

Zweiter Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG des Rates (19. Juni 1998)

Legende: Zweiter Bericht des Generalsekretärs des Rates der Europäischen Union von Juni 1998 über die Durchführung des Beschlusses des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten. Dieser Bericht wurde in Anwendung von Artikel 9 des Beschlusses erstellt und betrifft den Zeitraum 1996-1997.

Quelle: Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, B-1048 Bruxelles/Brüssel, rue de la Loi/Wetstraat, 175. Aufzeichnung des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen. Betr.: Zweiter Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 6715/2/98, REV 2, INF 32, API 27 JUR 112. Brüssel: Rat der Europäischen Union, 15.06.1998. 23 S.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/zweiter_bericht_uber_die_durchfuhrung_des_beschlusses_93_731_eg_des_rates_19_juni_1998-de-6c222d58-9066-49a9-b6f6-74790b6757de.html

Publication date: 06/09/2012

Zweiter Bericht des Generalsekretärs des Rates über die Durchführung des Beschlusses des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (1996-1997)

Einleitung

Die Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten sind in dem Beschluß 93/731/EG ⁽¹⁾, geändert durch den Beschluß 96/705/EG ⁽²⁾, nach Maßgabe der Grundsätze des Verhaltenskodex vom 6. Dezember 1993 für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten ⁽³⁾ festgelegt. Der Beschluß 93/731/EG sieht für eine Person, die ein Ratsdokument beantragt, eine maximale Frist für die Antwort, eine eingehende Prüfung seines Antrags und die Möglichkeit eines Zweitantrags vor, falls die erste –vom Generalsekretär des Rates verfaßte Antwort – abschlägig ist.

Bei Ablehnung eines Zweitantrags wird der Antragsteller vom Inhalt der Bestimmungen der Artikel 138e und 173 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unterrichtet, die die Bedingungen für die Befassung des Bürgerbeauftragten durch natürliche Personen bzw. die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Handlungen des Rates durch den Gerichtshof betreffen.

Nach Artikel 9 des Beschlusses hat der Generalsekretär des Rates 1996 und in der Folge alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung des Beschlusses zu unterbreiten.

Im ersten Bericht des Generalsekretärs, der im Juli 1996 ⁽⁴⁾ vorgelegt wurde, wird Bilanz gezogen aus der Politik für den Zugang zu Ratsdokumenten während der ersten zwei Anwendungsjahre (1994-1995). Im Anschluß an diesen Bericht wurde der vorgenannte Beschluß geändert und nahm der Rat am 6. Dezember 1996 Schlußfolgerungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten an ⁽⁵⁾.

Wie der erste Bericht umfaßt auch dieser unter der Verantwortung des Generalsekretärs ausgearbeitete Bericht

- eine Bilanz der Politik im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Ratsdokumenten im Zeitraum 1996-1997;
- eine zusammenfassende Analyse der wichtigsten Vorkommnisse bei der Durchführung dieser Politik, einschließlich der Streitsachen während des Berichtszeitraums.

1. Operationelle Phase und Konsolidierung der Politik im Bereich des Zugangs zu Dokumenten

Der Berichtszeitraum war durch die Konsolidierung der Politik für den Zugang zu Dokumenten und der Maßnahmen gekennzeichnet, die der Rat in letzter Zeit getroffen hat, um seine Arbeiten transparenter zu gestalten und damit das Vertrauen der Bürger in den Rat zu stärken.

Was den Zugang zu Dokumenten betrifft, so wurde nach der Anlaufphase (1994-1995), in der die verschiedenen Strukturen an bis dahin unbekannte Anforderungen angepaßt werden mußten, im Zeitraum 1996-1997 – gemessen an der Zahl der bearbeiteten Dossiers – die eigentliche operationelle Phase erreicht, in der sich die Verfahren beim Rat in gewisser Weise eingespielt hatten. Gleichzeitig wurde das Bewußtsein der verschiedenen Beteiligten für mehr Transparenz geschärft.

Daß diese Politik nunmehr voll operationell geworden ist, zeigt die Tatsache, daß sich die Zahl der im Rahmen des Beschlusses in Betracht gezogenen Dokumente von einer Zweijahresperiode zur nächsten nahezu verzehnfacht hat (siehe Statistik in der Anlage): 1996-1997 mußten 3 325 Dokumente geprüft werden, verglichen mit 378 im Zeitraum 1994-1995.

Diese erhebliche Zunahme schlägt sich in der Zahl der Einzelakten nieder, d. h. in der Zahl der gestellten Anträge, die in der Regel mehrere Dokumente betreffen: die Zahl der Anträge ist von 142 im Zeitraum

1994-1995 auf 451 im Zeitraum 1996-1997 gestiegen.

Die Anträge auf Zugang zu Ratsdokumenten werden nach Eintragung in ein Register von den zuständigen Dienststellen des Generalsekretariats geprüft, die dem Antragsteller mitteilen, ob seinem Antrag stattgegeben wird oder nicht.

Wird der Antrag abgelehnt, werden dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung mitgeteilt. Er kann dann binnen einem Monat den Rat durch Einreichung eines Zweitantrags um Überprüfung des Standpunkts des Generalsekretariats ersuchen.

Die Zweitanträge werden von den Gremien geprüft, die die Ratstagungen vorbereiten (Gruppe „Information“ und Ausschuß der Ständigen Vertreter), bevor der Rat die zu erteilende Antwort annimmt.

Für die Gesamtheit dieses Verfahrens (Erst- und Zweitanträge) zeigen die Statistiken, daß der Anteil der weitergegebenen Dokumente von 58,7 % im Zeitraum 1994-1995 auf 78,3 % im Berichtszeitraum gestiegen ist, obwohl die Zahl der beantragten Dokumente wesentlich zugenommen hat.

Diese für die Antragsteller erfreuliche Entwicklung ist auf die prozentuale Zunahme der Dokumente zurückzuführen, die vom Generalsekretariat im Namen des Rates, also in der ersten Verfahrensstufe, weitergegeben worden sind. Dieser Anteil ist nämlich von 48,9 % im Zeitraum 1994-1995 auf 72,7 % im Zeitraum 1996-1997 gestiegen.

Dies ist weitgehend auf die Erfahrungen zurückzuführen, die das Generalsekretariat bei der Auslegung des Beschlusses 93/731/EG erworben hat. Das Generalsekretariat handelt im Namen des Rates, wenn es den Antragstellern die ersten Antworten übermittelt.

Während des Berichtszeitraums hatte sich für den Rat die Zahl der zu bearbeitenden Zweitanträge verdreifacht; dennoch hat er in Fällen, in denen keine Weitergabe der Dokumente durch das Sekretariat erfolgte, nur für 5,6 % der Dokumente die ursprüngliche Antwort des Generalsekretariats berichtet, in den beiden vorangegangenen Jahren waren es knappe 10 %.

Ein weiterer, betonenswerter Aspekt, der in gewisser Weise belegt, daß die Politik im Bereich des Zugangs zu Dokumenten nunmehr in festen Bahnen verläuft, ist die wachsende Zahl der einstimmigen Antworten des Rates im Anschluß an Zweitanträge. So wurden während des Berichtszeitraums bei der Hälfte der Zweitanträge einstimmig angenommene Antworten erteilt, und in vielen Fällen gaben nur ein oder zwei Ratsmitglieder Gegenstimmen ab.

2. Fortschritte des Rates in Bezug auf Öffentlichkeit und Transparenz

Der hohe Anteil weitergegebener Dokumente (rund 80 %) und die Vielzahl der geprüften Dokumente sind eindeutige Indizien dafür, daß sich die Politik im Bereich des Zugangs zu Dokumenten als nützliches und wirksames Instrument zur Förderung der Transparenz etabliert hat.

Diese Feststellung scheint um so zutreffender zu sein, als die meisten Anträge die Tätigkeiten des Rates auf dem besonders sensiblen Gebiet der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres betreffen.

Hier muß betont werden, daß die Öffnung des Zugangs zu Ratsdokumenten nur eine der Möglichkeiten im Rahmen der allgemeinen Politik der Öffentlichkeit und Transparenz des Rates ist, die in den letzten Jahren durch eine bemerkenswerte Weiterentwicklung gekennzeichnet war.

In diesem Zusammenhang sind zunächst die medienorientierten Anstrengungen der verschiedenen Ratsvorsitze und des Pressedienstes des Generalsekretariats zu erwähnen, die darauf ausgerichtet waren, die Arbeiten des Rates transparenter zu gestalten. Genannt werden müssen aber auch der große, individuelle Einsatz der Mitgliedstaaten und die Mitwirkung der Kommission, die auf allen Ebenen an den Arbeiten des Rates beteiligt ist und ebenfalls zur Unterrichtung über seine Arbeiten beiträgt.

Die öffentlichen Aussprachen des Rates, die sowohl den Journalisten, als auch der Allgemeinheit zugänglich sind, wurden fortgesetzt (18 im Jahr 1996, 16 im Jahr 1997). Mit einer in jüngster Zeit lancierten Initiative, die darauf abzielt, einen größeren Personenkreis über diese Aussprachen zu informieren, konnte über 200 Personen, die nicht Journalisten waren, die Möglichkeit geboten werden, die Beratungen des Rates vor Ort mitzuerfolgen. Hinzu kommt das potentiell breite Publikum, das per TV-Übertragung der Aussprachen durch Fernsehsender über den Kanal der Kommission („Europe by Satellite“) und in selteneren Fällen per Direktübertragung durch die Fernsehsender erreicht werden kann.

Angesichts der zur Zeit noch schwachen Breitenwirkung dieser Aussprachen und ihrer relativen Attraktivität sollten jedoch im Rat Überlegungen darüber angestellt werden, wie die Möglichkeiten dieses Instruments am besten genutzt werden können.

Auch die Umsetzung der Maßnahmen im Bereich der Transparenz der Gesetzgebung wurde während des Berichtszeitraums fortgesetzt.

Der Rat hat die Abstimmungsergebnisse bei der Annahme von Rechtsetzungsakten systematisch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Ferner haben der Rat und seine Mitglieder das Instrument der Protokollerklärungen bei der endgültigen Annahme dieser Form von Rechtsetzungsakten mit Maßen verwendet. In Übereinstimmung mit dem Verhaltenskodex vom 2. Oktober 1995 hat der Rat 398 Protokollerklärungen im Jahr 1996 und 361 im Jahr 1997 zu insgesamt 229 (1995) bzw. 218 (1996) Rechtsetzungsakten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Das Generalsekretariat des Rates hat Schritte unternommen, um im Laufe des Jahres 1998 die bei der endgültigen Annahme von Rechtsetzungsakten abgegebenen Protokollerklärungen des Rates samt den dazugehörigen Auszügen aus den Protokollen im Rahmen des vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften verwalteten Systems „Eudor“ über Internet (<http://eudor.eu.com>) zugänglich zu machen.

Außer den vom Generalsekretariat des Rates erstellten Übersichten über die endgültige Annahme von Rechtsakten, die auch etwaige Protokollerklärungen und Abstimmungsergebnisse umfassen, werden jährlich nach Sachgebieten gegliederte Übersichten erstellt, die seit 1995 als Anlage zum „Überblick über die Tätigkeiten des Rates“ veröffentlicht werden.

Bezüglich der Maßnahmen zur Förderung einer umfassenderen Information über die Tätigkeiten des Rates ist festzuhalten, daß das Generalsekretariat verschiedene Maßnahmen auf dem Gebiet der herkömmlichen Veröffentlichungen (Faltblätter, Broschüren, Leitfäden und Textsammlungen) und insbesondere des elektronischen Publizierens getroffen hat.

Der Rat unterhält eine Internet-Seite (<http://ue.eu.int>), über die in mehreren Sprachen die Pressemitteilungen und andere aktuelle Mitteilungen des Pressedienstes des Generalsekretariats, Erläuterungen zu den Zielen und Arbeitsmethoden des Rates einschließlich praktischer Hinweise sowie eine benutzerfreundliche Datenbank abgefragt werden können. Letztere enthält die Texte, die im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angenommen wurden.

Ebenfalls über die Internet-Seite des Rates wird demnächst eine ähnliche Datenbank wie die GASP-Datenbank für im Bereich Justiz und Inneres (JI) angenommene Texte verfügbar sein.

Jede Woche werden durchschnittlich 4 000 verschiedene Benutzer der Internet-Seite des Rates registriert, die im Durchschnitt zehn Bildschirmseiten abfragen. Darüber hinaus gehen monatlich im Schnitt 80 Informationsanfragen per E-mail unter der Adresse public.relation@consilium.ue.int ein, die auf der Leitseite angegeben ist.

Diese Möglichkeit der elektronischen Kommunikation kommt zu den zahlreichen Anfragen um Auskunft hinzu, die auf dem herkömmlichen Weg an die Dokumentations- und Informationsstelle des

Generalsekretariats gerichtet werden, z.B. direkte Anfragen an die anderen Dienststellen des Generalsekretariats sowie direkte Kontakte mit den Teilnehmern an Informationsbesuchen beim Rat und im Rahmen von Veranstaltungen für die Öffentlichkeit, etwa dem jährlichen „Tag der Offenen Tür“.

Gemäß dem Auftrag des Rates an den Generalsekretär⁽⁶⁾, Maßnahmen zu ergreifen, um die Öffentlichkeit mit den Möglichkeiten zur Förderung der Transparenz besser bekannt zu machen, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten, hat das Generalsekretariat ein Handbuch für den Rat erstellt, das in erster Linie für die breite Öffentlichkeit gedacht ist und diese über die verschiedenen Möglichkeiten der Information über die praktischen Aspekte der Arbeiten des Rates unterrichten soll.

Ferner hat der Rat unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse in bezug auf die Transparenz der Tätigkeiten im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI) am 19. März 1998 verschiedene Maßnahmen vereinbart: Bekanntgabe des Tagungskalenders, mehr Presse-Briefings sowie Veröffentlichung regelmäßiger Berichte über die vom Rat im JI-Bereich getroffenen Maßnahmen, sowie von Kommentaren und Verzeichnissen dazu.

3. Besondere Aspekte der Politik des Zugangs zu den Dokumenten

3.1 Identifizierung der Dokumente - Einrichtung eines Dokumentenregisters

Nach Artikel 2 des Beschlusses 93/731/EG müssen die Anträge hinreichend präzise formuliert sein. Ist dies nicht der Fall, können die Antragsteller um Präzisierung ihres Antrags ersucht werden, damit dieser in Betracht gezogen werden kann.

Gerade die Schwierigkeit der Antragsteller, die gewünschten Dokumente zu identifizieren, war eines der Hauptprobleme, das sich mit der Öffnung des Zugangs zu Ratsdokumenten für die Öffentlichkeit in der täglichen Praxis von Anfang an gestellt hat.

Um hier Abhilfe zu schaffen, wurde in dem ersten Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG die Einrichtung eines Dokumentenregisters angeregt.

Unter Berücksichtigung dieser Schwierigkeiten hatte der Rat am 6. Dezember 1996 die Absicht des Generalsekretärs zur Kenntnis genommen, die etwaige Einrichtung eines Dokumentenregisters zu prüfen. Diese Prüfung erfolgte im Laufe des Jahres 1997, so daß das Generalsekretariat Anfang 1998 einen Entwurf vorlegte.

Auf der Grundlage dieses Entwurfs beschloß der Rat am 19. März 1998, ergänzend zum derzeitigen System der elektronischen Dokumentenablage des Rates möglichst rasch und vorzugsweise im Jahr 1998 ein Dokumentenregister des Rates der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Dieses Register wird über Internet abrufbar sein. Es wird ein mehrsprachiges Instrument mit einem adäquaten Angebot an Abfragemöglichkeiten sein, damit jeder Bürger Ratsdokumente ermitteln kann. Es wird den Titel, und das Datum und die Nummer von nicht als Verschlusssache eingestuftem Ratsdokumenten enthalten. Es wird jedoch nicht den Inhalt der Dokumente anzeigen können. Damit soll das Recht des Rates gewahrt bleiben, den Zugang zu einem Dokument aus einem der im Beschluß 93/731/EG vorgesehenen Gründe zu verweigern.

Die Bereitstellung des Registers über Internet dürfte zu einer Diversifizierung der Berufssparten und der geographischen Herkunft der Antragsteller führen, die sich seit der Einführung der Politik im Bereich des Zugangs zu Dokumenten kaum weiterentwickelt hat (siehe statistische Angaben in der **Anlage**).

3.2. Anwendung von Artikel 4 - Fälle, in denen der Zugang zu einem Dokument nicht gewährt werden kann

Im ersten Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG ist der Rat auf die Probleme

aufmerksam gemacht worden, die zum einen den Schutz von Dokumenten, welche Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates enthalten, und zum anderen die Geheimhaltung der Erörterungen des Rates betreffen.

a) Die Frage der Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes war inzwischen Gegenstand einer Anordnung des Präsidenten des Gerichts erster Instanz vom 4. März 1998 in der Rechtssache T-610/97, *Hanne NORUP CARLSEN gegen Rat*. In dieser Anordnung (Randnummern 45 und 46) stellt der Präsident des Gerichts im Rahmen des Verfahrens auf Erlangung einer einstweiligen Anordnung, wonach der Rat verpflichtet werden sollte, dem Højes teret (oberstes dänisches Gericht) und den Parteien in einer bei diesem Gericht anhängigen Rechtssache Dokumente des Jahres 1977 zu übermitteln, in denen Stellungnahmen der Juristischen Dienste des Rates und der Kommission enthalten sind, fest, daß die Weitergabe der Stellungnahmen der Juristischen Dienste der Organe zu Rechtsfragen *zur Folge hätte, daß die Erörterung und der Meinungs-austausch innerhalb des Organs über Rechtmäßigkeit und Tragweite des zu erlassenden Rechtsakts publik gemacht würden, so daß, wie der Rat bemerkt hat, das Organ jedes Interesse daran verlieren könnte, die Juristischen Dienste um schriftliche Stellungnahmen zu bitten. Zumindest nach einer ersten Prüfung zeigt sich also, daß die Weitergabe dieser Dokumente eine Unsicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte schaffen und negative Folgen für das Funktionieren der Gemeinschaftsorgane haben könnte. Daraus folgt, daß die Stabilität der Gemeinschaftsrechtsordnung und das ordnungsgemäße Funktionieren der Organe, die öffentliche Interessen darstellen, deren Wahrung zweifellos gewährleistet werden muß darunter leiden würden.*

Außerdem weist der Präsident des Gerichts darauf hin, daß *von Stellungnahmen des Juristischen Dienstes aufgrund ihrer besonderen Art anzunehmen ist, daß ihre Vertraulichkeit im Prinzip nicht im Laufe der Jahre hinfällig wird, denn ihre Verbreitung könnte immer dem öffentlichen Interesse an der Stabilität der gemeinschaftlichen Rechtsordnung sowie dem reibungslosen Funktionieren der Gemeinschaftsorgane abträglich sein, da nicht davon auszugehen ist, daß die Zeit eine Änderung der obengenannten Gründe, die eine solche Ausnahme vom Zugangsrecht rechtfertigen, bewirkt* (Randnummer 50 der Anordnung).

Das Hauptverfahren, dessen Gegenstand die Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses ist, läuft noch.

b) Was die in dem Beschluß 93/731/EG vorgesehene Möglichkeit anbelangt, den Zugang zu den Dokumenten zwecks Geheimhaltung der Erörterungen des Rates gemäß Artikel 4 Absatz 2 zu verweigern, so ist festzustellen, daß im Zeitraum 1996/1997 im Falle einer Verweigerung des Zugangs - jedenfalls bei Dokumenten des Rates, der in seiner Eigenschaft als rechtsetzende Instanz handelt - immer seltener diese Begründung angeführt worden ist.

Den Antragstellern werden also immer mehr Dokumente, die – sogar sehr ausführliche – Stellungnahmen der Delegationen enthalten, übermittelt, zumal dann, wenn der Rat zu den darin behandelten Themen einen Rechtsakt verabschiedet hat. In diesem Fall wird im Widerstreit zwischen dem Interesse des Rates an der Geheimhaltung seiner Erörterungen und dem Interesse der Bürger, über die Genese eines Rechtsaktes, der sie unmittelbar betreffen kann, informiert zu werden, häufig zugunsten des Interesses der Bürger entschieden.

Diese Praxis des Generalsekretariats - in einer ersten Phase - sowie des Rates - im Falle eines Zweitantrags - entspricht dem politischen Willen, den die Mitgliedstaaten in dem am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam zum Ausdruck gebracht haben. Es erscheint daher angezeigt, diese Praxis fortzusetzen, so daß bei Dokumenten über die rechtsetzende Tätigkeit des Rates die die Geheimhaltung der Erörterungen des Rates betreffende Klausel (Artikel 4 Absatz 2 des Beschlusses) nur in Maßen herangezogen wird, und in den meisten Fällen einer Verweigerung des Zugangs Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses geltend gemacht werden.

Andere Tätigkeiten des Rates - insbesondere seine Tätigkeiten auf dem Gebiet der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI) - stoßen ebenfalls auf ein wachsendes Interesse der Öffentlichkeit, was in einer sehr großen Anzahl von Anträgen, die sich auf diese Tätigkeiten beziehen (46 % der im Zeitraum 1996/1997 angeforderten Dokumente), zum Ausdruck kommt. Daß ein großer Teil der diesbezüglichen

Rechtsakte des Rates erhebliche Auswirkungen für die Bürger der EU und für natürliche Personen, die die Staatsangehörigkeit von Drittstaaten besitzen, haben kann, sobald ein Rechtsakt vom Rat angenommen worden ist, fällt bei der Abwägung der Interessen im Falle der Dokumente, die der Vorbereitung des betreffenden Rechtsaktes dienen, stark ins Gewicht. Daher befürwortet der Rat häufig mit großer Mehrheit, wenn nicht sogar einstimmig, Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die Stellungnahmen der Delegationen enthalten, sobald der betreffende Rechtsakt angenommen ist, wobei natürlich berücksichtigt wird, daß auch künftig die Effizienz des Entscheidungsprozesses im Rat gewahrt werden muß.

3.3. Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 (Dokumente, deren Urheber nicht der Rat ist)

Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EG lautet: „*Ist der Urheber des betreffenden Dokuments eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat, ein anderes Gemeinschaftsorgan oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so ist der Antrag nicht an den Rat, sondern direkt an den Urheber des Dokuments zu richten*“.

In der Praxis hat sich bei der Anwendung dieser Bestimmung vor allem ein Auslegungsproblem hinsichtlich der Dokumente des Ratsvorsitzes ergeben. Hierzu hat der Rat auf eine Frage des Europäischen Bürgerbeauftragten hin (siehe unten) klargestellt, daß im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 des Beschlusses zu unterscheiden ist zwischen den Dokumenten, die der den Vorsitz wahrnehmende Mitgliedstaat in seiner Eigenschaft als Staat des Ratsvorsitzes erstellt, und den Dokumenten, die dieser Mitgliedstaat als nicht den Ratsvorsitz wahrnehmender Staat, sondern im Rahmen einer nationalen Stellungnahme erstellt. Es ist Sache des Rates, gemäß dem Beschluß 93/731/EG zu entscheiden, ob Zugang zu den zur erstgenannten Kategorie gehörenden Dokumenten gewährt werden kann oder nicht, während Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EG auf die zweite Kategorie von Dokumenten Anwendung findet.

3.4. Verfahrensfragen

Auf entsprechende Bemerkungen im ersten Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG hin hatte der Rat beschlossen, in dem Beschluß auch die Möglichkeit vorzusehen, in Ausnahmefällen und nach vorheriger Unterrichtung des Betreffenden die für die Beantwortung eines Antrag eingeräumten Fristen um einen Monat zu verlängern.

Diese Bestimmung wird seit dem 14. Dezember 1996 angewendet, d.h. seit dem Tag, an dem der Beschluß 96/705/EG zur Änderung des Beschlusses 93/731/EG in Kraft getreten ist. Die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit durch das Generalsekretariat und den Rat - die stets unter Berücksichtigung objektiver Gesichtspunkte wie z.B. Ferienzeiten erfolgt - ist bislang nicht angefochten worden.

3.5. Anträge, die offensichtlich überzogen sind

Im ersten Bericht über die Durchführung des Beschlusses ist auf die Frage der Anträge eingegangen worden, die offensichtlich überzogen sind oder unverhältnismäßig hohe Kosten nach sich ziehen.

Die einzige Bestimmung des Beschlusses, die das Organ vor einem Verhalten dieser Art schützen soll, ist Artikel 3 Absatz 2, wonach sich die zuständigen Dienststellen des Generalsekretariats um eine angemessene Lösung bei Mehrfachanträgen und/oder Anträgen, die umfangreiche Dokumente betreffen, bemühen.

Trotz der Auslegungsunterschiede, die sich bei dieser Bestimmung ergeben hatten, hielt es der Rat bei der ersten Überprüfung nicht für angezeigt, diesen Grundsatz zu präzisieren, damit Anträgen begegnet werden kann, deren Zweck offensichtlich darin besteht, das System auf die Probe zu stellen.

Im Hinblick auf eine starke Zunahme der Anträge, insbesondere nach Inbetriebnahme des öffentlichen Registers der Dokumente, dürfte es zweckmäßig sein, diese Frage näher zu prüfen.

So entfielen den Statistiken zufolge für den Zeitraum 1996/1997 auf zwei Antragsteller allein schon 58 % der angeforderten Dokumente. Auf ihre 62 bzw. 55 Anträge in der ersten Phase und ihre anschließenden 17

bzw. 20 Zweitanträge hin hat jeder dieser beiden Antragsteller vom Rat mehr als 700 Dokumente erhalten.

Es ist darauf hinzuweisen, daß zwischen den Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Prüfung der betreffenden Dokumente und der Verwaltung der Dossiers einerseits und den als Gebühr verlangten Beträgen andererseits ein erhebliches Mißverhältnis besteht. (7)

Es ist darauf hinzuweisen, daß im Falle eines Zweitantrags nicht nur in den verschiedenen betroffenen Diensten des Generalsekretariats, sondern auch in einer oder mehreren Sitzungen der Gruppe "Informationspolitik" des Rates eine eingehende Prüfung durchgeführt werden muß, wobei zuvor den Delegationen Kopien der angeforderten Dokumente übermittelt, Antwortentwürfe in den Amtssprachen erstellt und von den Ständigen Vertretern (AStV) und den Ministern (auf einer Ratstagung) die betreffenden Dossiers geprüft werden müssen.

Bei der ersten Überprüfung des Beschlusses 93/731/EG hatte der Rat davon Kenntnis genommen, daß der Generalsekretär dafür Sorge tragen wird, daß im Rahmen der aufgrund des Beschlusses festgesetzten Gebühren Vorkehrungen getroffen werden, um Anträge zu bewältigen, die eine große Anzahl von Dokumenten betreffen und dementsprechend besonders hohe Verwaltungskosten nach sich ziehen. Bis heute ist darauf hin nichts erfolgt.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß - auch wenn einige Antragsteller aus den Dokumenten, die sie erhielten, gewerblichen Nutzen ziehen konnten - Artikel 3 Absatz 3 des Beschlusses (8) weder von einem Antragsteller noch vom Rat geltend gemacht worden ist, wenn sich herausgestellt hat, daß einer der Antragsteller tatsächlich eine Textsammlung veröffentlicht hat.

3.6. Rechtsbehelfe und an den Bürgerbeauftragten gerichtete Beschwerden

a) Rechtsbehelfe

Anfang 1996 wurde die bereits im voraufgegangenen Bericht genannte Rechtssache T-194/94 (*John Carvel und Guardian Newspapers gegen Rat*) vor dem Gericht erster Instanz weiterverhandelt (Rechtssache T-19/96, *John Carvel und Guardian Newspapers gegen Rat*).

Im Anschluß an das Urteil des Gerichts vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache T-194/94 (9), mit dem die Entscheidung des Rates, den Zweitantrag der Kläger abzulehnen, für nichtig erklärt wurde, hat der Rat diesen Antrag erneut geprüft und den Antragstellern mit Schreiben vom 27. November 1995 mehrere Dokumente übermittelt. Diese Antwort hat zu einem weiteren Rechtsbehelf der Antragsteller in der Hauptsache geführt: nach ihrer Auffassung hatte der Rat es unterlassen, bestimmte von ihrem Antrag erfaßte Dokumente zu übermitteln. Nachdem der Rat weitere Dokumente übermittelt hatte, ersuchten die Antragsteller das Gericht, die Rechtssache zu streichen und den Rat zur Zahlung der Prozeßkosten zu verurteilen.

Das Gericht hat in seinem Beschluß vom 22. Oktober 1996 in der Rechtssache T-19/96 (10) die Streichung der Rechtssache beschlossen und die Antragsteller zur Zahlung der Prozeßkosten verurteilt, und zwar hauptsächlich mit der Begründung, daß der Rat den Gegenstand des ursprünglichen Antrags der Kläger nicht in unvernünftiger Weise interpretiert habe. Das Gericht hat also die Auffassung vertreten, daß die Kläger nicht aufgrund der Haltung des Rates gezwungen gewesen seien, ihren Rechtsbehelf unnötig einzulegen.

Im Berichtszeitraum hat der Beschluß 93/731/EG nur zu einem einzigen weiteren Streitfall Anlaß gegeben: der Rechtssache T-14/98, *Heidi HAUTALA gegen Rat*. Mit einer Klageschrift, die dem Rat am 21. Januar 1998 zugestellt wurde, hat Frau Hautala, Mitglied des Europäischen Parlaments, beim Gericht Klage erhoben, mit dem Ziel, eine Entscheidung des Rates vom 4. November 1997 für nichtig erklären zu lassen; mit dieser Entscheidung wurde der Zugang zu einem im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstellten Dokument, nämlich einem Bericht der Gruppe "Ausfuhr von Waffen - konventionelle Waffen" an das Politische Komitee, verweigert. Der Rat gelangte zu dem Schluß, daß die

Bekanntmachung des betreffenden Berichts den Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern abträglich sein könnte; er verweigerte daher den Zugang zu diesem Dokument.

Die bereits im vorausgegangenen Bericht genannte Rechtssache T-174/95 (*Tidningen Journalisten gegen Rat*) ist noch immer beim Gericht erster Instanz anhängig.

In diesem Zusammenhang sind auch zwei Urteile des Gerichts erster Instanz in bezug auf den Beschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission ⁽¹¹⁾ zu erwähnen, nämlich das Urteil vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, *WWF UK gegen Kommission*, Slg. 1997, II-315, und das Urteil vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96, *Interporc Im- und Export GmbH gegen Kommission*, das noch nicht veröffentlicht ist.

Schließlich war die Frage der Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates Gegenstand der Anordnung des Präsidenten des Gerichts erster Instanz vom 4. März 1998 in der bereits genannten Rechtssache T-610/97 (*Hanne NORUP CARLSEN gegen Rat*), obwohl der strittige Ratsbeschluß nicht auf dem Beschluß 93/731/EG, sondern auf Artikel 5 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates basierte.

b) Beschwerden an den Bürgerbeauftragten

Im Januar bzw. Juli 1997, wurde der Europäische Bürgerbeauftragte mit zwei Beschwerden betreffend die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG durch den Rat befaßt. Die Beschwerdeführer, bei denen es sich um die bereits obengenannten beiden Antragsteller handelt, die häufig eine große Anzahl von Ratsdokumenten angefordert haben, werfen vor allem folgende Fragen auf:

- die Anwendung - durch den Rat - der in Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EG vorgesehenen angemessenen Lösung bei Mehrfachanträgen und/oder Anträgen, die umfangreiche Dokumente betreffen;
- die Aufbewahrung der den Delegationen übermittelten Telexe über die Einberufung von Sitzungen und ihre Aufnahme in die historischen Archive;
- das Fehlen von Übersichten über die Beschlüsse des Rates im Bereich der JI-Zusammenarbeit;
- die Form der Begründung der Beschlüsse, mit denen der Zugang zu Ratsdokumenten verweigert wird, und die "pauschale" Behandlung mehrerer Anträge auf Zugang zu Dokumenten;
- das angebliche Versäumnis des Rates, in konkreten Fällen gemäß Artikel 4 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EG das Interesse des Antragstellers am Zugang zu einem Dokument einerseits und das Interesse des Rates an der Geheimhaltung seiner Erörterungen andererseits in gleicher Weise zu gewichten;
- die Auslegung des Artikels 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731/EG durch den Rat im Zusammenhang mit der Weigerung, Zugang zu einem Dokument der Gruppe "Terrorismus" zu gewähren;
- das Fehlen eines Registers der Ratsdokumente.

Der Bürgerbeauftragte prüft derzeit im Lichte der Bemerkungen und zusätzlichen Angaben des Rates, ob diese Beschwerden begründet sind. Mindestens zwei der von den Beschwerdeführern aufgeworfenen Punkte sind jedoch bereits geregelt, sei es durch eine Änderung der Praxis des Rates oder durch vom Rat beschlossene konkrete Maßnahmen.

- So rasch wie möglich, vorzugsweise noch 1998, wird der Öffentlichkeit über Internet ein Register der Ratsdokumente zugänglich gemacht werden (siehe Nummer 3.1).

- Die in Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EG vorgesehene angemessene Lösung, die bereits in der Vergangenheit nur sehr selten angewandt wurde, wird heute noch seltener angewandt, trotz einer konstanten Anzahl von Anträgen seitens der beiden vorerwähnten Beschwerdeführer, die durch systematisches Vorgehen darauf hinarbeiten, nahezu sämtliche Dokumente in einem bestimmten Tätigkeitsbereich des Rates (JI) zu erhalten.

Anlage: Statistische Angaben über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (1994-1997)

[Statistische Angaben über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten \(1994-1997\)](#)

(1) ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 43.

(2) ABl. L 325 vom 12.12.1996, S.19.

(3) ABl. L 340 vom 12.12.1993, S.41.

(4) Dok. 8330/96.

(5) Dok. 11974/96 + COR 1 REV 1.

(6) Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Dezember 1996 (Dok. 11974/96 + COR 1 REV 1)

(7) Der Beschluss des Generalsekretärs des Rates vom 27. Februar 1996 (ABl. C 74 vom 14.3.1996, S. 3) sieht eine Gebühr von 10 ECU zuzüglich 0,036 ECU pro Blatt vor, aber nur dann, wenn die betreffende Sendung 30 Seiten übersteigt.

(8) Artikel 3 Absatz 3 des Beschlusses lautet wie folgt: „Die Person, die Zugang zu einem Ratsdokument erhält, darf dieses nicht ohne vorherige Genehmigung des Generalsekretärs vervielfältigen oder zu gewerblichen Zwecken durch Direktverkauf in Umlauf bringen.“

(9) Slg. 1995, II-2767.

(10) Slg. 1996, II-1520

(11) ABl. L 46, S.58