

CM2004 Kommentar zu den Schritten, die während der bevorstehenden EU-Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland zur Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsfindung im Rat unternommen werden sollten

25. Mai 2020

Einführung

Am 1. Juli 2020 übernimmt die Bundesrepublik Deutschland die Ratspräsidentschaft des Rates der Europäischen Union. In dieser Funktion wird Deutschland für sechs Monate die Entscheidungsagenda des Rates bestimmen. In der Erklärung der Trio-Präsidentschaft 2020-2021 hat sich Deutschland der Erklärung angeschlossen, die Stärkung der Demokratie als zentrales Anliegen zu erklären.¹ Eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der europäischen Demokratie ist die Transparenz ihrer Entscheidungsprozesse. Deutschland hat sich bereits in der Vergangenheit mit der Verabschiedung des Europagesetzes im Jahr 2013 nachdrücklich für eine umfassendere Transparenz eingesetzt. Dieses Gesetz sieht die direkte und vollständige Versorgung des Bundestages mit relevanten europäischen Dokumenten zur Entscheidungsfindung vor, grundsätzlich in einer für die Öffentlichkeit zugänglichen Weise, damit nicht nur Abgeordnete, sondern auch Bürger die Handlungen ihrer nationalen Politiker auch im europäischen Kontext richtig verfolgen können.²

Sechs konkrete Handlungsvorschläge

Angesichts der überragenden Bedeutung, die der Gewährleistung der Transparenz der europäischen Entscheidungsfindung zukommt, begrüßt die Meijers Kommission dieses Vorhaben. Um die Arbeit der deutschen Ratspräsidentschaft in diesem Bereich zu unterstützen, legen wir in diesem Kommentar sechs realistische Vorschläge zur Verbesserung der derzeitigen Transparenzvorschriften vor. Diese Vorschläge sind:

1. Fortsetzung des Experiments mit einer breiteren **proaktiven Offenlegung von Gesetzestexten**, das von der finnischen Präsidentschaft 2019 initiiert wurde.
2. „Lissabonisierung“ der **Verordnung 1049/2001**.
3. Fertigstellung der gemeinsamen Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsdossiers (**„One-Stop-Shop“**).
4. Weiterentwicklung der gängigen Praxis des Rates in Bezug auf die proaktive **Veröffentlichung von Kontakten mit Lobbyisten**.
5. Förderung einer größeren Kohärenz beim **Entwurf, Registrierung und Offenlegung von Ratsdokumenten**.
6. Vorbereitung der internen Debatte im Rat über die **rechtliche Definition** eines an die neuen Kommunikationsmodi angepassten **„Dokuments“**.

¹ Auswärtiges Amt, Treffen der Außenminister Deutschlands, Portugals und Sloweniens - Erklärung zur Trio-Präsidentschaft 2020/2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/trio-praesidentschaft/2220460>, 22. Mai 2019.

² Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013, BGBl. I S. 2170.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Frühere Aktivitäten der Meijers Kommission

Die ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht (Meijers Kommission), die 1990 gegründet wurde, hat ein schon lange bestehendes Interesse an der Frage der europäischen Transparenz. Während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 veröffentlichten wir ein Kommentar in Englisch, Deutsch und Französisch mit konkreten Textvorschlägen für neue Artikel im EU-Vertrag. Einer dieser Vorschläge wurde Artikel 255 EGV, die grundlegende Bestimmung über den Zugang zu EU-Informationen, welcher später in Artikel 15 Absatz 3 AEUV umgesetzt wurde. Im Jahr 1999 entwarfen zwei Mitglieder unserer Kommission ein Rechtsinstrument zum Zugang zu Dokumenten zur Umsetzung von Artikel 255 EGV, welches von der Europäischen Kommission als Modell für ihren Vorschlag für die spätere Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (im Folgenden Verordnung 1049/2001) über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der europäischen Institutionen verwendet wurde. Schließlich veröffentlichte unsere Kommission 2015 einen Kommentar für die Ausschüsse für europäische Angelegenheiten beider Kammern des niederländischen Parlaments über den Mehrwert der Verabschiedung eines europäischen Informationsgesetzes, in dem das deutsche Europagesetz als direkte Inspirationsquelle diente. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wird derzeit im niederländischen Parlament diskutiert.

Im Folgenden wird jeder dieser Vorschläge ausführlicher dargelegt.

1. Fortsetzung des Experiments mit einer breiteren proaktiven Offenlegung von Gesetzestexten, das von der finnischen Ratspräsidentschaft 2019 initiiert wurde

Vorschlag:

- *Fortsetzung der finnischen Initiative zur Ausweitung der proaktiven Offenlegung von Gesetzesdokumenten und zur Gewährleistung der begrenzten Anwendung der „Limite“-Kennzeichnung auf solche Dokumente, wobei sowohl die Anzahl der Dokumente als auch die Dauer der Gültigkeit dieser Kennzeichnung begrenzt werden sollte.*

Zu Beginn seiner Ratspräsidentschaft kündigte Finnland eine Initiative zur Verbesserung der Transparenz der Gesetzgebung an.³ Die eingeführten Maßnahmen konzentrierten sich auf Offenlegungsstandards, die gemäß der Geschäftsordnung des Rates unter die Vorrechte des Vorsitzes fallen. Sie beinhalteten die proaktive Offenlegung von Fortschrittsberichten, unbeschadet der Ausnahmen gemäß der Verordnung 1049/2001 und unter gebührender Berücksichtigung der Vertraulichkeitserfordernisse; erste Mandate für Trilogverhandlungen; die Ausgangspositionen der Institutionen bei Trilogverhandlungen und die Endergebnisse der Trilogverhandlungen. Diese Praxis beinhaltete unter anderem eine vorsichtigeren und eingeschränkteren Anwendung der „Limite“-Dokumentenkenzeichnung auf legislative

³ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 11999/19, Offenheit und Transparenz – Finnischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union, 6. September 2019.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Dokumente, da die Anwendung dieser Kennzeichnung den Rat in der Praxis daran hindert, solche Dokumente proaktiv offen zu legen.

Am Ende seines Vorsitzes berichtete Finnland, dass die Maßnahmen zu einer Zunahme der proaktiv offengelegten Dokumente geführt hätten, ohne spürbare negative Folgen. Der finnische Ratsvorsitz stellte jedoch auch fest, dass er aufgrund des Beginns eines neuen institutionellen Zyklus, in dem die neue Kommission noch nicht voll einsatzfähig war, relativ wenig gesetzgeberische Aktivitäten überwacht hatte. Finnlands Ratsvorsitz empfahl daher, das Experiment fortzusetzen. Der kroatische Vorsitz akzeptierte diese Empfehlung und setzt derzeit die finnische Initiative zur Transparenz der Gesetzgebung fort.⁴

Angesichts der derzeitigen ermutigenden Signale, die von dem Experiment zur Verbesserung der legislativen Transparenz ausgehen, **empfiehlt die Meijers Kommission der kommenden deutschen Ratspräsidentschaft diese Initiative weiter fortzusetzen.** Wir halten die Sichtbarkeit der legislativen Entscheidungsfindung für eine zentrale Voraussetzung für die demokratische Legitimität der Europäischen Union. Die direkte und vollständige Offenlegung von Rechtsetzungsdokumenten, wie sie in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 gefordert wird, ermöglicht es den Bürgern, die Entscheidungsträger zur Verantwortung zu ziehen und sich am Gesetzgebungsprozess zu beteiligen. Wie im *De Capitani*-Urteil klargestellt wurde, erstreckt sich dies auch auf informelle legislative Verhandlungen im Rahmen des Trilogverfahrens.⁵

2. „Lissabonisierung“ der Verordnung 1049/2001

Vorschlag:

- *Aufnahme eines Dialogs mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, um einen neuen Legislativvorschlag zu unterbreiten, der eine begrenzte Revision der Verordnung 1049/2001 zur Anpassung an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon (die so genannte „Lissabonisierung“) gewährleisten soll, und Suche nach der für eine solche Revision erforderlichen Unterstützung im Rat.*

Die Europäische Kommission legte 2008 erstmals einen Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten vor.⁶ Dieser Vorschlagsentwurf fand nicht genügend Unterstützung im Europäischen Parlament und im Rat. Im Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Artikel 15 Absatz 3 des AEUV legt nun fest, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten für die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ gilt. Da die Verordnung 1049/2001 nur für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission gilt, steht sie nicht im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon. Ein geringfügiger Neufassungsvorschlag der Kommission zur Anpassung der Verordnung 1049/2001 an Artikel 15 Absatz 3 AEUV endete erneut in einer Sackgasse.⁷

⁴ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 5909/20, Working Party on Information, Outcome of Proceedings (Gruppe „Information“, Ergebnis des Verfahrens), 7. Februar 2020, S. 2.

⁵ EuG, Urteil vom 22. März 2018 - T-540/15, *De Capitani/Europäisches Parlament*.

⁶ Europäische Kommission, Kommissionsdokument COM (2008) 229 endgültig, 30. April 2008.

⁷ Europäische Kommission, Kommissionsdokument COM (2011) 137 endgültig, 21. März 2011.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Infolgedessen stimmt die Verordnung 1049/2001 nun schon ihr elftes Jahr nicht mit den EU-Verträgen überein. Die europäischen Institutionen haben dafür gesorgt, dass die Organe, Ämter und Behörden in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Vorschriften für den Zugang zu Dokumenten erlassen haben, während die unabhängigen Institutionen freiwillig ebenfalls eigene Vorschriften für den Zugang zu Dokumenten erlassen haben. Dennoch hat dies zu einer Vielzahl von Praktiken geführt, für die es keine gemeinsamen Standards gibt. Diese Situation trägt nicht zur Transparenz bei.

Ungeachtet dieser rechtlichen und praktischen Lücken beschloss die Europäische Kommission in ihrem jüngsten Arbeitsprogramm, beide Neufassungsvorschläge mit der Begründung zurückzuziehen, dass keine Einigung erzielt wurde und die ständigen Vorschläge veraltet sind.⁸

Die Meijers Kommission stellt fest, dass weitgehende Einigkeit darüber besteht, dass die derzeitige Situation, in der die Verordnung 1049/2001 nicht in Übereinstimmung mit den EU-Verträgen funktioniert, nicht wünschenswert ist. Der Stillstand des Jahres 2011 geht auf das sechste Europäische Parlament zurück, während im vergangenen Jahr mittlerweile das neunte Europäische Parlament installiert wurde. Die neue politische Dynamik auf europäischer Ebene trägt zur Beendigung dieser Sackgasse bei.⁹ Dazu gehört auch der Rat, in dem sich mehrere Mitgliedstaaten trotz großer Unterschiede in der Frage der Transparenz kürzlich für eine „Lissabonisierung“ der Verordnung 1049/2001 ausgesprochen haben.¹⁰ Die „Lissabonisierung“ schließt sowohl eine Beschränkung als auch eine Ausweitung der Zugangsrechte aus und beschränkt sich darauf, Rechte zu kodifizieren, die bereits in den europäischen Verträgen enthalten sind. Sie wäre somit politisch neutral.

Die Meijers Kommission ist der Ansicht, dass **die kommende deutsche Ratspräsidentschaft in der Lage wäre, bei diesem Dossier signifikante Fortschritte zu erzielen, die möglicherweise noch vor Ende 2020 zu einem Durchbruch führen könnten.** Mit einer sichtbaren Entwicklung in dieser Frage innerhalb des Rates werden beide Gesetzgebungspartner eher in der Lage sein, die „Lissabonisierung“ zu unterstützen, indem sie jeweils einen entsprechenden Vorschlag vorlegen und annehmen.

3. Fertigstellung der gemeinsamen Datenbank zum jeweiligen Stand der

⁸ Europäische Kommission, Kommissionsdokument COM (2020) 37 endgültig, 29. Jänner 2020, Annex IV, Punkt 31.

⁹ Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), Legislative Train, Revision of the Access to Documents Regulation (Legislativer Zug, Revision der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten), 20. Februar 2020, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-civil-liberties-justice-and-home-affairs-libe/file-revision-of-the-access-to-documents-regulation>

Siehe auch Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, 13. April 2016, Teil V, Punkt 27.

¹⁰ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 5909/20. Working Party on Information, Outcome of Proceedings (Gruppe „Information“, Ergebnis des Verfahrens), 7. Februar 2020, S. 3.

Gesetzgebungsdossiers („One-Stop-Shop“)

Vorschlag:

- *Ergreifung proaktiver Maßnahmen, um die noch bestehenden Hindernisse bei der Fertigstellung des „One-Stop-Shops“ bzw. gemeinsamen Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsdossiers zu ermitteln und seine Realisierung während der deutschen Ratspräsidentschaft sicherzustellen.*

Die Notwendigkeit, eine zugängliche und klare gemeinsame Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsdossiers einzurichten, die als zentrale Anlaufstelle beziehungsweise „One-Stop-Shop“ dient, wurde bereits in der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) über bessere Rechtsetzung anerkannt.¹¹ In dieser IIV hieß es, dass die drei Institutionen bis Ende 2016 das weitere Vorgehen bei der Entwicklung der gemeinsamen Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsdossiers festlegen würden. Leider ist dieses Vorhaben vier Jahre später immer noch nicht verwirklicht, obwohl es von den drei unterzeichnenden Institutionen in der IIV angenommen wurde.¹² Die Meijers Kommission hält fest, dass die Berichterstattung über den Fortschritt des Projekts sehr bescheiden war. Wir sind daher nicht in der Lage zu beurteilen, wo und aus welchen Gründen sich die Verzögerung bei der Realisierung des Projekts ergeben hat. Ähnliche Signale des Unverständnisses haben uns von anderen Beteiligten innerhalb der europäischen Gesetzgebung erreicht. Unser Verständnis ist es trotzdem, dass die Arbeiten am Projekt des Portals bereits weit fortgeschritten sind.

Die Meijers Kommission ist der Ansicht, dass eine Verzögerung kein gutes Licht auf die Bemühungen der europäischen Institutionen wirft, die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses in der öffentlichen Wahrnehmung zu erhöhen. Wir **fordern daher die bevorstehende deutsche Ratspräsidentschaft dringend auf, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die längst überfällige Einrichtung der gemeinsamen Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsdossiers zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu gewährleisten.** Wir sind davon überzeugt, dass die aktive Unterstützung durch die deutsche Ratspräsidentschaft diesem Ziel ein erhebliches politisches Gewicht verleihen würde und gleichzeitig eindeutig in das Mandat einer unparteiischen Ratspräsidentschaft fällt. Gleichzeitig wäre die erfolgreiche Realisierung des Gesetzgebungsportals ein weithin sichtbares positives Ergebnis des deutschen Vorsitzes in einem Bereich, der vielen europäischen Wählern am Herzen liegt: die Entscheidungsfindung in der EU transparenter und leichter zugänglich zu machen.

¹¹ Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, 13. April 2016, Teil VI, Punkt 39.

¹² Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 5909/20, Working Party on Information, Outcome of Proceedings (Gruppe „Information“, Ergebnis des Verfahrens), 7. Februar 2020, Punkt 2b, dritter Aufzählungspunkt.

4. Weiterentwicklung der gängigen Praxis des Rates in Bezug auf die proaktive Veröffentlichung von Kontakten mit Lobbyisten

Vorschläge:

- *Zusammen mit Portugal und Slowenien einen Vorschlag des Ratspräsidentenschaftstrios vorlegen, um die Praxis der Offenlegung von Treffen mit Lobbyisten durch die Ratspräsidentenschaft auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen.*
- *Die derzeitige Politik der deutschen Ständigen Vertretung in eine ständige Politik umwandeln (d.h. auch nach dem Ende der deutschen Ratspräsidentenschaft).*

Bemühungen, die Lobbyarbeit in den europäischen Institutionen zu regulieren, haben eine lange Geschichte, die bis ins Jahr 1994 zurückreicht. Im Jahr 2011 beschlossen das Europäische Parlament und die Kommission ein gemeinsam betriebenes Transparenzregister. Lobbyisten wurden aufgefordert, sich (freiwillig) registrieren zu lassen, während sich die beiden Institutionen das Recht vorbehielten, nicht registrierte Lobbyisten auszuschließen.¹³ Im Jahr 2014 machte die neue Juncker-Kommission die Verbesserung der Transparenz der Lobbyarbeit zur wichtigsten Priorität und versprach, das Transparenzregister zu aktualisieren und zu erweitern. Zu diesem Zweck beschloss sie frühzeitig, dass Kommissare, Kabinettsmitglieder und Generaldirektoren nicht mehr mit nicht registrierten Lobbyisten zusammentreffen sollten.¹⁴ Das Europäische Parlament folgte 2019 diesem Beispiel, indem es den Mitgliedern des Europäischen Parlaments verbot, nicht registrierte Lobbyisten zu treffen, und die Pflicht auferlegte, alle Treffen mit registrierten Lobbyisten zu veröffentlichen.¹⁵

Der Rat blieb von diesen Initiativen ausgeschlossen. Dies änderte sich jedoch, als die Kommission im September 2016 einen Entwurf für eine IIV über ein verbindliches Transparenzregister vorlegte, in dem versucht wurde, eine Vielzahl von Lobbying-Vorrechten und -aktivitäten von einer Registrierung abhängig zu machen. Im Falle des Rates sah die Kommission unter anderem ein Verbot von Treffen mit nicht registrierten Lobbyisten für (a) Botschafter des amtierenden oder kommenden Ratsvorsitzes und ihren Vertretern im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV), (b) dem Generalsekretär des Rates und (c) den Generaldirektoren (Artikel 5).¹⁶

Bedauerlicherweise sind die interinstitutionellen Verhandlungen im April 2019, ein Jahr nach ihrem Beginn, gescheitert. Infolgedessen gibt es derzeit im Rat keine verbindlichen Regeln zur Transparenz der Lobbyarbeit. Eines der Argumente, die im Rat gegen solche Regeln

¹³ Greenwood und Dreger, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, *Interest Groups and Advocacy* 2(2), S.139-162.

¹⁴ Europäische Kommission (2016), *Public consultation on a proposal for a mandatory transparency register (Öffentliche Konsultation zu einem Vorschlag für ein obligatorisches Transparenzregister)*, https://ec.europa.eu/info/consultations/proposal-mandatory-transparency-register_en, 1. März 2016.

¹⁵ Europäisches Parlament (2019), *Rules of Procedure of the European Parliament, Ninth Parliamentary Term (Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Neunte Legislaturperiode)*, Dezember 2019.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_EN.html, Artikel 11, Absätze (2) und (3).

¹⁶ Europäische Kommission, COM (2016)627 endgültig, *interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister*, 28. September 2016.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

vorgebracht wurden, war die Tatsache, dass die Delegationen der Mitgliedstaaten, die keine EU-Organe sind, nicht gezwungen werden können, sich an diese Regeln zu halten. Die Meijers Kommission meint jedoch, dass diese Argumentation nicht mit der gegenwärtigen Praxis des Rates übereinstimmt. Diese Praxis ist in den „Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten“ festgelegt, die für „Mitgliedstaaten als Mitgliedern des Rates“ als anwendbar gelten.¹⁷

In dieser Hinsicht sieht die Meijers Kommission keinen fundamentalen Unterschied zwischen der Anwendung dieser „Leitlinien“ und einem Verbot, nicht registrierte Lobbyisten zu treffen. Beide zwingen die Ratsmitglieder, bestimmte Verhaltensweisen außerhalb des direkten Kontexts von Ratssitzungen zu unterlassen, und beide haben, um den Rat zu zitieren, einen „direkten Einfluss auf die Funktionsweise des Rates“ der eine loyale Zusammenarbeit erfordert. Doch während der verbindliche Charakter der internen „Limite“-Leitlinien in Frage gestellt werden könnte, weil sie nie in einem verbindlichen Rechtsinstrument angenommen wurden,¹⁸ würde eine IIV die formelle Annahme und Veröffentlichung im Amtsblatt erfordern. Darüber hinaus würde die Verbindlichkeit der Lobby-Transparenzregeln für Vertreter der Mitgliedstaaten, die direkt an der Gesetzgebungstätigkeit des Rates beteiligt sind, in keiner Weise andere Beamte dieser Mitgliedstaaten daran hindern, in ihren nationalen Ministerien sich mit wem auch immer zu treffen.

Ungeachtet der Vorbehalte des Rates haben verschiedene Mitgliedsstaaten in Anbetracht des Vertrauens, der Legitimität und der öffentlichen Wahrnehmung, die mit dem Einfluss der Brüsseler Lobbyisten verbunden sind, freiwillige Schritte zur Verbesserung der Transparenz der Lobbyarbeit unternommen. Vor diesem Hintergrund kündigte die finnische Ratspräsidentschaft als erste an, dass sie im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission für eine interinstitutionelle Vereinbarung von 2016, alle Treffen ihres Botschafters und stellvertretenden Botschafters bei der EU proaktiv veröffentlichen werde.¹⁹ Die kroatische Ratspräsidentschaft ist ab 21. Oktober 2019 diesem Beispiel gefolgt.²⁰ Die Meijers Kommission ist erfreut, dass sich Deutschland dazu entschlossen hat, diesem Beispiel zu folgen.²¹ Wir ermutigen Deutschland, **diese Praxis auch nach Beendigung seiner Ratspräsidentschaft auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen**. Zu diesem Zweck fordern wir die deutsche Ratspräsidentschaft auf, zusammen mit den kommenden Ratspräsidentschaften Portugals und Sloweniens, welche zusammen das nächste Ratspräsidentschaftstrio bilden, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Wir ersuchen Deutschland ferner, **seine eigene Lobby-Transparenzpolitik auch nach dem Ende**

¹⁷ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 7695/18, Behandlung von ratsinternen Dokumenten, 10. April 2018, Punkt 2.

¹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017), Brief van de Parlementair Advocaat betreffende de verenigbaarheid van het Europese transparantierecht met de Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten, Kamerstukken 22112, Nr. 2321, vergaderjaar 2016-2017. (Zweite Kammer der Generalstaaten, Brief des Parlamentsanwalts über die Vereinbarkeit des europäischen Transparenzrechts mit den Richtlinien für den Umgang mit internen Ratsdokumenten).

¹⁹ Finnische Ständige Vertretung bei der EU, Transparenzregister, <https://finlandabroad.fi/web/eu/transparency-register>, 2019.

²⁰ Kroatische Ständige Vertretung bei der EU, Transparenzregister, <http://eu.mvep.hr/en/permanent-representation/transparency/meetings/>, 2019.

²¹ Deutsche Ständige Vertretung bei der EU, Transparenzregister, <https://bruessel-eu.diplo.de/eu-de/staendigevertretungeu/-/2264232>, 2019.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

seiner Ratspräsidentschaft beizubehalten und damit dem Beispiel der ständigen Vertretungen Irlands, der Niederlande, Rumäniens, Kroatiens und Italiens zu folgen.

5. Förderung einer größeren Kohärenz beim Entwurf, Registrierung und Offenlegung von Ratsdokumenten

Vorschlag:

- *Wiederaufnahme des Dialogs mit den Mitgliedstaaten und dem Generalsekretariat über Maßnahmen zur Verbesserung der Kohärenz, Standardisierung und Klarheit der Dokumentenverwaltung im gesamten Rat.*

Die Meijers Kommission ist der Ansicht, dass ein gutes Dokumentenmanagement eine zentrale Voraussetzung für ein gut funktionierendes System des Zugangs zu Dokumenten ist. Ohne ein ausreichendes Maß an übergreifender Kohärenz in der Art und Weise, wie Dokumente verfasst, registriert und in Umlauf gebracht werden, wird es für interessierte Außenstehende schwierig, wenn nicht gar praktisch unmöglich, relevante Dokumente zu kennen, zu identifizieren und zu finden.

Die Europäische Bürgerbeauftragte hat in ihrer selbst initiierten Untersuchung zur Transparenz des Gesetzgebungsprozesses des Rates Ungereimtheiten in der Dokumentation der verschiedenen Vorbereitungsgremien im Hinblick auf Umfang, Vollständigkeit und Detailliertheit der Aufzeichnungen festgestellt. Sie empfahl daher, dass der Rat Leitlinien zu den Dokumenten annimmt, die während des Gesetzgebungsverfahrens des Rates zu erstellen sind, sowie bezüglich der Informationen, die in diesen Dokumenten enthalten sein sollten.²²

Im Juli 2018 leitete das Generalsekretariat des Rates die Diskussion in diesem Bereich mit dem Entwurf eines Strategiepapiers zur Transparenz der Gesetzgebung ein. Dieses Strategiepapier enthält eine Reihe von Vorschlägen zur Gewährleistung der Kohärenz und Standardisierung des Weges für Gesetzesdokumente.²³ Damals kamen wir zu dem Schluss, dass Maßnahmen in diesem Bereich zwar nützlich und notwendig sind, der Rat jedoch nicht zulassen darf, dass die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses durch die Reform untergraben wird.²⁴ An dieser Auffassung halten wir nach wie vor fest und wollen dies mit einigen Beispielen illustrieren.

²² Europäischer Bürgerbeauftragter, Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zur strategischen Untersuchung OI/2/2017/TE betreffend die Transparenz des Rechtsetzungsprozesses des Rates, 16. Mai 2018, Absätze 17-18.

²³ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 11099/18, General Secretariat note on legislative transparency (Notiz des Generalsekretariats zur legislativen Transparenz), 13. Juli 2018.

²⁴ Meijers Kommission, Kommentar CM 1813, Note to the Presidency of the Council concerning the General Secretariat draft policy paper on legislative transparency (Kommentar an die Ratspräsidentschaft zum Entwurf eines Strategiepapiers des Generalsekretariats zur Transparenz der Gesetzgebung), S. 4-5.

Siehe auch Meijers Kommission (2017), Input offered by the Meijers Committee for the European Ombudsman's Public Consultation regarding the transparency of legislative work within Council preparatory bodies (Input der Meijers Kommission für die öffentliche Konsultation des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Transparenz der legislativen Arbeit in den Vorbereitungsgremien des Rates), Frage 2 und 3.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Was den *Entwurf* von Dokumenten anbelangt, so schreiben die derzeitigen Regeln und Richtlinien nicht vor, wie ein Gesetzgebungsdokument entworfen werden muss, was bedeutet, dass die Praktiken stark voneinander abweichen. Ein im Voraus festgelegter Rahmen für den „Legislativweg“ kann dazu beitragen, einen einheitlicheren Weg für legislative Dokumente zu schaffen und so die systemische Transparenz zu erhöhen. Gleichzeitig kann durch die Festlegung minimaler Regeln auch der Detaillierungsgrad der Dokumente verringert werden. Der „Meilenstein-Ansatz“, wie er gegenwärtig vom Generalsekretariat des Rates vertreten wird, birgt dieses Risiko. Er liefert wenig Details über den faktischen Inhalt von Dokumenten, schlägt mehrdeutige Entwurfsschwellen vor und schlägt vor, bestimmte Dokumente aus der Kategorie „legislative Dokumente“ auszuschließen.

In Bezug auf die *Registrierung* von Dokumenten stellt die Meijers Kommission fest, dass ein großer Teil des Fortschritts der Gesetzgebungsverhandlungen noch immer in nicht nummerierten informellen Dokumenten oder Dokumenten mit alternativen Nummerierungssystemen festgehalten wird. Dies hat zur Folge, dass viele legislative Dokumente offenbar nicht einmal im öffentlichen Register erscheinen. Ein damit zusammenhängendes Problem ist die Identifizierung relevanter Dokumente im öffentlichen Register. Wenn Dokumente auf eine Art und Weise registriert werden, die eine komplizierte Kenntnis der Ratsgremien und -verfahren erfordert, wird es für Außenstehende sehr schwierig, sie über Recherchen im Dokumentenregister des Rates zu identifizieren.

Was die proaktive *Offenlegung* anbelangt, verweisen wir darauf, dass gemäß der Verordnung 1049/2001, Artikel 12 Absatz 2, von allen legislativen Dokumenten erwartet wird, dass sie vollständig und direkt über das öffentliche Dokumentenregister der betreffenden Institution veröffentlicht werden. Der Vorschlag des Generalsekretariats, dieser Verpflichtung nachzukommen, bestand darin „Kategorien“ von Dokumenten für die direkte Offenlegung zu bestimmen. Unklar bleibt aber, welche Kategorien vorgesehen sind.²⁵ Auf jeden Fall wäre es sinnvoll, alle derzeit bestehenden Kategorien im Voraus aufzuzählen und kritisch zu bewerten, anstatt dies auf einer Ad-hoc-Basis zu tun. Gleichzeitig weist die Meijers Kommission erneut darauf hin, dass das Konzept eines legislativen Dokuments, auch wenn es in der Geschäftsordnung der Institutionen ausgearbeitet werden muss, nicht unendlich erweiterbar ist. Wir möchten daran erinnern, dass gemäß der Rechtsprechung Dokumente, in denen „Änderungsvorschläge zu einem Gesetzgebungsvorschlag“ und sogenannte zu Trilogverhandlungen gehörende Vier-Spalten-Dokumenten,²⁶ legislative Dokumente sind, die im Prinzip direkt offengelegt werden müssen.²⁷ Die Bürgerbeauftragte hat außerdem die weit verbreitete undifferenzierte Anwendung der „Limite“-Dokumente

²⁵ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 11099/18, General Secretariat note on legislative transparency (Notiz des Generalsekretariats zur legislativen Transparenz), 13. Juli 2018.

²⁶ EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2019 - C-280/11, *Council / Access Info Europe*, Rn. 51.

EuG, Urteil vom 22. März 2018 - T-540/15, *De Capitani/Europäisches Parlament*, Rn. 74.

²⁷ Europäischer Bürgerbeauftragter, Ombudsman decision on complaint 2066/2004/TN (Entscheidung des Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 2066/2004/TN gegen die Europäische Kommission), 2. Juni 2005.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

kritisiert, da sie eine unverhältnismäßige Einschränkung der Zugangsrechte der Bürger und damit einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt.²⁸

Die Meijers-Kommission **ersucht daher den deutschen Vorsitz, den Dialog mit den Ratsmitgliedern und mit dem Generalsekretariat darüber zu erneuern, wie die Entwurfs-, Registrierungs- und Offenlegungspraxis kohärenter und standardisierter gestaltet werden kann.** Punkte, in denen Verbesserungen vorgenommen werden könnten, sind (a) die Einführung von Mindestanforderungen an die Formulierung der aufzunehmenden Informationen und den Zeitplan der Dokumente, (b) eine standardisierte Dokumentenregistrierung, die den Bedürfnissen von Außenstehenden, die mit den internen Strukturen nicht vertraut sind, Rechnung trägt, und (c) die Entwicklung eines einheitlicheren Dokumentenverlaufs, der es dem Rat ermöglichen würde, im Voraus klarer festzulegen, welche Dokumente für eine vollständige und sofortige Offenlegung in Frage kommen.

6. Vorbereitung der internen Debatte im Rat über die rechtliche Definition eines an die neuen Kommunikationsmodi angepassten „Dokuments“.

Vorschlag:

- *Organisation eines Expertenseminars über den sich wandelnden Charakter des Begriffs „Dokument“ in Zeiten der Diversifizierung der Kommunikationsmodi und seine rechtlichen und praktischen Herausforderungen.*

Die im Mai 2001 erlassene Verordnung 1049/2001 wurde zu einem frühen Zeitpunkt der informationstechnologischen Revolution eingeführt. Verständlicherweise konnte der Gesetzgeber nicht vorhersehen, welche Richtung die Kommunikationsinstrumente innerhalb der europäischen Institutionen in den folgenden Jahrzehnten einschlagen würden. Die europäischen Staats- und Regierungschefs kommunizieren mit der Öffentlichkeit zunehmend über ihre privaten Profile in sozialen Medien, während die europäischen Institutionen neue Formen der internen Kommunikation entwickelt haben, die über an E-Mails angehängte Dokumente hinausgehen. Der 2008 von der Kommission vorgelegte Neufassungsvorschlag der Verordnung 1049/2001 trug diesen Veränderungen Rechnung, indem er eine aktualisierte Definition des Rechtsbegriffs „Dokument“ für die Zwecke von Zugangsanträgen zu Dokumenten vorschlug. Der Gesetzesentwurf wurde seinerzeit kritisiert, weil er den Umfang des Zugangsrechts einschränkte, indem der Entwurf nur auf übermittelte oder formell registrierte Dokumente anwendbar war,²⁹ und wurde kürzlich von der neuen Von der Leyen-Kommission zurückgezogen.

²⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017), Brief van de Parlementair Advocaat betreffende de verenigbaarheid van het Europese transparantierecht met de Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten, Kamerstukken 22112, Nr. 2321, vergaderjaar 2016-2017, Punkt 6.1.5 (Zweite Kammer der Generalstaaten, Brief des Parlamentsanwalts über die Vereinbarkeit des europäischen Transparenzrechts mit den Richtlinien für den Umgang mit internen Ratsdokumenten).

²⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 2008/0090 (COD), Artikel 3(a).

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Die potenziellen Probleme bleiben jedoch bestehen. Die Definition eines Dokuments gemäß der Verordnung 1049/2001, die „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers“, einschließlich Ton-, Bild- und audiovisueller Inhalte sowie Papier und elektronische Medien, umfasst, ist besonders weit gefasst.³⁰ Angesichts der ständigen Möglichkeit der europäischen Institutionen und Entscheidungsträger, zwischen verschiedenen Kommunikationsmodi zu wechseln, halten wir diesen weiten Geltungsbereich jedoch für gerechtfertigt. Gleichzeitig ist in der Umsetzungspraxis im Rat die Möglichkeit von multimedialen Zugangsanträgen nach wie vor nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Davon zeugen zwei 2019 an den Europäischen Rat³¹ und den Rat gerichtete Zweitanträge.³² Diese an den Europäischen Rat gerichteten Anträge bezogen sich auf Botschaften, die Tusk in seiner Eigenschaft als Präsident des Europäischen Rates über verschiedene digitale Kommunikationsmedien wie WhatsApp, Telegram und Facebook-Chat verschickt hat.

Als Reaktion darauf hat der Juristische Dienst des Rates eine Verteidigung für die Geheimhaltung entwickelt, die sich auf Kriterien der Relevanz („ein Inhalt muss eine Angelegenheit betreffen, die sich auf die Grundsätze, Aktivitäten und Entscheidungen bezieht, die in den Verantwortungsbereich der Institution fallen“) und der Robustheit („ein Inhalt erfordert ein Mindestmaß an Stabilität und Formalität“) stützt, was bedeutet, dass Inhalte nicht „vergänglich oder kurzlebig“ sein sollten.³³

Die Meijers Kommission ist der Ansicht, dass die umfassende Definition eines Dokuments gemäß der Verordnung 1049/2001 unter den sich ändernden Bedingungen der institutionellen Kommunikation zwar weiterhin funktionsfähig ist, jedoch sowohl auf rechtlicher als auch auf administrativer Ebene weiter operationalisiert werden muss. Die Auslegung des Juristischen Dienstes des Rates im Zusammenhang mit den oben genannten Zweitanträgen bietet einen ersten Versuch, eine Antwort zu formulieren. Wir halten diesen Ansatz jedoch für potenziell problematisch im Hinblick auf den Grundsatz der Transparenz, wie er in der Verordnung 1049/2001 festgelegt ist und vom Gerichtshof ausgelegt wird. Insbesondere scheint die Anwendung der vom Juristischen Dienst des Rates formulierten Linie neue Voraussetzungen hinzuzufügen, die über die von den genannten Rechtsquellen anerkannten Voraussetzungen hinausgehen. Dies widerspricht dem Grundsatz des größtmöglichen Zugangs.

Ungeachtet dessen erkennt die Meijers Kommission an, dass die Einbeziehung von unkonventionellen digitalen Kommunikationsträgern im Rahmen des Zugangsrechts den Rat mit bestimmten, bisher unberücksichtigten Fragen konfrontiert. Diese beziehen sich u.a. auf die Verwaltungsorganisation und -kapazität, die Privatsphäre und die Möglichkeiten und Einschränkungen im Rahmen des geltenden europäischen Rechts. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir der deutschen Ratspräsidentschaft, eine Diskussion über den sich wandelnden Charakter des Dokumentenbegriffs in Zeiten der Diversifizierung der

³⁰ 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, 30. Mai 2001, Artikel 3(a).

³¹ Europäischer Rat, EUCO 8/1/19, Zweitantrag Nr. 09/c/01/19, 15. Mai 2019.

³² Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 14580/19, Zweitantrag Nr. 39/c/01/19, 28. November 2019.

³³ Europäischer Rat, EUCO 8/1/19, Zweitantrag Nr. 09/c/01/19, 15. Mai 2019, Punkt 5.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Kommunikationsmodi einzuleiten. Die Organisation eines Seminars könnte ein geeignetes Format für einen Gedankenaustausch zu diesem Thema sein.

Zusammenfassung der Vorschläge

In diesem Kommentar hat die Meijers Kommission mehrere Vorschläge für konkrete und realistische Schritte gemacht, die der deutsche Ratsvorsitz unternehmen könnte, um die Transparenz der Entscheidungsfindung im Rat zu verbessern. Im Folgenden zählen wir unsere konkreten Vorschläge auf:

- *Fortsetzung der finnischen Initiative zur Ausweitung der proaktiven Offenlegung von legislativen Dokumenten und zur Gewährleistung der beschränkten Anwendung der „Limite“-Kennzeichnung auf solche Dokumente, wobei sowohl die Anzahl der Dokumente als auch die Dauer der Gültigkeit dieser Kennzeichnung beschränkt wird.*
- *Aufnahme eines Dialogs mit der Kommission und dem Europäischen Parlament, um einen neuen Legislativvorschlag bezüglich einer begrenzten Revision der Verordnung 1049/2001 zur Anpassung an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon (die so genannte „Lissabonisierung“) auf den Weg zu bringen, und Suche nach der erforderlichen Unterstützung im Rat für eine solche Revision.*
- *Ergreifung proaktiver Maßnahmen, um die noch bestehenden Hindernisse bei der Fertigstellung des „One-Stop-Shops“ der gemeinsamen Datenbank zum jeweiligen Stand der Gesetzgebungsdossiers zu ermitteln und dessen Realisierung während der deutschen Ratspräsidentschaft sicherzustellen.*
- *Vorlage eines Vorschlags des Ratspräsidentschaftstrios zusammen mit Portugal und Slowenien, um die Praxis der Offenlegung von Treffen mit Lobbyisten durch die Ratspräsidentschaft auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen.*
- *Die derzeitige Politik der deutschen Ständigen Vertretung in eine ständige Politik umzuwandeln (d.h. auch nach dem Ende der deutschen Ratspräsidentschaft).*
- *Wiederaufnahme des Dialogs mit den Mitgliedstaaten und dem Generalsekretariat bezüglich Maßnahmen zur Verbesserung der Kohäsion, Standardisierung und Klarheit der Dokumentenverwaltung im gesamten Rat.*
- *Organisation eines Expertenseminars über den sich wandelnden Charakter des Begriffs „Dokument“ in Zeiten der Diversifizierung der Kommunikationsmodi und seine rechtlichen und praktischen Herausforderungen.*

* * *