



Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zur strategischen Untersuchung OI/2/2017/TE betreffend die Transparenz des Rechtsetzungsprozesses des Rates

Sonderbericht

Fall OI/2/2017/TE - **Geöffnet am** 10/03/2017 - **Empfehlung vom** 09/02/2018 - **Sonderbericht vom** 17/05/2018 - **Entscheidung vom** 15/05/2018 - **Betroffene Einrichtung** Rat der Europäischen Union (Im Anschluss an einen Sonderbericht abgeschlossene Fälle) | Rat der Europäischen Union (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Im Anschluss an ihre Untersuchung betreffend die Transparenz von legislativen Diskussionen in den Vorbereitungsgremien des Rates der Europäischen Union (im Folgenden „der Rat“) übermittelt die Bürgerbeauftragte, Emily O'Reilly, nun dem Europäischen Parlament diesen Sonderbericht, um seine Unterstützung in dieser Angelegenheit zu ersuchen.

Damit die europäischen Bürgerinnen und Bürger ihr demokratisches Recht auf Mitwirkung an Entscheidungsprozessen der EU ordnungsgemäß ausüben und die Beteiligten zur Verantwortung ziehen können, müssen die Beratungen über Gesetzgebungsakte ausreichend transparent sein.

Bürgerinnen und Bürger können ihre Regierungen nur dann für Entscheidungen über EU-Rechtsvorschriften zur Verantwortung ziehen, wenn sie wissen, wie sich ihre Regierungen während des Rechtsetzungsprozesses positioniert haben. Eine Veröffentlichung dieser Informationen würde die Regierungen der Mitgliedstaaten zudem verpflichten, größere Verantwortung für diese Rechtsvorschriften zu übernehmen, und sie davon abhalten, die Verantwortung für EU-Rechtsvorschriften, zu deren Gestaltung und Verabschiedung sie selbst beigetragen haben, „Brüssel in die Schuhe zu schieben“.

Die Bürgerbeauftragte eröffnete diese strategische Untersuchung im März 2017. Sie richtete konkrete Fragen an den Rat, leitete eine öffentliche Konsultation in die Wege und prüfte Gesetzgebungsdossiers des Rates.

Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die derzeitigen Verwaltungsverfahren des Rates Missstände aufweisen. Sie kritisierte insbesondere das Versäumnis des Rates, die Identität der in Vorbereitungsgremien Stellung nehmenden Mitgliedstaaten systematisch festzuhalten, sowie die weit verbreitete Praxis, während laufender Entscheidungsprozesse den Zugang zu legislativen Dokumenten zu beschränken (die sogenannte



„LIMITE“-Kennzeichnung).

Am 9. Februar 2018 sprach die Bürgerbeauftragte drei konkrete Empfehlungen und mehrere Vorschläge an den Rat aus, wie dieser die Transparenz seines Rechtsetzungsprozesses verbessern könnte.

Der Rat antwortete auf ihre Empfehlungen und Vorschläge nicht innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von drei Monaten.

Angesichts der Bedeutung des Themas „Transparenz bei der Rechtsetzung“ hält es die Bürgerbeauftragte für angemessen, das Europäische Parlament auf diese Angelegenheit aufmerksam zu machen, um seine Unterstützung im Hinblick darauf zu ersuchen, den Rat zur Umsetzung ihrer Empfehlungen und Vorschläge zu bewegen.

Erstellt gemäß Artikel 3 Absatz 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten [1]

Hintergrund der strategischen Untersuchung

1. Der Rat der Europäischen Union (im Folgenden „der Rat“) besteht aus den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Zusammen mit dem Europäischen Parlament [2] verabschiedet der Rat EU-Rechtsvorschriften. Bevor die Minister aus den Mitgliedstaaten auf Tagungen des Rates zu Entwürfen von Rechtsvorschriften offiziell Stellung beziehen, finden im Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rates („AStV“) [3] und in den über 150 Vorbereitungsgremien des Rates, die aus nationalen Beamten bestehen, einschließlich der sogenannten „Arbeitsgruppen“ [4], vorbereitende Diskussionen statt. In vielen Fällen haben diese Vorbereitungsgremien einen entscheidenden Einfluss auf den finalen legislativen Text. Die Diskussionen in allen diesen Vorbereitungsgremien sind daher ein wichtiger Bestandteil des Rechtsetzungsprozesses der EU.

Rat – bestehend aus den Ministern der Mitgliedstaaten

▣

Ausschuss – bestehend aus den Ständigen Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten (AStV)

▣

Arbeitsgruppen – bestehend aus nationalen Beamten

2. Die Sicherstellung, dass Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, den Rechtsetzungsprozess zu verfolgen, ist kein Anliegen, sondern eine rechtliche Anforderung. Gemäß den EU-Verträgen haben alle Bürgerinnen und Bürger „*das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen*“, und EU-Entscheidungen müssen „*so offen und bürgernah wie möglich*“ [5] getroffen werden. In den Verträgen wird ausdrücklich vorgeschrieben, dass der Rat öffentlich tagen muss, „*wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt*“ [6]. Diese Art von Transparenz soll nicht nur rückblickend, nachdem der Prozess zum



Abschluss gebracht wurde, sondern zeitgerecht für den gesamten Rechtsetzungsprozess gelten. So soll prinzipiell sicherstellt werden, dass sich Bürgerinnen und Bürger über den Fortschritt von einzelnen Rechtsetzungsprozessen, die verschiedenen zur Diskussion stehenden Optionen und die von den nationalen Regierungen befürworteten oder abgelehnten Standpunkte informieren können.

3. Bei den Dokumenten, die in dieser Untersuchung von Relevanz sind, handelt es sich um die Dokumente, die von Vorbereitungsgremien des Rates in Bezug auf Entwürfe von Rechtsvorschriften eingebracht werden. Bei allen diesen Dokumenten handelt es sich um „*legislative Dokumente*“ im Sinne des Begriffs, der in den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten [7] verwendet wird. Diese Dokumente müssen vom „Unionsgesetzgeber“ proaktiv verfügbar gemacht werden, so dass ein größtmöglicher Zugang für die Öffentlichkeit [8] gewährleistet ist. Der Zugang zu öffentlichen Dokumenten kann nur unter den Umständen beschränkt werden, die in der „Ausnahmeregelung“ der EU-Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten [9] festgelegt sind. Selbst wenn solche Ausnahmen Anwendung finden sollten, können diese (mit Ausnahme äußerst ungewöhnlicher Fälle) aufgehoben werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht. Angesichts des klaren öffentlichen Interesses an der Verbreitung solcher Dokumente, damit Bürgerinnen und Bürger in wirksamer Weise von ihrem Recht auf Hinterfragung des Rechtsetzungsprozesses [10] Gebrauch machen können, rechtfertigen diese Ausnahmen nur selten eine Nichtverbreitung legislativer Dokumente.

4. Der Rat und das Europäische Parlament sind den EU-Verträgen zufolge „die beiden gesetzgebenden Organe“ [11]. Das direkt gewählte Europäische Parlament verfügt bereits über ein hohes Transparenzniveau und damit ein hohes Maß an Rechenschaftspflicht, wenn es über Rechtsvorschriften beratschlagt und Rechtsvorschriften verabschiedet. Die wichtigsten Schritte des Rechtsetzungsprozesses im Europäischen Parlament und die entsprechenden Transparenzbestimmungen sind Folgende:

Entwürfe von Ausschussberichten

Veröffentlichung

Ausschussdebatten

Öffentlich

Änderungsanträge von Ausschüssen

Veröffentlichung

Kompromissänderungsanträge

Veröffentlichung



Namentliche Abstimmungen in Ausschüssen

Veröffentlichung

Ausschussberichte

Veröffentlichung

Plenaränderungsanträge

Veröffentlichung

Plenardebatten

Öffentlich

Namentliche Abstimmungen im Plenum

Veröffentlichung

Plenarberichte

Veröffentlichung

5. Derzeit werden legislative Dokumente des Rates nicht in wesentlichem Umfang direkt und proaktiv der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, während der Rechtssetzungsprozess im Gang ist. Einzelne Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu legislativen Dokumenten des Rates werden im Allgemeinen gemäß den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten bearbeitet. Aufgrund von Missständen in Bezug auf die Art und Weise, wie der Rat über diese Dokumente Register führt, ist die Öffentlichkeit jedoch häufig zum jeweiligen Zeitpunkt nicht in der Lage, in Erfahrung zu bringen, welche Dokumente tatsächlich existieren. Der Bürgerbeauftragten ist bewusst, dass der Rat bereits maßgebliche Fortschritte gemacht hat, was die Verbesserung seiner internen Verfahren für die Dokumentenverwaltung anbelangt. Die Bürgerbeauftragte lobt den Rat für diese Schritte. Das grundlegendere Problem ist jedoch der Grad des Engagements des Rates, Transparenz und damit Rechenschaftspflicht in seiner Funktion als EU-Gesetzgeber sicherzustellen.

6. Vor dem Hintergrund von Bedenken über einen wahrgenommenen Mangel an Rechenschaftspflicht, was die legislativen Tätigkeiten des Rates anbelangt, und folglich eines Mangels an Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, an den legislativen Tätigkeiten des Rates mitzuwirken, hat die Bürgerbeauftragte entschieden, in Eigeninitiative über eine „strategische Untersuchung“ Nachforschungen in dieser Angelegenheit anzustellen. Die strategische Untersuchung

7. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Transparenz der legislativen Diskussionen in den Vorbereitungsgremien des Rates. Sie bezog sich insbesondere auf die Art und Weise, wie das Generalsekretariat des Rates (im Folgenden „das Sekretariat“) administrativ den



Rechtsetzungsprozess unterstützt, indem es Diskussionen, die zwischen den Mitgliedstaaten in den Vorbereitungsgruppen stattfinden, dokumentiert, über die entsprechenden Dokumente Register führt, diese verwaltet und veröffentlicht.

8. Am 10. März 2017 richtete die Bürgerbeauftragte 14 Fragen an den Rat [12] , auf die der Rat am 26. Juli 2017 antwortete [13] .

9. Die Bürgerbeauftragte leitete daraufhin eine öffentliche Konsultation in die Wege und forderte Mitglieder der Öffentlichkeit, die Zivilgesellschaft, akademische Kreise und nationale Parlamente auf, ihre Ansichten über die aufgeworfenen Fragen mitzuteilen. Alle Beitragenden äußerten in unterschiedlichem Ausmaß Bedenken über die Rechenschaftspflicht und Transparenz der legislativen Diskussionen in den verschiedenen Vorbereitungsgruppen des Rates [14] .

10. Am 23. Januar 2018 prüfte [15] das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten die Akten des Rates zu drei Legislativvorschlägen, die 2016 zum Abschluss gebracht wurden: die Datenschutzverordnung [16] , der Beschluss über die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit [17] und die Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen [18] . Die Prüfung sollte der Bürgerbeauftragten Einblick in die Art und Weise geben, wie das Sekretariat Dokumente im Rahmen von Tagungen der Vorbereitungsgruppen des Rates erstellt, verbreitet, im Register erfasst und veröffentlicht.

11. Nach einer detaillierten Analyse des im Rahmen der öffentlichen Konsultation erhaltenen Feedbacks, der Ergebnisse der Prüfung und der vom Rat vorgebrachten Ansichten, stellte die Bürgerbeauftragte fest, dass die derzeitigen Verwaltungsverfahren des Rates Missstände aufweisen.

12. Am 9. Februar 2018 sprach die Bürgerbeauftragte drei konkrete Empfehlungen an den Rat aus, wie dieser die Transparenz seines Rechtsetzungsprozesses erhöhen könnte. Darüber hinaus forderte sie den Rat dazu auf, auf eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zu antworten [19] .

13. Gemäß den EU-Verträgen [20] und dem Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten [21] gewährte die Bürgerbeauftragte dem Rat eine Frist von drei Monaten, um eine detaillierte Stellungnahme zu ihren Empfehlungen und Vorschlägen abzugeben.

14. Zur Enttäuschung der Bürgerbeauftragten antwortete der Rat auf ihre Empfehlungen und Vorschläge nicht innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist, die am 9. Mai 2018 verstrichen ist. Angesichts der Bedeutung des Themas „Transparenz bei der Rechtsetzung“ entschied die Bürgerbeauftragte, dem Rat keine Verlängerung dieser Frist zu gewähren. Beurteilung und Ergebnisse der Bürgerbeauftragten

15. Der Ausgangspunkt der Beurteilung der Bürgerbeauftragten war die Bedeutung der Transparenz für die demokratische Legitimität der EU-Rechtsvorschriften und der EU. Da die Tagungen der Vorbereitungsgruppen des Rates nicht öffentlich stattfinden, können die Bürgerinnen und Bürger ihr demokratisches Recht auf Nachverfolgung legislativer



Diskussionen nur durch den Zugriff auf Aufzeichnungen dieser Diskussionen ausüben. Damit dies möglich ist, müssen (A) legislative Diskussionen in den Vorbereitungsgremien dokumentiert werden, (B) wenn Mitgliedstaaten in Vorbereitungsgremien Stellung beziehen, Aufzeichnungen darüber stattfinden, und (C) der Öffentlichkeit legislative Dokumente zeitnah und auf einfache Weise zugänglich gemacht werden.

A. Dokumentierung der Arbeit der Vorbereitungsgremien des Rates

16. Im November 2016 führte der Rat ein neues IT-System für die Erfassung und Verbreitung von Dokumenten ein, die im Rahmen von Tagungen des Rates, einschließlich Tagungen von Vorbereitungsgremien, eingereicht werden. Dieses System stellt sicher, dass über alle Dokumente, die für Vorbereitungsgremien des Rates eingehen, nun systematisch Register geführt wird. Hierzu gehören zum Beispiel auch Anmerkungen von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, die das Sekretariat per E-Mail erhält, und Dokumente, die während der Tagungen der Vorbereitungsgremien erstellt werden. [22] Die Bürgerbeauftragte bestätigt, dass dieses System über das Potenzial verfügt, maßgeblich zur Verbesserung der Transparenz legislativer Diskussionen beizutragen.

17. Im Verlauf dieser Untersuchung stellte die Bürgerbeauftragte jedoch Inkonsistenzen fest, was die vom Sekretariat für die verschiedenen Vorbereitungsgremien erstellten Dokumente anbelangt. Die Arbeit der verschiedenen Vorbereitungsgremien wird in unterschiedlichem Ausmaß dokumentiert und Aktivitäten werden auf unterschiedliche Weise erfasst; zudem bestehen einige Dokumentationslücken (siehe Anhang 1 für eine detaillierte Übersicht der Untersuchungsergebnisse der Bürgerbeauftragten).

18. Die Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass ein umfassender und konsistenter Ansatz, was die Dokumentation in den Vorbereitungsgremien des Rates anbelangt, die Nachverfolgung des Fortschrittes von Legislativvorschlägen maßgeblich erleichtern würde. Unterschiedliche Vorgehensweisen, die nicht durch einen objektiven Bedarf gerechtfertigt sind, können zu unnötiger Verwirrung bei denjenigen führen, die versuchen, ein Gesetzgebungsverfahren im Detail nachzuverfolgen und zu verstehen. **Die Bürgerbeauftragte hat dem Rat daher vorgeschlagen, Leitlinien in Bezug auf die Arten von Dokumenten, die im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren in Vorbereitungsgremien produziert werden, und in Bezug auf die Informationen, die diese Dokumente zu enthalten haben, zu verabschieden.**

B. Dokumentierung und Veröffentlichung der Stellungnahmen von Mitgliedstaaten

19. Die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten werden auf unterschiedliche Weise in den Dokumenten festgehalten, die in Vorbereitungsgremien des Rates erstellt und verbreitet werden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass nur in einigen Fällen die Identitäten der in den



Vorbereitungsgremien Stellung beziehenden Mitgliedstaaten erfasst wurden. In den anderen Fällen wurden die Mitgliedstaaten nicht mit bestimmten Standpunkten in Verbindung gebracht; stattdessen wurde auf nicht näher angegebene „*Delegationen*“ verwiesen.

20. Die Bürgerbeauftragte betont, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten, die an Rechtsetzungsprozessen mitwirken, Teil der EU-Legislatur sind und daher rechenschaftspflichtig sein sollten. Die Öffentlichkeit muss in Erfahrung bringen können, welche nationale Regierung im Rahmen der Änderung und Verabschiedung von EU-Legislativvorschlägen welchen Standpunkt bezogen hat, damit sie ihre Regierungen für Entscheidungen über EU-Rechtsvorschriften zur Verantwortung ziehen kann. Ohne dieses „*minimale und unverzichtbare Kriterium*“ [23] werden die Bürgerinnen und Bürger niemals in der Lage sein, richtig zu prüfen, wie ihre nationalen Vertreter gehandelt haben. Auch die nationalen Parlamente müssen die Standpunkte ihrer Regierungen in Erfahrung bringen können, wenn es um ihre Aufgabe geht, die Handlungen ihrer Regierungen zu überwachen.

21. Eine größere Transparenz hinsichtlich der Standpunkte der nationalen Regierungen, was EU-Rechtsvorschriften betrifft, ist auch für die Legitimität des EU-Rechts wichtig. Eine Veröffentlichung dieser Informationen würde die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten, größere Verantwortung für diese Rechtsvorschriften zu übernehmen und sie davon abhalten, die Verantwortung für Entscheidungen, die sie eigentlich selbst getroffen haben, „Brüssel in die Schuhe zu schieben“. In vielen Beiträgen zur öffentlichen Konsultation wurde nachdrücklich betont, wie wichtig es sei, die von den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen von legislativen Verhandlungen vertretenen Standpunkte in Erfahrung bringen zu können.

22. In seinem ersten Antwortschreiben an die Bürgerbeauftragte vom Juli 2017 bestätigte der Rat, dass die Frage der Dokumentierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten nach einem damit in Zusammenhang stehenden Urteil des Gerichtshofs der EU [24] im Mai 2014 im Rahmen einer AStV-Sitzung zur Diskussion stand. In der AStV-Sitzung war man zu dem Schluss gekommen, dass dieses Urteil keine Verpflichtung begründe, die Standpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten zu dokumentieren und kenntlich zu machen, dass man die Identität der Mitgliedstaaten jedoch angeben würde, wenn man dies für „*angemessen*“ [25] halte.

23. Die Bürgerbeauftragte ist sich bewusst, dass einige Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Standpunkte vor einer förmlichen Abstimmung oder der möglichen Verabschiedung eines bestimmten Legislativvorschlags unter Umständen nur ungern veröffentlichen. Das Sekretariat wiederum fühlt sich möglicherweise unsicher hinsichtlich der Frage, welche legislativen Dokumente es proaktiv und direkt der Öffentlichkeit zugänglich machen kann. Genau genommen darf das Sekretariat gemäß der Geschäftsordnung des Rates keine Dokumente proaktiv verfügbar machen, in denen „*Standpunkte einzelner Delegationen wiedergegeben sind*“ [26], solange die Diskussionen noch nicht abgeschlossen sind. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat sogar nach Inkraftsetzung der jeweiligen Rechtsvorschrift beantragen, dass Dokumente, die seinen individuellen Standpunkt wiedergeben, der Öffentlichkeit nicht direkt zugänglich gemacht werden. [27]



24. Die Bereitschaft, seinen Standpunkt zu ändern und einen Kompromiss zu erzielen, ist jedoch ein grundlegendes Merkmal der demokratischen Entscheidungsfindung. Die Tatsache, Bürgerinnen und Bürger über diese Änderungen in Kenntnis zu setzen und ihnen die Gründe für diese Änderungen und die daraus resultierenden Kompromisse zu erklären, ist ein entscheidendes Element der Rechenschaftspflicht. [28] Der Gerichtshof war im zuvor genannten Fall daher der Auffassung, dass der Rat der Öffentlichkeit den Zugang zu Teilen einer Note seines Sekretariats, die Änderungsvorschläge von mehreren Regierungen der Mitgliedstaaten enthielt, zu Unrecht verweigert habe. Der Gerichtshof stellte klar, dass die EU-Verordnung über den Zugang zu Dokumenten „*darauf abzielt, den Zugang der Öffentlichkeit zum vollständigen Inhalt der Dokumente des Rates – im vorliegenden Fall einschließlich der Identität der Urheber der verschiedenen Vorschläge – sicherzustellen*“ [29] .

25. Die Bürgerbeauftragte begrüßte die Bestätigung des Rates, dass legislative Dokumente, die Standpunkte von Mitgliedstaaten enthalten, infolge des Gerichtsurteils nun auf Antrag veröffentlicht werden, „*ausgenommen in besonderen und ordnungsgemäß begründeten Fällen*“ . **Die Bürgerbeauftragte schlug dem Rat vor, seine Geschäftsordnung zu überarbeiten, um diese Vorgehensweise darin zu berücksichtigen** [30] . Diese Zusage ist selbstverständlich von geringer Bedeutung, wenn die Standpunkte der Mitgliedstaaten zuvor nicht ordnungsgemäß dokumentiert werden.

26. Angesichts der Tatsache, dass es für die Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung ist, die Standpunkte der Mitgliedstaaten zu kennen, stellte die Bürgerbeauftragte fest, dass das Versäumnis des Sekretariats, die Identität der Mitgliedstaaten systematisch zu erfassen, wenn sie im Rahmen von Diskussionen in Vorbereitungsgremien Standpunkte äußern, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Die Bürgerbeauftragte richtete daher die folgende Empfehlung an den Rat:

Der Rat sollte die Identität der Regierungen der Mitgliedstaaten systematisch erfassen, wenn diese in Vorbereitungsgremien Standpunkte äußern .

C. Zugang zu Dokumenten von Vorbereitungsgremien

27. Die Bürgerbeauftragte stellte zwei konkrete Probleme in Bezug auf den einfachen und zeitnahen Zugang zu Dokumenten von Vorbereitungsgremien fest: i) die Vollständigkeit und Zugänglichkeit des öffentlichen Dokumentenregisters des Rates; und ii) die Praxis des Rates, den Zugang zu legislativen Dokumenten zu beschränken, solange der Entscheidungsprozess noch nicht abgeschlossen ist (die sogenannte „LIMITE“-Kennzeichnung).

Das öffentliche Register der Ratsdokumente

28. Für die Transparenz bei der Rechtssetzung ist ein vollständiges und zugängliches öffentliches Register entscheidend. Damit die Öffentlichkeit ihr Recht auf Zugang zu Dokumenten in vollem Umfang ausüben kann, sollten alle legislativen Dokumente, die in Vorbereitungsgremien erstellt und/oder verbreitet werden, in einem öffentlichen Register



aufgeführt sein, ungeachtet ihres Formats und der Frage, ob sie vollständig zugänglich, teilweise zugänglich oder überhaupt nicht zugänglich sind. Erscheinen Dokumente in einem öffentlichen Register nicht, kann die Öffentlichkeit nicht wissen, welche Dokumente eigentlich existieren. Zudem müssen diese Dokumente auf der Website des Rates leicht auffindbar sein, damit die Öffentlichkeit tatsächlich darauf zugreifen kann. Nur durch ein vollständiges und zugängliches Dokumentenregister erhält die Öffentlichkeit einen genauen Überblick über die Überlegungen, die in Vorbereitungsgruppen angestellt werden.

29. Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass das derzeitige öffentliche Register der Ratsdokumente unvollständig und nicht sehr nutzerfreundlich ist [31]. Die Praxis beispielsweise, Listen von „Arbeitsdokumenten“ zu veröffentlichen, die keinen separaten Eintrag im Register haben, ist unzulänglich, da Mitglieder der Öffentlichkeit so nicht in einfacher und zeitgerechter Weise in Erfahrung bringen können, dass solche Dokumente existieren. Insgesamt sind umfassende Kenntnisse über die Funktionsweise des Rates erforderlich, um ein bestimmtes Dokument zu finden. Dies macht es mühsam für die allgemeine Öffentlichkeit, auf Informationen über Verhandlungen in Vorbereitungsgruppen zuzugreifen.

30. Auf der Grundlage ihrer Analyse **schlug die Bürgerbeauftragte dem Rat vor, alle Dokumentenarten in seinem öffentlichen Register aufzulisten, ungeachtet ihres Formats und der Frage, ob sie vollständig zugänglich, teilweise zugänglich oder überhaupt nicht zugänglich sind.**

31. Um eine Informationsflut zu vermeiden, sollte dies zusammen mit der Verbesserung der Zugänglichkeit zu Dokumenten über das Register erfolgen. Die Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass der Zugang wesentlich erleichtert würde, wenn Vorbereitungsdokumente chronologisch auf einer einzigen Webseite für jeden Legislativvorschlag organisiert wären [32]. **Die Bürgerbeauftragte unterbreitete dem Rat daher den Vorschlag, für jeden Legislativvorschlag eine spezielle und aktualisierte Webseite zu entwickeln, und dabei dem Beispiel der „Legislativen Beobachtungsstelle“ („Legislative Observatory“) auf der Website des Europäischen Parlaments zu folgen.** Die Bürgerbeauftragte begrüßte in diesem Zusammenhang die vom Rat, vom Europäischen Parlament und von der Kommission erzielten Fortschritte, was die Einrichtung der „gemeinsamen Datenbank“ für Gesetzgebungsdossiers anbelangt.

Die „LIMITE“-Kennzeichnung

32. Der Rat beschränkt den Zugang zu Dokumenten in laufenden Rechtsetzungsverfahren, indem er diese mit der sogenannten „LIMITE“-Kennzeichnung [33] versieht. Die Empfänger von Dokumenten mit dieser Kennzeichnung haben sicherzustellen, dass diese Dokumente nicht außerhalb des Rates veröffentlicht werden. Diese Dokumente werden auf der Website des Rates nicht direkt für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Bürgerbeauftragte stellte jedoch fest, dass die Kennzeichnung eines Dokuments als „LIMITE“ nicht zwangsläufig bedeutet, dass der Zugang zu diesem Dokument verweigert wird, wenn es diesbezüglich einen Antrag gemäß den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu



Dokumenten gibt.

33. Für die Kennzeichnung von Dokumenten als „LIMITE“ ist das Sekretariat zuständig. Der Rat erklärte der Bürgerbeauftragten im Juli 2017, dass das Sekretariat ein Dokument auf der Grundlage einer „*Prima-Facie-Beurteilung*“ als „LIMITE“ kennzeichnet, bei der geprüft wird, ob eine Gefährdung des Schutzes der in der Ausnahmeregelung in den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten [34] dargelegten Interessen vorliegt.

34. Die Prüfung der Bürgerbeauftragten hat jedoch ergeben, dass zwischen dem Sekretariat, den Arbeitsgruppen und AstV verbreitete Dokumente mit einem interinstitutionellen Code mit Bezug zu den drei Gesetzgebungsdossiers generell und systematisch mit „LIMITE“ gekennzeichnet wurden [35]. Dies deutete darauf hin, dass es in den verschiedenen Abteilungen des Sekretariats eine gängige Praxis ist, vorbereitende legislative Dokumente automatisch als „LIMITE“ zu kennzeichnen. Die Geschäftsordnung des Rates scheint diese Praxis des „Auf-Nummer-Sicher-Gehens“ und nur jene Dokumente direkt zugänglich zu machen, die „*eindeutig nicht unter eine der Ausnahmen [...] fallen*“ [36], die in den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten aufgeführt sind, zu unterstützen. Dies stellt unter Umständen die rechtliche Anforderung auf den Kopf, dass es einen größtmöglichen öffentlichen Zugang [37] zu legislativen Dokumenten geben sollte [38].

35. Der Rat teilte der Bürgerbeauftragten im Juli 2017 mit, dass er den „LIMITE“-Status im Allgemeinen nur in Erwiderung auf bestimmte Anträge aufhebe, wenn die legislativen Diskussionen noch nicht abgeschlossen seien. Eine systematische Überprüfung des „LIMITE“-Status von Dokumenten findet erst nach der endgültigen Annahme des Rechtsaktes statt [39]. Bei komplexen Gesetzgebungsverfahren kann es also der Fall sein, dass Dokumente erst mehrere Jahre später proaktiv veröffentlicht werden [40]. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass 2015 84 % der Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit „LIMITE“-Kennzeichnung und mit Bezug zu im Jahr 2015 laufenden Gesetzgebungsverfahren bewilligt wurden [41]. Im Fall der Datenschutzverordnung wurden 310 von 321 „LIMITE“-Dokumenten mit Bezug zu diesem Dossier auf Verlangen vollständig zugänglich gemacht, während die Verhandlungen noch liefen. Dies bedeutet, dass die große Mehrheit der legislativen Dokumente eigentlich nicht unter die Ausnahmeregelung für die Veröffentlichung gemäß den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten [42] fiel.

36. Die Bürgerbeauftragte betont, dass die Beschränkung des Zugangs zu legislativen Dokumenten exzeptionell und im Hinblick auf die Dauer auf das absolut notwendige Maß begrenzt sein sollte. Der „LIMITE“-Status sollte nur bei Dokumenten Anwendung finden, die zum Zeitpunkt der Prüfung von der Veröffentlichung ausgenommen sind, da sie in die Ausnahmeregelung der EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten fallen. Der Rat sollte seine legislativen Dokumente [43] proaktiv und umgehend auf seiner Website zur Verfügung stellen, und zwar in der gleichen Art und Weise wie sein Mitgesetzgeber, das Europäische Parlament.

37. Angesichts der obigen Ausführungen kam die Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass



die derzeitige Praxis, die meisten vorbereitenden Dokumente im Rahmen von laufenden Gesetzgebungsverfahren als „LIMITE“ zu kennzeichnen, das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf einen größtmöglichen Zugang zu legislativen Dokumenten unverhältnismäßig beschränkt. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar. Die Bürgerbeauftragte richtete daher die folgenden Empfehlungen an den Rat:

Der Rat sollte eindeutige und öffentlich verfügbare Kriterien für die Kennzeichnung von Dokumenten als „LIMITE“ im Einklang mit dem EU-Recht erarbeiten.

Der Rat sollte den „LIMITE“-Status von Dokumenten systematisch zu einem frühen Zeitpunkt vor der endgültigen Annahme eines Rechtsakts prüfen, einschließlich vor dem Beginn informeller Verhandlungen (sogenannten „Trilog“) zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission, da der Rat zu diesem Zeitpunkt einen ersten Standpunkt hinsichtlich des Legislativvorschlags eingenommen haben wird.

Schlussfolgerung

38. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass der Rat die Transparenz seines Rechtsetzungsprozesses verbessern sollte. Angesichts der Bedeutung des Themas „Transparenz bei der Rechtsetzung“ für die Nachvollziehbarkeit des EU-Entscheidungsprozesses ersucht die Bürgerbeauftragte das Europäische Parlament, sie dabei zu unterstützen, den Rat zur Umsetzung ihrer Empfehlungen und Vorschläge zu bewegen.

Die Empfehlungen der Bürgerbeauftragten

Die Bürgerbeauftragte richtete die folgenden Empfehlungen an den Rat:

Der Rat sollte:

- **systematisch die Identität der Regierungen der Mitgliedstaaten erfassen, wenn diese in Vorbereitungsgremien des Rates Standpunkte äußern;**
- **eindeutige und öffentlich verfügbare Kriterien für die Kennzeichnung von Dokumenten als „LIMITE“ im Einklang mit dem EU-Recht erarbeiten;**
- **den „LIMITE“-Status von Dokumenten systematisch zu einem frühen Zeitpunkt vor der endgültigen Annahme eines Rechtsakts prüfen, einschließlich vor dem Beginn informeller Verhandlungen (sogenannten „Trilog“), da der Rat zu diesem Zeitpunkt einen ersten Standpunkt hinsichtlich des Legislativvorschlags eingenommen haben wird.**

Die Verbesserungsvorschläge der Bürgerbeauftragten

Der Rat sollte:

- 1. eine Prüfung hinsichtlich der Frage durchführen, wie er seiner rechtlichen Verpflichtung, legislative Dokumente direkt zugänglich zu machen, nachkommt; diese**



Prüfung sollte innerhalb von zwölf Monaten ab dem Datum dieser Empfehlung abgeschlossen werden und innerhalb von weiteren zwölf Monaten zur Annahme angemessener neuer Vorkehrungen führen;

2. Leitlinien in Bezug auf die von Vorbereitungsgremien im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren zu erstellenden Arten von Dokumenten und in Bezug auf die Informationen, die diese Dokumente zu enthalten haben, verabschieden;

3. seine Geschäftsordnung überarbeiten, um die derzeitige Praxis, legislative Dokumente mit Standpunkten von Mitgliedstaaten zu veröffentlichen, darin zu berücksichtigen, wie vom niederländischen Ratsvorsitz 2016 aufgezeigt;

4. alle Dokumentenarten in seinem öffentlichen Register auflisten, ungeachtet ihres Formats und der Frage, ob sie vollständig zugänglich, teilweise zugänglich oder überhaupt nicht zugänglich sind;

5. die Nutzerfreundlichkeit und „Durchsuchbarkeit“ des öffentlichen Dokumentenregisters verbessern;

6. eine spezielle und aktualisierte Webseite für jeden Legislativvorschlag entwickeln und dabei dem Beispiel der „Legislativen Beobachtungsstelle“ („Legislative Observatory“) des Europäischen Parlaments folgen.

Das Europäische Parlament könnte die Verabschiedung einer entsprechenden Entschließung in Betracht ziehen.

Anhang 1 – Dokumentierung der Arbeit der Vorbereitungsgremien des Rates

Bei der Einleitung ihrer Untersuchung stellte die Bürgerbeauftragte einen gewissen Grad an Konsistenz bei den im Rahmen von AStV-Sitzungen erstellten Dokumenten fest. [44] In anderen Vorbereitungsgremien des Rates, insbesondere innerhalb der Arbeitsgruppen, scheinen jedoch andere Verfahren Anwendung zu finden, was die Erstellung von Dokumenten und die darin enthaltenen Informationen anbelangt.

Was die **Konsistenz** der in den Vorbereitungsgremien erstellten Dokumente anbelangt, stellt die Bürgerbeauftragte fest, dass der Rat verschiedene Arten von Dokumenten anfertigt, um den Fortschritt und die Ergebnisse der Verhandlungen in den Vorbereitungsgremien festzuhalten. Zu diesen Dokumenten zählen unter anderem: „*Tagesordnungen*“ von Sitzungen, „*Begleitpapiere*“, „*Berichte*“, „*Beratungsergebnisse*“, „*Kurznotizen*“ zu Diskussionen, „*Kompromisstexte*“ und „*Vermerke*“ für Delegationen.

Die Prüfung der drei Legislativdossiers hat ergeben, dass sich die Praxis in Bezug auf die Erstellung dieser Dokumente in den verschiedenen Vorbereitungsgremien und zuständigen Abteilungen des Sekretariats des Rates voneinander unterscheidet. Während vom Sekretariat beispielsweise detaillierte „*Beratungsergebnisse*“ für einige Sitzungen des Vorbereitungsgremiums [45], das den Standpunkt des Rates in Bezug auf den Entwurf des



Beschlusses über die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit vorbereitet hat, angefertigt wurden, sind von den Sitzungen der anderen beiden Vorbereitungsgremien, in denen die Datenschutzverordnung [46] und die Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen [47] erörtert wurden, keine derartigen Aufzeichnungen vorhanden. Gleichermaßen erstellte das Sekretariat regelmäßig „Vermerke“ mit Sammlungen schriftlicher Bemerkungen von Mitgliedstaaten über den Entwurf der Datenschutzverordnung, für die anderen beiden Rechtsakte existieren jedoch keine solchen „Vermerke“. Diese Beobachtungen wurden durch mehrere Beiträge zur öffentlichen Konsultation der Bürgerbeauftragten bestätigt, in denen insbesondere Bedenken über das Fehlen von Protokollen für einige Vorbereitungsgremien geäußert wurden.

Die Bürgerbeauftragte bestätigt, dass bei der Erstellung von Dokumenten ein bestimmter Grad an Flexibilität erforderlich ist, um den verschiedenen Arten von Vorbereitungsgremien und zur Diskussion stehenden Themen Rechnung zu tragen und den Verhandlungsprozess so effektiv wie möglich zu gestalten. Unterschiedliche Verfahren, was die Erstellung von Dokumenten anbelangt, sollten jedoch nur durch die Art des Rechtsetzungsdossiers und der Besonderheiten der entsprechenden vorbereitenden Diskussionen gerechtfertigt sein. In der an die Bürgerbeauftragte gerichteten Antwort des Rates hingegen wird eingeräumt, dass sich der Unterschied bei den Verfahren zwischen den Abteilungen des Sekretariats des Rates nicht nur auf die Art des spezifischen Dossiers bezieht; die unterschiedlichen Ansätze seien auch auf verschiedene Verwaltungsverfahren in den verschiedenen Abteilungen des Sekretariats des Rates zurückzuführen. [48]

Anhang 2 – Das öffentliche Register der Ratsdokumente

Der Rat unterhält ein Online-Dokumentenregister, das vom Sekretariat des Rates verwaltet wird. Es enthält rund 350 000 Dokumente in ihrer Originalsprache. Einige der Dokumente sind auch in anderen Rubriken der Website verfügbar, wie zum Beispiel in der Rubrik mit Informationen über die Tagungen des Rates und der Vorbereitungsgremien oder in der Rubrik „Politikbereiche“.

Das Sekretariat hält in der Regel den Fortschritt und die Ergebnisse der Diskussionen innerhalb der Vorbereitungsgremien in sogenannten „Standarddokumenten“ fest (diese werden gemeinhin als „ST“-Dokumente bezeichnet). Alle diese Dokumente sind mit einer individuellen Referenznummer und dem interinstitutionellen Code versehen, der die Dokumente mit einem bestimmten Legislativvorschlag in Verbindung bringt. Standarddokumente werden automatisch ins öffentliche Register eingetragen (auch wenn die Dokumente selbst unter Umständen für die Öffentlichkeit nicht sofort direkt zugänglich sind).

Bis vor Kurzem erstellte der Rat auch eine breite Serie anderer Dokumente [49]. Einige dieser Dokumentenarten sind nicht mehr in Gebrauch. Seit der Einführung eines neuen IT-Systems werden alle Dokumente, die nicht als Standarddokumente klassifiziert sind, als Arbeitsdokumente bezeichnet. Arbeitsdokumente können zum Beispiel schriftliche Bemerkungen oder Fragen von Mitgliedstaaten über Entwürfe von Rechtsvorschriften enthalten oder aus „Non-Papers“ [50] zu verschiedenen Themen im Zusammenhang mit einem bestimmten Gesetzesentwurf bestehen.



Arbeitsdokumente werden nicht automatisch zum Zeitpunkt ihrer Erstellung in das öffentliche Register eingetragen. Stattdessen veröffentlicht das Sekretariat des Rates vierteljährlich und für jede Arbeitsgruppe ein „Standarddokument“ im öffentlichen Register, das eine Liste der Arbeitsdokumente enthält, die vom Sekretariat im entsprechenden Zeitraum an die bestimmte Arbeitsgruppe übermittelt wurden. Arbeitsdokumente haben daher keinen separaten Eintrag im öffentlichen Dokumentenregister und auch keinen interinstitutionellen Code, der sie mit einem bestimmten Gesetzgebungsdossier in Verbindung bringt.

Die Bürgerbeauftragte prüfte außerdem die Art und Weise, wie Dokumente und Informationen in Bezug auf Entwürfe von Rechtsvorschriften im öffentlichen Register des Rates gefunden werden können.

Im Fall von Legislativvorschlägen kann das Register Hunderte von Dokumenten enthalten, die über die verschiedenen Rubriken der Website verteilt sind. Um ein vollständiges Bild aller Unterlagen zu erhalten, die vom Rat in Bezug auf einen Rechtsakt verfügbar sind – vom Vorschlag der Kommission bis hin zu dessen Annahme durch den Rat – müssen vier unterschiedliche Suchanfragen im Register zu Verhandlungen in Vorbereitungsgremien durchgeführt [51] und zwei Suchvorgänge in anderen Rubriken der Website zu Diskussionen auf Ratsebene vorgenommen werden [52] .

Die umfassendste Registersuche, die derzeit durchgeführt werden kann, basiert auf dem interinstitutionellen Code eines Rechtsakts. Die Prüfung der Bürgerbeauftragten hat ergeben, dass bei einer solchen Suche nicht zwangsläufig bestimmte Schlüsseldokumente in Bezug auf den Entwurf eines Rechtsakts angezeigt werden, wie z. B. Beiträge des Juristischen Dienstes des Rates.

Die Art und Weise, wie verfügbare Dokumente derzeit angezeigt werden, macht es außerdem schwierig, alle Schritte einer Verhandlung chronologisch nachzuvollziehen. In mehreren Beiträgen zur öffentlichen Konsultation der Bürgerbeauftragten wurde angemerkt, dass es schwierig sei, die Funktion, den Status und den Ort einzelner Dokumente im gesamten Rechtsetzungsprozess zu identifizieren. Die Prüfung hat außerdem Schwierigkeiten aufgedeckt, was die Identifizierung von Dokumenten im Register auf der Grundlage ihrer Titel anbelangt. Insgesamt können umfassende Vorkenntnisse über die Funktionsweise des Rates erforderlich sein, um ein bestimmtes Dokument zu finden.

[1] Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (94/262/EGKS, EG, Euratom), ABl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15.

[2] Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV).



[3] Der „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ besteht aus ständigen Vertretern (AStV II) bzw. aus stellvertretenden ständigen Vertretern (AStV I) der 28 Mitgliedstaaten.

[4] Die Liste der Vorbereitungsgremien ist verfügbar unter:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> .

[5] Artikel 1 und 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

[6] Artikel 15 Absatz 2 AEUV.

[7] Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43 (im Folgenden „Verordnung Nr. 1049/2001“). Diesem Artikel zufolge sind legislative Dokumente „Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind“.

[8] Erwägung 6 der Verordnung Nr. 1049/2001. Für das Prinzip des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit siehe die verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P *Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen Rat der Europäischen Union* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, Rdnr. 34; Rechtssache C-280/11 P *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, Rdnr. 27; und Rechtssache T-540/15 *Emilio De Capitani gegen Europäisches Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, Rdnr. 80.

[9] Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001.

[10] Dem Gerichtshof zufolge muss das durch Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse gegen das öffentliche Interesse abgewogen werden, das „*besondere Bedeutung [erhält], wenn der Rat [...] als Gesetzgeber tätig [wird]*“, Rechtssache C-280/11 P *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, Rdnr. 33; Rechtssache T-540/15 *Emilio De Capitani gegen Europäisches Parlament* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, Rdnr. 79.

[11] Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, Artikel 294 AEUV.

[12] Das Schreiben der Bürgerbeauftragten betreffend die Einleitung der Untersuchung ist einsehbar unter:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>
.

[13] Die Antwort des Rates ist einsehbar unter:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>
.



[14] Die Bürgerbeauftragte erhielt 22 Beiträge zur öffentlichen Konsultationen; diese sind einsehbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark> .

[15] Der Prüfungsbericht der Bürgerbeauftragten ist einsehbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

[17] Beschluss (EU) 2016/344 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

[18] Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.

[19] Die Empfehlung ist einsehbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Artikel 228 AEUV.

[21] Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, Artikel 3 Absatz 6.

[22] Diese werden den Nachbereitungssitzungsdokumenten hinzugefügt und im IT-System registriert.

[23] Siehe die Schlussanträge des Generalanwalts Pedro Cruz Villalón in der Rechtssache C-280/11 P *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, Rdnr. 61.

[24] Rechtssache C-280/11 P *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Generalsekretariat des Rates, Evaluierung der Auswirkungen des Gerichtsurteils in der Rechtssache C-280/11 P (*Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe*), 8863/16, 18. Mai 2016, S. 3.

[26] Anhang II Artikel 11 Absatz 4 Buchstabe b der Geschäftsordnung des Rates.

[27] Anhang II Artikel 11 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Rates.



[28] Siehe auch das Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-233/09 *Access Info Europe gegen Rat der Europäischen Union* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, Rdnr. 69.

[29] Rechtssache C-280/11 P *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, Rdnr. 40.

[30] Der niederländische Ratsvorsitz wies 2016 darauf hin, dass *„die Geschäftsordnung des Rates, insbesondere Artikel 11 des Anhangs II in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates, nicht vollständig der jüngsten Rechtsprechung entspricht. Obwohl der Rat in der Praxis dem Urteil in der Rechtssache „Access Info“ vollständig nachzukommen scheint, ist der Ratsvorsitz der Auffassung, dass die in Artikel 11 des Anhangs II der Geschäftsordnung dargelegten Durchführungsbestimmungen an die jüngste Rechtsprechung der EU-Gerichte angepasst werden müssen.“* Siehe: Generalsekretariat des Rates, Arbeitsgruppe „Information“, 19. Mai 2016, 9536/16, 26. Mai 2016, S. 3.

[31] Detaillierte Informationen über das öffentliche Register der Ratsdokumente sind in Anhang 2 enthalten.

[32] In der Rubrik „Politikbereiche“ seiner Website hat der Rat spezielle Webseiten für wichtige Legislativpakete eingerichtet, doch auf diesen Seiten sind lediglich die Ergebnisse der Beratungen auf Ratsebene – und zuweilen auf AStV-Ebene – einsehbar. Um eine Zusammenfassung der Diskussionen auf Ebene der Vorbereitungsgruppen zu finden, muss nach dem jüngsten „Fortschrittsbericht“ im öffentlichen Register gesucht werden.

[33] Die entsprechenden Bestimmungen für den Umgang mit „LIMITE“-Dokumenten finden sich in der Geschäftsordnung und in den internen Leitlinien des Rates zur „Behandlung von ratsinternen Dokumenten“, Dokument Nr. 11336/11.

[34] Artikel 4 Absatz 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001.

[35] Die Hauptausnahme stellen Dokumente dar, die gemäß der Geschäftsordnung des Rates direkt zugänglich gemacht werden müssen; siehe Anhang II Artikel 11 Absatz 3 und 5 der Geschäftsordnung des Rates.

[36] Siehe Anhang II Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Rates.

[37] Das Prinzip des „größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit“ wurde durch die EU-Rechtsprechung begründet: Siehe die verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P *Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen Rat der Europäischen Union* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, Rdnr. 34 und Rechtssache C-280/11 P *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, Rdnr. 27.

[38] Im Papier „Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens“ („Geschlossene Türen öffnen: Mehr Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger der EU“), das von der niederländischen Delegation an die Konferenz der Ausschüsse für



Unionsangelegenheiten übermittelt wurde und das die Tweede Kamer (Zweite Kammer) der Niederlande als Beitrag zur öffentlichen Konsultation der Bürgerbeauftragten vorgelegt hat, wird behauptet, dass „*der Umgang des Rates mit Dokumenten gegen EU-Recht und gegen die Urteile des Europäischen Gerichtshofs verstößt*“ .

[39] Generalsekretariat des Rates, Herausgabe und Veröffentlichung von LIMITE-Dokumenten, 5109/1/17 REV 1, 2017, S. 3. Die Abteilungen des Generalsekretariats des Rates sollen den „LIMITE“-Status prüfen, wenn dieser nicht länger gerechtfertigt ist.

[40] Im Fall der EU-Datenschutzverordnung beispielsweise fünf Jahre nach dem Vorschlag der Kommission.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a

[42] Siehe Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001.

[43] Zu den legislativen Dokumenten des Rates zählen unter anderem: Tagesordnungen von Sitzungen, Begleitpapiere, Berichte, Beratungsergebnisse, Kurzniederschriften zu Diskussionen, Kompromisstexte und Vermerke.

[44] AStV-Tagesordnungen werden vor den Sitzungen veröffentlicht und Kurzniederschriften werden in der Regel kurz nach den Sitzungen veröffentlicht.

[45] Gruppe „Sozialfragen“.

[46] Gruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (DAPIX).

[47] Gruppe „Telekommunikation und Informationsgesellschaft“.

[48] Der Rat fügte im Anhang seiner Antwort die allgemeinen Schlussfolgerungen einer Bewertung bei, die vom Sekretariat des Rates in der ersten Hälfte des Jahres 2015 durchgeführt wurde und die Erstellung von Dokumenten mit Bezug zu den legislativen Tätigkeiten des Rates betraf. Die Studie bestätigte, dass die Praxis der Erstellung von Dokumenten und das Format der Dokumente, die im Rahmen von Verhandlungen an die Delegationen verteilt werden, in den verschiedenen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates unterschiedlich sind.

[49] Zum Beispiel: „*Document de Séance*“ (DS), Meeting Documents (MD), Working Documents (WK) oder Dokumente „*Sans Numéro*“ (SN); siehe: Generalsekretariat des Rates, „*Understanding the Council’s open data datasets*“, 2016, S. 14 und 16.

[50] Ein „Non-Paper“ bezieht sich auf ein informelles Dokument, das im Rahmen von Verhandlungen eingereicht wird, um eine Einigung in Bezug auf umstrittene Themen zu erzielen – ohne zwangsläufig auf den Verfasser (hierbei kann es sich um die Europäische Kommission, den Ratsvorsitz oder einzelne Mitgliedstaaten handeln) zu verweisen.



[51] Nach dem interinstitutionellen Dossier-Code für die Liste der Vorbereitungsdokumente; nach der Arbeitsgruppe bzw. dem Ausschuss für Tagesordnungen und mögliche Ergebnisse von Verfahren im Zusammenhang mit an den Diskussionen beteiligten Arbeitsgruppen/Ausschüssen; nach dem Datum in den Rubriken „Tagesordnungen“ und „Kurznotizen des AStV“ für AStV-Diskussionen; und nach der Dokumentennummer für bestimmte zugehörige Dokumente ohne interinstitutionelle Dossier-Nummer (z. B. Mitteilungen der Kommission).

[52] In der Rubrik „Tagungen“ der Website für Protokolle des Rates und zusätzliche Dokumente wie Tagesordnungen, Hintergrundinformationen und Protokolle sowie in der Rubrik „Presse“ der Website für Stream-Aufzeichnungen der öffentlichen Sitzungen des Rates.