

Erster Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (Juli 1996)

Legende: Im Jahre 1996 verfasst der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union einen ersten Bericht über die Durchführung des Beschlusses des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten. Dieser Bericht wurde zur Anwendung des Artikels 9 des Beschlusses erstellt und betrifft den Zeitraum 1994-1995.

Quelle: Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, B-1048 Bruxelles/Brüssel, rue de la Loi/Wetstraat, 175. Rat der Europäischen Union. Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen. Betr.: Bericht über die Durchführung des Beschlusses des Rates 93/731/EWG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 8330/96, INF 60, API 58, JUR 193. Brüssel: 17.06.1996.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/erster_bericht_uber_die_durchfuhrung_des_beschlusses_93_731_eg_des_rates_uber_den_zugang_der_offentlichkeit_zu_ratsdokumenten_juli_1996-de-ff35e977-e6f5-496f-ad76-3dd56911f75b.html

Publication date: 06/09/2012

Bericht über die Durchführung des Beschlusses des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten

Einleitung

Der Beschluß des Rates 93/731/EWG vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten ⁽¹⁾ sieht in Artikel 9 vor, daß er nach einem Zeitraum von zwei Jahren, in dem Erfahrungen gesammelt werden, überprüft wird. Im Hinblick auf diese Überprüfung obliegt es dem Generalsekretär, 1996 einen Bericht über die Durchführung des Beschlusses in den Jahren 1994 und 1995 zu unterbreiten.

Ziel des unter der Verantwortung des Generalsekretärs ausgearbeiteten Berichts ist es,

- nach zwei Anwendungsjahren eine Bilanz der Politik im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten zu ziehen;
- die wichtigsten Vorkommnisse, einschließlich der Streitsachen, in diesem Bereich kurz zu analysieren.

1. Maßnahmen im Bereich der Transparenz

Die Möglichkeit der Öffentlichkeit, gemäß dem Beschluß des Rates 93/731/EWG Zugang zu nicht veröffentlichten Ratsdokumenten zu erhalten, ist eine der Komponenten der allgemeinen Politik der Öffentlichkeit und Transparenz, wie sie in der Erklärung des Europäischen Rates von Birmingham im Oktober 1992 über eine ausgeprägtere Bürgernähe der Gemeinschaft vorgesehen ist.

Der erste Schritt in diese Richtung erfolgte mit der Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen, die der Schlußakte des Vertrags über die Europäische Union beigelegt ist. Danach ist der Grundsatz, daß die Bürger „möglichst umfassenden Zugang zu Informationen“ erhalten müssen, vom Europäischen Rat in Kopenhagen (Juni 1993) bestätigt worden.

Am 6. Dezember 1993 haben der Rat und die Kommission einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten ⁽²⁾ gebilligt, in dem festgelegt ist, daß die Öffentlichkeit „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten“ der Kommission und des Rates erhält.

Gewiß gab es, auch ehe dieser neue Ansatz in bezug auf Öffentlichkeit und Transparenz offiziell Eingang fand, eine Vielzahl von Informationsquellen, die für einen ständigen Informationsfluß über Fragen im Zusammenhang mit der Gemeinschaft im allgemeinen und den Beratungen des Rates im besonderen sorgten: die Mitgliedstaaten, die Kommission, die Presse- und Informationsabteilung des Generalsekretariats des Rates usw.

Der neue Ansatz zielt daher weniger auf eine bedeutende Steigerung des tatsächlichen Informationsflusses ab als auf die Anerkennung des Grundsatzes, daß jeder einzelne Bürger möglichst umfassenden Zugang zur Information haben soll. Denn bevor der Beschluß 93/731/EWG am 1. Januar 1994 in Kraft trat, gab es keinen Mechanismus, der den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten vorgesehen hätte.

Darüber hinaus sind in der Zwischenzeit weitere Maßnahmen getroffen worden, die eine größere Transparenz der Beratungen des Rates ermöglichen sollen.

So hat der Rat am 2. Oktober 1995 einen Verhaltenskodex angenommen, der den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollerklärungen und -auszügen vorsieht, wenn der Rat Rechtsakte annimmt. Bekanntlich werden die Abstimmungsergebnisse und die etwaigen Erläuterungen zur Abstimmung, die mit einer gesetzgeberischen Tätigkeit des Rates in Verbindung stehen, aufgrund einer Änderung der Geschäftsordnung des Rates im Dezember 1993 seit diesem Zeitpunkt systematisch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Ferner hat der Rat am 29. Mai 1995 erneut seinen Willen bekräftigt, auf eine regelmäßige und vollständige

Unterrichtung der Presse und der Öffentlichkeit vor allen seinen Tagungen zu achten. Zu diesem Zweck ist der Generalsekretär des Rates ermächtigt worden, in Absprache mit dem Vorsitz gegebenenfalls alle nützlichen Angaben zu den zur Erörterung stehenden Texten mitzuteilen.

Ein weiterer bedeutender Versuch, die Arbeiten des Rates transparenter zu gestalten, sind öffentliche Beratungen (Übertragung durch audiovisuelle Medien) über die Halbjahresprogramme des Vorsitzes, über Fragen allgemeiner Art, die die Interessen der Union betreffen, oder über wichtige neue Vorschläge für Rechtsvorschriften. Verstärkte Bemühungen gibt es auch im Bereich einer aktiven Politik zur Information über die Arbeiten des Rates. ⁽³⁾

2.Statistische Bilanz der Politik des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten

Das in dem Beschluß 93/731/EWG vorgesehene Verfahren garantiert dem Antragsteller, der Zugang zu einem Ratsdokument erhalten will, eine bestimmte Frist, innerhalb deren die Antwort ergehen muß, eine eingehende Prüfung seines Antrags sowie ein Berufungsrecht vor dem Rat (d.h. auf Ebene der Minister selbst, nach Prüfung sowohl durch die Sachverständigen als auch durch die Botschafter), falls die erste - vom Generalsekretariat des Rates erstellte - Antwort negativ ausfällt. Sollte dann ein Zweitantrag ebenfalls abgelehnt werden, so wird der Antragsteller über den Inhalt der Artikel 138 e 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.

Während des Berichtszeitraums wurden von insgesamt 142 Antragstellern (70 im Jahr 1994; 72 im Jahr 1995) Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß dem Beschluß 93/731/EWG eingereicht. Die Anträge bezogen sich auf insgesamt 443 Dokumente, wobei es bei einigen Anträgen nicht möglich war, das entsprechende Dokument zu identifizieren, da die Anträge entweder zu vage formuliert waren oder sich auf nicht existierende Texte bezogen.

2.1.Aufschlüsselung der Antragsteller

a) nach Berufssparten

Mitglieder des EP	7	5 %
Lobbyisten	13	9 %
Anwälte	36	25 %
Journalisten	33	23 %
Forschung an Universitäten	38	27 %
Industrie	3	2 %
Sonstige	12	8 %

b) nach geographischer Herkunft

Deutschland	21	15 %
Belgien ⁽⁴⁾	44	31 %
Dänemark	5	4 %

Spanien	3	2 %
Frankreich	6	4 %
Irland	1	
Italien	6	4 %
Luxemburg	3	2 %
Niederlande	10	7 %
Vereinigtes Königreich	35	25 %
Schweiz	1	
Norwegen	1	
Schweden	4	3 %
Japan	1	

Die Aufschlüsselung der Antragsteller nach geographischer Herkunft und Berufssparten zeigt, daß die Möglichkeit des Zugangs zu Dokumenten in bestimmten Mitgliedstaaten nur in geringem Maße oder gar nicht in Anspruch genommen wird; gleiches gilt für die Berufssparten, mit Ausnahme von Journalisten, Anwälten und dem Hochschulbereich.

2.2. Gegenstand der Anfragen

Die Aufschlüsselung der Anfragen nach Themenbereichen stellt sich entsprechend einer Zuordnung zu den Generaldirektionen des Generalsekretariats des Rates wie folgt dar: ⁽⁵⁾

Juristische Fragen	5	3 %
Landwirtschaft	5	3 %
Binnenmarkt	25	17 %
Energie, Verkehr	5	3 %
Auswärtige Beziehungen	17	11 %
Institutionelle Angelegenheiten und Informationspolitik	28	19 %
Wirtschafts- und Währungsfragen	6	4 %
Justiz und Inneres	30	20 %
Umwelt	15	10 %
Sozialpolitik	12	8 %

Sechzehn Antragsteller verlangten Dokumente im Zusammenhang mit der Politik der Transparenz und Information, insbesondere über die Verwaltung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten.

2.3. Behandlung der Anträge

Von den 443 Dokumenten, die in den Anträgen genannt waren oder vom Generalsekretariat aufgrund der Angaben identifiziert werden konnten, fielen insgesamt 65 nicht in den Anwendungsbereich des Beschlusses, da es sich um Dokumente öffentlicher Art handelte oder aber um Dokumente, die nicht aus dem Hause des Rates stammten. Bei 222 der 378 verbleibenden Dokumente, d.h. 58,7 %, wurde dem Antrag stattgegeben.

Es ist zu bemerken, daß bei der Durchführung der Politik des Zugangs zu den Dokumenten eine positive

Entwicklung zugunsten der Antragsteller zu verzeichnen ist, so daß die Zahl der bewilligten Anträge zur Zeit höher liegt als zu der Zeit, als das Verfahren gerade eingeführt war.

Von den 222 Dokumenten, zu denen Zugang gewährt wurde, wurden 185 Dokumente vom Generalsekretariat des Rates auf den Erstantrag hin freigegeben, während der Zugang zu den 37 anderen Dokumenten im Anschluß an sechzehn von den Antragstellern eingereichte Zweitanträge vom Rat beschlossen wurde.

Die vom Generalsekretariat beschlossene Ablehnung des Antrags wurde vom Rat bei zehn Zweitanträgen bestätigt. Der Rat hat den Antragstellern in sechs weiteren Fällen ganz oder teilweise Recht gegeben.

Bei den 156 Dokumenten, zu denen der Zugang nicht gewährt wurde, wurden gemäß Artikel 4 des Beschlusses folgende Gründe angeführt:

- Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten) 18 %
- Schutz des einzelnen und der Privatsphäre 3 %
- Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses 2 %
- Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft 1 %
- Geheimhaltung der Erörterungen des Rates 44 %
- mehrere Gründe gleichzeitig 25 %
- sonstige Gründe 7 %

3. Besondere Aspekte der Politik des Zugangs zu den Dokumenten

Es muß darauf hingewiesen werden, daß der Anwendungsbereich der Politik des Zugangs zu Ratsdokumenten weniger eng umrissen ist, als der der meisten innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu der Art von Dokumenten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Dem Beschluß 93/731/EWG zufolge kann der Zugang nämlich zu allen Ratsdokumenten gewährt werden, während die meisten innerstaatlichen Rechtsvorschriften den Zugang zu internen Verwaltungsdokumenten und -berichten, wie zu vorbereitenden Dokumenten, die zu keinem Beschluß führen, ausschließen. Dieser sehr umfassende Anwendungsbereich des Beschlusses ist nicht ganz unproblematisch.

3.1. Identifizierung der Dokumente

Nach Artikel 2 des Beschlusses 93/731/EWG müssen die Anträge auf Zugang zu Ratsdokumenten hinreichend präzise formuliert sein und insbesondere Angaben enthalten, aufgrund deren das bzw. die betreffenden Dokumente ermittelt werden können.

In der Praxis ist der Rat mit zahlreichen sehr vage formulierten oder allgemein gehaltenen Anträgen konfrontiert worden, wie „alle Beratungen zur Vorbereitung der Richtlinie...“, „alle Texte im Zusammenhang mit dem Abkommen ...“, „Statistiken über die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit seit ...“, „alle Tagesordnungen aller Arbeitsgruppen des Titels VI ...“, „die Änderungen des Artikels ... einer Richtlinie, über die mehrere Jahre lang beraten wurde“ usw.

Solche Anträge haben zuweilen umfassende Recherchen des Generalsekretariats erfordert.

Zwar sieht der Beschluß die Möglichkeit vor, daß der Antragsteller um Präzisierung seines Antrags ersucht wird; da dieser jedoch keine Kenntnis über die zur Verfügung stehenden Dokumente hat, hat sich diese

Bestimmung als wenig brauchbar erwiesen.

Deshalb könnte man prüfen, ob nicht die Aufstellung eines Verzeichnisses der Ratsdokumente möglich wäre.

Im übrigen kann ein Ersuchen um Präzisierung des Antrags nicht als eine Ablehnung im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 aufgefaßt werden, die die Möglichkeit eines Zweitantrags eröffnen würde.

3.2. Anträge, die überzogen oder mit einem unverhältnismäßig hohen Kostenaufwand verbunden sind

Nach Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EWG bemühen sich die zuständigen Dienststellen des Generalsekretariats um eine angemessene Lösung bei Mehrfachanträgen und/oder Anträgen, die umfangreiche Dokumente betreffen.

Der Beschluß sieht keinen anderen Mechanismus vor, der dem Rat eine Behandlung von Anträgen ermöglichen würde, die als überzogen angesehen werden können oder deren Bearbeitung unverhältnismäßig hohe Kosten nach sich ziehen würde. Auch sind die Antragsteller nicht verpflichtet, ihr Interesse an den Arbeiten des Rates zu rechtfertigen. Bei einigen Anträgen drängt sich jedoch der Gedanke auf, daß ihr Zweck nicht darin besteht, ein legitimes Recht auszuüben, sondern darin, das System auf die Probe zu stellen.

So hat ein einziger Antragsteller in dem Berichtszeitraum 14 Anträge gestellt, die 150 Dokumente betrafen, das heißt mehr als ein Drittel aller von sämtlichen Antragstellern angeforderten Dokumente.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß die für die Behandlung der Anträge auf Zugang zu den Dokumenten eingesetzten öffentlichen Ressourcen den begrenzten Zeit- und Personalressourcen des Rates entnommen werden.

Es wäre daher angebracht zu prüfen, ob nicht die Möglichkeit vorgesehen werden sollte, daß offensichtlich überzogene oder mit einem unverhältnismäßig hohen Kostenaufwand verbundene Anträge nach einer Prüfung der vom Antragsteller vorgelegten Begründung seines Interesses gegebenenfalls abgelehnt werden können.

3.3. Anwendung des Artikels 4 des Beschlusses

Mit Artikel 4 des Beschlusses 93/731/EWG wird der allgemeine Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten Einschränkungen unterworfen.

In der Praxis hat die Anwendung dieses Artikels insbesondere zwei Probleme aufgeworfen, zum einen in bezug auf Dokumente, die Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates enthalten, und zum anderen in bezug auf die Geheimhaltung der Erörterungen des Rates.

a) Was die Dokumente betrifft, die Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates beinhalten, so hat der Rat Anträge auf deren Veröffentlichung abgelehnt, weil der Inhalt der Dokumente unter den Anwendungsbereich des Artikels 4 Absatz 1 fällt, insbesondere unter den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, Rechtspflege) oder Teil der Erörterungen des Rates war, deren Geheimhaltung er wahren wollte (Artikel 4 Absatz 2 des Beschlusses).

Eine Ergänzung von Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses durch die Aufnahme des Begriffs „Rechtssicherheit“ unter dem ersten Gedankenstrich nach dem Vorbild von Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Geschäftsordnung des Rates könnte sich jedoch als zweckmäßig erweisen.

Für eine solche Ergänzung lassen sich nämlich mehrere Gründe anführen. ⁽⁶⁾

b) In bezug auf die Geheimhaltung der Erörterungen des Rates ist zu bemerken, daß für die Erstantwort an

den Antragsteller nach Prüfung des Antrags durch die zuständigen Dienststellen des Generalsekretariats allein der Generalsekretär zuständig ist.

Nun bezieht sich die große Mehrheit der Ratsdokumente jedoch auf Erörterungen im Rat oder auf vorbereitende Arbeiten seiner verschiedenen Gremien. Dementsprechend ist in Zweifelsfällen, in denen die Abwägung der Interessen schwer fällt, die Geheimhaltung der Erörterungen die am häufigsten vom Generalsekretär angeführte Begründung, um den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, was den Antragsteller dazu veranlaßt, einen Zweitantrag an den Rat zu richten.

Dadurch werden die Verfahren schwerfällig, denn die Zweitanträge müssen von Sachverständigen (Gruppe „Information“), den Botschaftern (Ausschuß der Ständigen Vertreter) und dem Rat (auf Ministerebene) geprüft werden.

Diese Situation ließe sich im Interesse sowohl des Rates als auch der Antragsteller verbessern, wenn der Generalsekretär vom Rat ermächtigt würde, der Öffentlichkeit nach Ablauf einer bestimmten noch festzulegenden Frist und mit bestimmten Ausnahmen, insbesondere im Bereich der Außenpolitik und der Bekämpfung der Kriminalität, Zugang zu bestimmten Kategorien von Dokumenten und/oder zu Dokumenten nicht mehr aktueller Dossiers zu gewähren. Der Rat könnte dem Generalsekretär so für die Anwendung des Beschlusses Leitlinien an die Hand geben. Diese Leitlinien würden nicht die eingehende Prüfung jedes einzelnen Antrags ersetzen, könnten jedoch einen Bezugsrahmen für das Generalsekretariat bilden und es ermöglichen, daß eine größere Anzahl von Anträgen bereits in der ersten Stufe geregelt wird.

Auf jeden Fall müssen Lösungen gefunden werden, damit sichergestellt wird, daß der Rückgriff auf einen Zweitantrag eine Ausnahme bleibt und eine größere Zahl von Anträgen bereits in der ersten Phase vom Generalsekretariat angemessen beantwortet wird. Denn wie bereits erwähnt wurde, haben die „Kosten“ – sowohl in bezug auf die aufgewendete Zeit als auch in bezug auf die personellen und materiellen Ressourcen – sowie der Aufwand wegen der zahlreichen und langwierigen Sitzungen der mit diesen Fragen befaßten Sachverständigen, Botschafter und Minister überhandgenommen.

Darüber hinaus ist vorgeschlagen worden, die ausdrücklichen Bezugnahmen auf bestimmte Mitglieder des Rates in den Dokumenten zu streichen, um somit der Öffentlichkeit eine größere Zahl von Dokumenten zugänglich machen zu können, ohne die Verhandlungen zu beeinträchtigen. Diese Vorgehensweise hat nur ein einziges Mal Anwendung gefunden und wird nicht von allen Mitgliedstaaten gutgeheißen. Sie kann nämlich einer Änderung des betreffenden Dokuments gleichgesetzt werden; daher wäre es vielleicht vorzuziehen, das Dokument überhaupt nicht zur Verfügung zu stellen.

3.4. Verschlusssachen

In Artikel 8 des Beschlusses ist vorgesehen, daß bei der Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten "die Bestimmungen für den Schutz von Verschlusssachen zu beachten" sind.

Diese Bestimmung hat den Rat nicht davon abgehalten, der Öffentlichkeit Zugang zu bestimmten „Verschlusssachen“ (?) zu gewähren, nachdem die entsprechenden Interessen abgewogen und die betreffenden Dokumente freigegeben worden waren. In anderen Fällen ist beschlossen worden, diese Freigabe nicht vorzunehmen; der vertrauliche Charakter der Dokumente ist dann auch als Begründung für die Ablehnung angeführt worden.

Es sei bemerkt, daß der Vertraulichkeitsgrad einer Verschlusssache zu keiner Zeit der einzige Aspekt war, der bei der Gewährung oder Verweigerung des Zugangs gemäß dem Beschluß 93/731/EWG berücksichtigt wurde; Artikel 8 bewirkt lediglich, daß der Rat die Freigabe der Dokumente vornehmen muß, die er herausgeben will.

Der Schutz der als Verschlusssache eingestuften Informationen ist durch den am 1. März 1995 in Kraft getretenen Beschluß Nr. 24/95 des Generalsekretärs des Rates geregelt. Ausschlaggebend für die Einstufung der Dokumente als Verschlusssache ist bei dieser Regelung der Sicherheitsgrad, der diesen Dokumenten

ihrem Inhalt genau entsprechend zuerkannt werden muß. Der Beschluß Nr. 24/95 des Generalsekretärs beeinträchtigt nicht die Regeln und Verfahren, die der Rat im Bereich der Transparenz festgelegt hat.

3.5. Verfahrensfragen

a) Fristen

Der Beschluß 93/731/EWG sieht in Artikel 7 sowohl für die erste vom Generalsekretär zu erteilende Antwort als auch für die Antwort des Rates auf einen Zweit Antrag eine Frist von höchstens einem Monat vor. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Antwort, so gilt dies als eine Ablehnung des Zugangs zu den Dokumenten.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Frist von einem Monat zu bestimmten Jahreszeiten (Urlaubszeit oder Beginn eines neuen Vorsitzes) und/oder bei besonders heiklen oder sich auf eine große Anzahl von Dokumenten beziehenden Anträgen nicht ausreicht.

Um dieses Problem zu lösen, könnte in den Beschluß eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach bei der ersten Antwort sowie bei der Antwort auf einen Zweit Antrag eine Verlängerung der vorgesehenen Frist um einen Monat möglich ist. Der Antragsteller, der schriftlich über die Fristverlängerung unterrichtet würde, hätte dadurch eine erhöhte Garantie, daß sein Antrag in den verschiedenen betroffenen Instanzen angemessen geprüft wird.

b) Sonstige praktische Bestimmungen

- Der Beschluß sieht vor, daß der Zugang zu einem Ratsdokument entweder durch Genehmigung der persönlichen Einsichtnahme in das betreffende Dokument oder durch Bereitstellung einer Kopie auf Kosten des Antragstellers gewährt wird. Zu diesem Zweck ist in dem Beschluß des Generalsekretärs des Rates vom 27. Februar 1996 ⁽⁸⁾ eine Gebühr festgelegt worden. Die Gebühr ist genauso hoch wie die, die von der Kommission verlangt wird.

- Sobald dieser Bericht vorgelegt worden ist, wird der gegenwärtige Artikel 9 des Beschlusses gegenstandslos. Der Rat könnte jedoch zweckmäßigerweise beschließen, diesen Artikel zu ersetzen, um vorzusehen, daß alle zwei Jahre ein Bewertungsbericht zu unterbreiten ist.

- Nach dem Umzug des Generalsekretariats ist die Anschrift des Sitzes des Rates in der Fußnote zu Artikel 2 Absatz 1 zu ändern (Rue de la Loi 175 anstelle von 170).

3.6. Rechtsbehelf

Der Beschluß 93/731/EWG hat in dem Berichtszeitraum 1994-1995 zu drei Verfahren vor dem Gerichtshof bzw. dem Gericht erster Instanz geführt. Es handelt sich dabei um

- die Rechtssache C-58/94 Niederlande gegen Rat, die zu dem Urteil des Gerichtshofs vom 30. April 1996 geführt hat;

- die Rechtssache T-194/94 John Carvel und Guardian Newspapers Ltd gegen Rat, die zu dem Urteil des Gerichts erster Instanz vom 19. Oktober 1995 geführt hat;

- die Rechtssache T-174/95 Tidningen Journalisten gegen Rat, die vor dem Gericht erster Instanz noch anhängig ist.

In der Rechtssache C-58/94 beantragte das Königreich der Niederlande die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses 93/731/EWG, des Artikels 22 des Beschlusses 93/662/EWG des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung und des Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und

Kommissionsdokumenten. Nach Auffassung der niederländischen Regierung hat der Rat sein Ermessen mißbraucht, indem er die Rechtsvorschriften über die Modalitäten für den Zugang der Bürger zu den in seinem Besitz befindlichen Dokumenten auf Artikel 151 des EG-Vertrags gestützt hat, der ihn ermächtigt, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Diese Frage konnte aber dem Antragsteller zufolge nicht auf ein Problem der internen Organisation des Rates reduziert werden.

Der Gerichtshof wies die Klage der Niederlande in dem (noch nicht veröffentlichten) Urteil vom 30. April 1996 zurück. Der Gerichtshof erklärt diesbezüglich, *„solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Gemeinschaftsorgane sind, erlassen hat, müssen diese die Maßnahmen, die die Behandlung darauf gerichteter Anträge betreffen, aufgrund ihrer internen Organisationsgewalt erlassen, in deren Rahmen sie geeignete Maßnahmen treffen können, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten.“*

Daß der Beschluß 93/731 Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfaltet, kann seine Qualifizierung als interne Maßnahme nicht in Frage stellen. Es spricht nämlich nichts dagegen, daß eine Regelung über die interne Organisation der Arbeit eines Organs solche Wirkung entfaltet.

Somit ist der Rat beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts befugt, die Behandlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die in seinem Besitz sind, zu regeln.“

In der Rechtssache T-194/94, John Carvel und Guardian Newspaper gegen Rat, hat das Gericht erster Instanz am 27. Oktober 1995 ein Urteil erlassen, wonach es die stillschweigende Entscheidung des Rates, den Klägern den Zugang zu den vorbereitenden Berichten, den Protokollen und den Teilnehmer- und Abstimmungsprotokollen der Tagung des Rates (Justiz) vom 29. und 30. November 1993 zu verweigern, und die im Schreiben des Rates vom 17. Mai 1994 enthaltene Entscheidung, den Zugang zu den Protokollen der Tagung des Rates (Landwirtschaft) vom 24. und 25. Januar 1994 zu verweigern, für nichtig erklärt.

Dieses Urteil hat großen Widerhall in den Medien gefunden, die die Begründung des Gerichts jedoch nicht immer korrekt wiedergegeben haben. Tatsächlich hat das Gericht die Entscheidungen des Rates ausschließlich deshalb für nichtig erklärt, weil der Rat, als er seine Bewertungsbefugnis nach Artikel 4 Absatz 2 des Beschlusses ausgeübt hat, zum einen das Interesse der Bürger, Informationen zu erhalten, und zum anderen sein etwaiges Interesse an einer Geheimhaltung seiner Beratungen gegeneinander hätte abwägen müssen. Das Gericht gelangte in diesem Fall jedoch zu der Überzeugung, daß diese Interessenabwägung nicht wirklich erfolgt ist und daß deshalb die Entscheidungen für nichtig zu erklären sind. Dieser Begriff der Abwägung des Interesses des Bürgers, Zugang zu Dokumenten zu erhalten, gegenüber dem etwaigen Interesse des Rates an einer Geheimhaltung seiner Erörterungen ist von allergrößter Bedeutung. Er steht im übrigen in engem Zusammenhang mit der mehr oder weniger eingehenden Behandlung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten. Anders ausgedrückt heißt dies, daß die Interessenabwägung eine sorgfältige Prüfung jedes einzelnen Antrags erfordert.

In dieser Hinsicht ist eine positive Bilanz dieser zwei Jahre zu ziehen. Tatsache ist, daß das Generalsekretariat und der Rat mehr und mehr Erfahrungen in einem Bereich gesammelt haben, der für den Rat vor der Annahme des Beschlusses neu war. So dürfte das Ausbleiben einer Interessenabwägung, das das Gericht in der „Guardian“-Rechtssache glauben feststellen zu müssen, die auf Vorfälle im ersten Halbjahr 1994 zurückgeht, nicht wieder vorkommen, da die die Ratsentscheidungen vorbereitenden Gremien mehr Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt haben und das Sekretariat für diesen Bereich nach und nach Personal und materielle Ressourcen abgestellt hat. Mehrere Vorschläge in diesem Bericht gehen in eben diese Richtung und sollen sicherstellen, daß die Strukturen des Rates jederzeit in der Lage sind, Anträge auf Zugang zu Dokumenten sorgfältig zu prüfen.

Die noch anhängige Rechtssache T-174/95, Tidningen Journalisten gegen Rat, wirft im Zusammenhang mit der Anwendung des Beschlusses Probleme anderer Art auf. Ein Journalist hatte den Rat um 20 Dokumente über Europol gebeten, als die Verhandlungen über das Übereinkommen noch nicht abgeschlossen waren. Nach eingehender Prüfung des Antrags durch den Rat gemäß den Bestimmungen des Beschlusses

93/731/EWG erhielt er vier dieser Dokumente. Der Antragsteller hatte jedoch bereits über die Verwaltung eines Mitgliedstaates 18 der 20 beantragten Dokumente erhalten.

In diesem Zusammenhang muß hervorgehoben werden, daß das Ziel des Beschlusses 93/731/EWG darin besteht, daß der Rat nach den von ihm selbst aufgestellten Regeln die Möglichkeit prüft, ob einem Antrag auf Zugang zu seinen Dokumenten stattgegeben werden kann oder nicht.

Der Beschluß 93/731/EWG würde sich erübrigen, wenn dem Antragsteller die Möglichkeit offenstehen würde, das Dokument trotz einer anderslautenden Entscheidung des Rates über die Behörde eines Mitgliedstaates zu erhalten. ⁽⁹⁾

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

(²) ABl. Nr. L 340 vom 31.12.1993, S. 41.

(³) Im Generalsekretariat des Rates ist eine Abteilung für Informationspolitik, Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit geschaffen worden.

(⁴) Einschließlich der Organisationen, die ihren Sitz in diesem Land haben.

(⁵) Von einigen Antragstellern wurden Anträge gestellt, die sich auf Dokumente aus verschiedenen Bereichen bezogen, was die Differenz zwischen der Anzahl der Antragsteller und der Aufschlüsselung nach Themenbereichen erklärt.

(⁶) Siehe den Schlußantrag des Generalanwalts Jacobs vom 9. März 1995 in der Rechtssache C-350/92 (Sammlung der Rechtsprechung 1995, S. I-1985 Nummer 35), in der ein Gutachten des Juristischen Dienstes ohne Genehmigung des Rates in einem Verfahren vor dem Gerichtshof gegen ihn verwendet wurde: „*Klar scheint jedenfalls zu sein, daß eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates ohne ausdrückliche Genehmigung des Rates in Verfahren vor dem Gerichtshof nicht herangezogen werden sollte. Diese wäre offenkundig dem öffentlichen Interesse an einer unabhängigen rechtlichen Stellungnahme abträglich.*“ Deshalb sollten Dokumente, die Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates enthalten, nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; denn wenn der Rat anschließend vom Gutachten seines Juristischen Dienstes abweicht, könnte sich eine eventuelle Verteidigung des Rates in einem Rechtsstreit als schwierig erweisen, wo es doch gerade die Aufgabe des Juristischen Dienstes ist, diese Verteidigung sicherzustellen. Die Beziehungen zwischen dem Juristischen Dienst und dem Rat sind vergleichbar mit denen zwischen einem Anwalt oder Rechtsberater und seinen Klienten, die dem Berufsgeheimnis unterliegen. Um die Unabhängigkeit des Juristischen Dienstes als Rechtsberater des Rates sicherzustellen, ist es daher angeraten, die Dokumente mit Gutachten dieses Dienstes nicht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

(⁷) Vgl. Artikel 22 der Geschäftsordnung des Rates und den Beschluß Nr. 24/95 des Generalsekretärs des Rates über die im Generalsekretariat des Rates anzuwendenden Maßnahmen zum Schutz der als Verschlusssachen einzustufenden Informationen.

(⁸) ABl. Nr. C 74/96 vom 14.3.1996, S. 3.

(⁹) In rechtlicher Hinsicht zeigt das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/94, daß der Beschluß 93/731/EG des Rates juristisch korrekt ist und daß er Rechtswirkungen gegenüber Dritten in bezug auf den Zugang zu Ratsdokumenten entfaltet.