz europäischer Politik symbolisieren.

© picture-alliance/dpa, Foto: Christian Hartmann



genannten Charakteristika eines guten Transparenzregimes erfüllt.

Die Achillesferse eines Rechts auf Information ist aber immer die Formulierung der Ausnahmen, so auch im Falle der EU. Es gibt eine komplexe Abstufung in der doch ziemlich langen Liste von Ausnahmen. Die erste Gruppe davon betrifft Fragen der öffentlichen Sicherheit, des Militärs, der internationalen Beziehungen, der Finanz- und Wirtschaftspolitik und den Schutz der Privatsphäre. Dies sind die stärksten Gründe, die eine Verweigerung von Dokumenten rechtfertigen. Die EU-Institutionen dürfen der Öffentlichkeit Dokumente vorenthalten, wenn deren Herausgabe die genannten Interessen „beeinträchtigt“ (Artikel 4,1). Die recht allgemein formulierte Ausnahmeregelung für Kernbereiche staatlichen Handelns ist Gegenstand von Kritik geworden: „Gerade Dokumente, die die Rechte und Freiheiten der Bürger am stärksten betreffen, sind vom Recht auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen“, beklagt Transparenz-Aktivist Tony Bunyan von der Nichtregierungsorganisation

State Watch. Für eine zweite Gruppe von Ausnahmen muss eine Güterabwägung zwischen der Gefährdung eines öffentlichen Interesses durch Herausgabe von Informationen und dem öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung erfolgen. Dies betrifft den Schutz von geschäftlichen Interessen, Gerichtsverfahren, Rechtsberatung, Untersuchungs- und Audit-Tätigkeiten der Institutionen. Eine dritte Ausnahmegruppe verteidigt den sogenannten „space to think“, den sich die Institutionen für interne Beratungen frei gehalten haben. Dokumente, die „von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt“ wurden, sind dann geschützt, wenn ihre Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs „ernstlich“ beeinträchtigen würde und kein höherrangiges öffentliches Interesse an ihrer Veröffentlichung besteht (Artikel 4,3). Die Beweislast, plausibel zu erklären, warum eine Beeinträchtigung vorhanden und sogar ernsthaft ist, liegt bei den Institutionen. Daher ist es für die EU nicht so einfach, vermeintlich interne Arbeitsdokumente grundsätzlich zurückzuhalten. Trotzdem liegt dieser Art

von Ausnahme ein unklares Demokratieverständnis zugrunde: Entweder will die EU die Mitsprache der Bürger schon bei der Formulierung von Politik – oder nicht. Gerade Dokumente, die Entscheidungen vorbereiten, müssten daher offen zugänglich sein.

Neben der langen Ausnahmeliste zeigt sich in der Zugangsregelung eine weitere Schwäche: Am Profil der Anfrager von Dokumenten lässt sich ablesen, dass eine ganz zentrale Gruppe selbst durch die relativ kurzen Fristen zur Herausgabe (zwei Wochen) abgeschreckt wird – die Journalisten. Sie könnten aus dem individuellen Recht auf Zugang Informationen für die Allgemeinheit generieren und Transparenz herstellen. Journalisten stellen aber weniger als drei Prozent aller Anfragen nach Dokumenten. Da eine Wartezeit von mehreren Wochen für den täglichen Redaktionsschluss zu lang ist, müssen sich Journalisten bisher auf informelle Wege der Informationsbeschaffung verlassen. Stattdessen gehören zivilgesellschaftliche Organisationen, Lobbyisten, Rechtsanwälte und Wissenschaftler zu den Hauptnutzern der Informationsrechte.

Die Kommission hat im April 2007 ein Grünbuch zur Verbesserung der Transparenzregeln herausgegeben, das einen dreimonatigen Konsultationsprozess startet, der zu einer Überarbeitung der geltenden Regeln führen könnte. In diesem Fall sollte die Liste von Ausnahmen im Interesse der Bürger deutlich gekürzt werden. Außerdem sollte für Journalisten ein zusätzlicher schneller Zugang geschaffen werden, über den in Tagesfrist Dokumente herausgegeben werden können.

Neben diesen verbleibenden Schwächen in einer insgesamt soliden Transparenzregelung lassen sich als *zweite Grenze* von Transparenz Schwächen bei der Umsetzung dieser Regeln feststellen. Bei der Umsetzung hat besonders die Kommission Schwierigkeiten mit der Erstellung eines funktionierenden Dokumentenregis-

ters und mit der eigenen Organisationskultur, die zum Teil noch vom Denken in Kategorien des Amtsgeheimnisses geprägt ist. Das Dokumentenregister soll den Bürgern eigentlich ermöglichen, online ein Dokument zu identifizieren, das sie direkt abrufen oder über eine formale Anfrage bekommen können. Hier müssten also nicht nur die Dokumente, die online auf der Website EUROPA zu finden sind, sondern gerade auch die verzeichnet sein, die nicht im Volltext online vorliegen. Bis Juni 2002 sollten die Register von Rat und Kommission laut Transparenzverordnung eigentlich funktionsfähig sein (Artikel 11). Während das Ratsregister nach eigenen Angaben über 500 000 Dokumente umfasst, so waren es bei der Kommission laut einem Dokument von 2005 noch unter 50 000. Selbst Dokumente, die auf der Website EUROPA vorhanden waren, konnten über das Register der Kommission nicht gefunden werden, wie Tests mit verschiedenen Dokumenten ergaben. Die Bürger können also über das Register nicht herausfinden, welche Dokumente von der Kommission veröffentlicht wurden, und auch nicht, welche nicht veröffentlicht sind. Außerdem steht der Kommission auf Arbeitsebene die eigene Arbeitskultur im Weg. Die einzelnen Beamten interpretieren die Regeln sehr unterschiedlich, wenn sie – zum Beispiel im Rahmen der Forschungen des Autors – mit Anfragen nach Dokumenten konfrontiert werden. Während manche alle angefragten Dokumente unmittelbar und ohne ein formales Verfahren herausgaben, vertraten andere die Vorstellung, dass es „interne“ Dokumente gebe, die grundsätzlich nicht herausgegeben werden dürften. In einem Referat der Kommission war man gar der Meinung, dass im Grunde alles, was nicht online ist, auch nicht herausgegeben werden dürfe.

Während die Ratsverwaltung bei der Umsetzung der Regeln zur Herausgabe

von Dokumenten sogar besser als die Kommission abschneidet, so bleibt der Rat, verstanden als Forum der nationalen Regierungen in Brüssel, ein Ort, an dem die Regierungen geheime Verhandlungen abwickeln können. Hier offenbart sich die *dritte Grenze* der Transparenz europäischen Regierens. Immerhin ist der Arkanbereich des Rates geschrumpft, was auch dem Verfassungsentwurf zu verdanken ist. Der geplante Verfassungsvertrag sah öffentliche Parlaments- und Ratsitzungen vor, wann immer Gesetze beschlossen oder beraten werden (Artikel I-50, 2). Ein Abgeordneter des Europaparlamentes (EP) berief sich schon Ende 2003 auf die neue Regel und beschwerte sich beim Bürgerbeauftragten über die nach wie vor geheimen Ratssitzungen. Der Bürgerbeauftragte P. Nikiforos Diamandouros legte daraufhin 2005 einen Sonderbericht vor, in dem er den Rat nachdrücklich aufforderte, bei allen Sitzungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens offen zu tagen. Dabei berief er sich allerdings (im Gegensatz zu dem Beschwerdeführer) auf Artikel 1 (2) des bestehenden EU-Vertrags, der die Organe der EU auch jetzt schon verpflichtet, ihre Entscheidungen „so offen wie möglich“ zu treffen. Seit dem Sommer 2006 debattiert der Rat bei allen Fragen öffentlich, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem EP entschieden werden. Nun können die Bürger nachvollziehen, welches Land im Rat warum wie abgestimmt hat. Aber längst nicht alle Politikfelder unterliegen dem Mitentscheidungsverfahren. Der größte Budgetposten der EU, die Landwirtschaftspolitik, wird beispielsweise nicht über das Mitentscheidungsverfahren geregelt.

Die in der Diskussion über Informationsfreiheit oft vernachlässigte *vierte Grenze* von Transparenz liegt in der mangelnden aktiven Vermittlung von Information. Den EU-Institutionen fällt es schwer sicherzustellen, dass Informatio-

nen auch bei den Bürgern ankommen. Die Informationen etwa auf der Website EUROPA sind schwer auffindbar, weil eine funktionierende Suchmaschine fehlt. Vier von fünf Anfragen nach Dokumenten der Kommission betreffen Schriftstücke, die bereits auf EUROPA verfügbar, aber offensichtlich für die Nutzer nicht auffindbar sind. Mangels journalistischer Kompetenz oder PR-Ausbildung der Beamten sind viele Broschüren der EU nicht in einer für die Leser ansprechenden und verständlichen Weise formuliert. Die Presseerklärungen gehen häufig an den Informationsbedürfnissen der Journalisten vorbei. Zur Verbesserung ihrer Öffentlichkeitsarbeit hat die Kommission unter der für Kommunikation zuständigen Kommissarin Margot Wallström aber weitreichende Reformen eingeleitet, die langsam wirksam werden. Dazu gehört auch, dass die Kommission 2007 erstmals einen „concours“, ein Bewerbungsverfahren, speziell für Kommunikationsfachleute gestartet hat.

Ein weiterer Schritt in Richtung Transparenz ist die europäische Transparenzinitiative von November 2005. Sie strebt mehr Transparenz über die in Brüssel tätigen Lobby-Organisationen und über den Verbleib von EU-Subventionen an. Alte Grenzen von Transparenz werden damit verschoben, das Ideal transparenten Regierens ist aber noch lange nicht erreicht. Um ihm näher zu kommen, müssen nicht nur die Transparenzregeln weiter ausgebaut werden, auch ihre Umsetzung kann verbessert und durch professionelle PR unterstützt werden. Nicht zuletzt müssten die Regierungen von Geheimverhandlungen gänzlich abrücken und alle Debatten und Abstimmungsvoten im Rat veröffentlichen. Denn bis heute gilt das Postulat von Immanuel Kant: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit Publizität verträglich, sind unrecht.“