

CM2107 “Working Documents” (WK) im Rat der EU führen zu besorgniserregender Zunahme der Geheimhaltung des Gesetzgebungsprozesses

Juni 2021

Kurz zusammengefasst

Welche EU-Gesetzgebungsdokumente öffentlich sind und welche nicht, ist im EU-Rat seit langem umstritten, trotz eindeutiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Mit der Einführung des sogenannten „Delegates‘ Portal“ im Jahr 2015 wurden alle Kategorien von informellen Ratsdokumenten durch die neue Bezeichnung „Working Document“ (WK) ersetzt. Im April 2021 sprachen sich die Niederlande und Schweden gegen die Weigerung des Rates aus, bestimmte WK-Dokumente im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens der Bürgerbeauftragten offenzulegen. Die Meijers Kommission unterstützt die Forderung, die Geheimhaltung von Gesetzgebungsdokumente einzuschränken. Dieser Kommentar untersucht die Einführung des WK-Labels, die Anzahl der betroffenen Dokumente und die Folgen für die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses. Auf dieser Grundlage gibt die Meijers Kommission sechs Empfehlungen zur Verbesserung der Transparenz, des öffentlichen Charakters und der demokratischen Legitimität der derzeitigen Dokumentenpraxis des Rates:

1. Die unverzügliche Eintragung aller WK-Dokumente in das Register der Ratsdokumente;
2. Die unverzügliche Offenlegung aller gesetzesrelevanten WK-Dokumente;
3. Ohne weitere Verzögerung die „One-Stop-Shop“-Online-Gesetzesbeobachtungsstelle umzusetzen, wie bereits 2016 von den europäischen Institutionen vereinbart;
4. Die Verbesserung der Suchfunktionalitäten im öffentlichen Dokumentenregister des Rates;
5. Die Festlegung von De-minimis-Richtlinien für die Erfassung wesentlicher gesetzlicher Informationen in Dokumenten;
6. Die Identifizierung weiterer Dokumentenkategorien von „legislativen Dokumenten“, die derzeit als WK-Dokumente ausgegeben werden, und die damit verbundene Überarbeitung von Anlage II, Artikel 11 der Geschäftsordnung des Rates.

Einführung

Vor kurzem hat sich der Rat in einem Schreiben an die Europäischen Bürgerbeauftragte in einem Beschwerdeverfahren über die nicht erfolgte Offenlegung von legislativen Dokumenten, die von einem Bürger angefordert wurden, verteidigt.¹ Die betreffenden Dokumente hatten eine Kennzeichnung als „Working Document“ (WK). Diese Dokumente waren im Rat im Rahmen der internen Verhandlungen über einen Vorschlag zur Änderung der

¹ Schreiben des Rates an die Europäische Bürgerbeauftragte bezüglich ihrer Untersuchung der Beschwerde 360/2021/TE vom 19. April 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/en/138654>

Meijers Kommission

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

Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über Emissionswerte für Kraftfahrzeuge in Umlauf gebracht worden.²

In der internen Diskussion über dieses Schreiben haben sich die Niederlande und Schweden gegen die Auslegung der Transparenzvorschriften durch den Juristischen Dienst des Rates in dieser Frage ausgesprochen. Die beiden Mitgliedstaaten kritisierten die schwache Begründung für das Bestehen eines öffentlichen Interesses gegen die Offenlegung und sahen im Gegenteil ein überwiegendes öffentliches Interesse zugunsten der Offenlegung. Bei dieser Abwägung berücksichtigten sie insbesondere die Sensibilität des Themas und frühere öffentliche Kritik am Rat.³ Die Meijers Kommission unterstützt diese Position und lobt die Niederlande und Schweden dafür, dass sie - zusammen mit Finnland - wiederholt und grundsätzlich die Notwendigkeit der strikten Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten und der Rechtsprechung bestätigt haben. Damit stellen sich diese Mitgliedstaaten gegen den entgegengesetzten Trend vieler Mitgliedstaaten im Rat.

In diesem Kommentar geht die Meijers Kommission auf eine neuere Entwicklung innerhalb der internen Organisation des Rates ein, die dem jüngsten Beschwerdeverfahren der Bürgerbeauftragten zugrunde liegt: die Einführung und Anwendung des bereits erwähnten WK-Labels für Ratsdokumente. Unter Missachtung der gesetzlichen und gerichtlichen Offenlegungspflicht im Gesetzgebungsverfahren hat der Rat 2016 das WK-Label mit sehr negativen Folgen für den unionsrechtlichen Grundsatz der Transparenz der Gesetzgebung umgesetzt.

Unser Beitrag geht zunächst kurz auf den rechtlichen Rahmen für die Transparenz der Gesetzgebung in der EU ein. Anschließend wird die Bedeutung, der Umfang und die Transparenz-gefährdende Wirkung des WK-Labels erläutert. Am Ende geben wir eine Reihe konkreter Empfehlungen, um das WK-Label mit der Gesetzgebung und der Rechtsprechung in Einklang zu bringen und damit die Transparenz, Öffentlichkeit und demokratische Legitimation des Gesetzgebungsprozesses des Rates zu verbessern.

Der rechtliche Rahmen für transparente EU-Gesetzgebung

Die Transparenz der Gesetzgebung ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz und eine vertragliche Verpflichtung (Artikel 15 AEUV) im EU-Recht. Gemäß der europäischen Gesetzgebung (insbesondere der Verordnung 1049/2001) und der Rechtsprechung (*Schweden und Turco gegen Rat der Europäischen Union*, *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe*, *De Capitani gegen Europäisches Parlament*, *Pech gegen Rat der Europäischen Union*) sollten legislative Dokumente, abgesehen von sehr strengen und begrenzten Ausnahmen, unverzüglich und vollständig vorgelegt werden. Die Beiträge und Standpunkte der Mitgliedstaaten sind ein wesentliches Element der demokratischen Rechenschaftspflicht im Gesetzgebungsprozess (*Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe*). Dies gilt auch für die Rechtsberatung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (*Schweden und Turco gegen*

² Ratsdokument 5122/21 vom 28. Jänner 2021

³ Ratsdokument CM 2663/21 vom 19. April 2021

Meijers Kommission

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

Rat der Europäischen Union), insbesondere wenn es um die richtige Vertragsgrundlage geht (*Pech gegen Rat der Europäischen Union*). Auch Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament sollten grundsätzlich öffentlich gemacht werden, auch wenn sie in Form von informellen Triloggen geführt werden (*De Capitani gegen Europäisches Parlament*). Was die proaktive Offenlegung betrifft, so gelten auch für legislative Dokumente höhere Standards. In allen Fällen, mit Ausnahme bestimmter klassifizierter Dokumente, sollten die europäischen Institutionen alle ihre Dokumente online registrieren und - wenn möglich - direkt zum Download bereitstellen. Bei legislativen Dokumenten geht die Forderung nach öffentlichem Zugang noch weiter, und die Organe sollten diese Dokumente in der Regel direkt und vollständig online zur Verfügung stellen.⁴

Die überwiegende Mehrheit der im Ratsregister erwähnten förmlich erstellten Dokumente trägt die Bezeichnung ST („Standard Text“).⁵ Kurz nach der Jahrhundertwende entwickelte der Rat ein Protokoll für sogenannte „limite“-Dokumente. Dabei handelt es sich um formelle Dokumente (oft ST), die in das Register des Rates aufgenommen werden, deren Verbreitung aber bis zum Zeitpunkt der formellen Freigabe auf der Grundlage eines Antrags nach der Verordnung 1049/2001 eingeschränkt ist. Ein großer Teil der Dokumente mit der Kennzeichnung „limite“ wird proaktiv nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens offengelegt.⁶

Darüber hinaus gibt es in verschiedenen Arbeitsgruppen des Rates seit langem die Praxis, standardisierte informelle Dokumentenkategorien zu schaffen, darunter MD (Meeting Document), DS (Document de séance) und SN (sans numéro).⁷ Die Praxis der informellen Dokumente steht im starken Widerspruch zu der bereits erwähnten Pflicht zur Transparenz der Gesetzgebung. Tatsächlich werden diese Dokumente nicht im Register erwähnt, geschweige denn direkt öffentlich gemacht. Aus diesem Grund wurde diese Informalität in der Dokumentenpolitik des Rates u.a. von der Bürgerbeauftragten und von Transparency International kritisiert.⁸

Was ist das WK-Label?

Um dem Wildwuchs an Dokumentenpraktiken innerhalb der Arbeitsgruppen des Rates entgegenzuwirken und die Dokumentenregistrierung und -weitergabe weiter zu vereinheitlichen, begann der Rat 2015 mit der Einführung des sogenannten „Delegates“

⁴ Verordnung 1049/2001, Artikel 9 Absatz 3, Artikel 11 bzw. 12.

⁵ Andere, weniger gebräuchliche formale Dokumentenbezeichnungen sind CM, PE, AC und AD. Siehe Ratsdokument 7385/16 vom 2. Mai 2016

⁶ Ratsdokument 11336/11 vom 9. Juni 2011

⁷ Bereits im Jahr 2008 hat das Ratssekretariat Anstrengungen unternommen, um die Verbreitung solcher informellen Dokumentenbeglaubigungen einzudämmen. Siehe Staff Note 200/08 vom 4. Dezember 2008.

⁸ European Ombudsman, Special Report in strategic inquiry OI/2/2017/TE vom 16. Mai, Anhang 2; Transparency International, The Backroom Legislator: Transparency, Integrity, and Accountability at the Council of the EU, Bericht vom Februar 2021, S. 16

Meijers Kommission

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

Portal“.⁹ Hierbei handelt es sich um eine Online-Umgebung für die Ablage, den kontrollierten Umlauf und die Archivierung von formellen und informellen Gesetzgebungsdokumenten.

Die ersten Pläne für ein effizienteres geschlossenes Dokumentenportal wurden bereits im Februar 2013 im Coreper unter dem bezeichnenden Namen COCOON (Council Collaboration Online) diskutiert.¹⁰ Etwa zur gleichen Zeit sorgte das Gerichtsverfahren von Access Info Europe für Aufsehen unter den Mitgliedsstaaten. In einem Urteil aus dem Jahr 2011 hatte das Gericht erster Instanz den Rat wegen der Weigerung, in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren Zugang zu Beiträgen der Mitgliedstaaten zu gewähren, in einer Rechtssache verurteilt, der viele Mitgliedstaaten beigetreten waren und gegen die der Rat anschließend Berufung eingelegt hatte.¹¹ Coreper beschloss daraufhin, dass die Standpunkte der Mitgliedstaaten nur „gegebenenfalls“ in die Ratsdokumente aufgenommen werden sollen.¹²

Das Delegates' Portal wurde im April 2015 in einer Pilotphase gestartet. Nach Auswertung dieser Pilotphase wurde das Portal als geeignet für eine allgemeine Einführung eingestuft. Zwischen Mai und November 2016 wurde der Vorgänger, das Extranet-Portal, eingestellt. Dabei wurden alle bisherigen informellen Dokumentenkategorien nicht mit in das Delegiertenportal migriert, sondern durch die einheitliche Bezeichnung WK („Working Document“) ersetzt.¹³ Die zugrundeliegende Idee war, einen nahtlosen Kommunikationskanal einzuführen, der die große Vielfalt an informellen Dokumentenkategorien und die interne Zirkulation von Dokumenten per E-Mail eliminiert und nur Empfänger*innen auf einer „need to know“-Basis einbezieht. So entstand der angedachte „Kokon“, d.h. eine geschlossene Informationsplattform mit einem Login-System, das von einem bzw. einer „Beauftragten“ aus dem jeweiligen Netzwerk (z.B. einer Arbeitsgruppe des Rates) überwacht wird. Eine erste interne Auswertung ergab, dass eine Liste von WK-Dokumenten, die innerhalb des Delegiertenportals zirkulieren, „in regelmäßigen Abständen“ zur Anzeige im öffentlichen Register erstellt wird. Die Häufigkeit der Zusammenstellung dieser Liste wurde der zuständigen Abteilung des Ratssekretariats auf der Grundlage „vernünftiger Erwartungen“ überlassen.¹⁴

Erhöhte Anzahl und Anteil von WK-gekennzeichneten Dokumenten

Es ist schwierig, genau zu bestimmen, wie viele WK-Dokument der Rat pro Jahr erstellt. Der Rat gibt die Anzahl solcher Dokumente in seinem Jahresbericht über die Durchführung der Verordnung 1049/2001 nicht an. Darüber hinaus erstellt, wie bereits erwähnt, jede

⁹ Ratsdokument 7385/16 vom 2. Mai 2016

¹⁰ Ratsdokument 6704/13 vom 21. Februar 2013

¹¹ Urteil T-233/09, *Access Info Europe gegen Rat der Europäischen Union*. Zu dieser Zeit lief das Rechtsmittel gegen dieses Urteil, das zu einer Bestätigung des früheren Urteils in der Rechtssache C-280/11P, *Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe*.

¹² Ratsdokument 9900/14 vom 5. Juni 2014

¹³ Ratsdokument 13277/15 vom 26. Oktober 2015, Punkt 11

¹⁴ Ratsdokument 13277/15 vom 26. Oktober 2015, Punkt 16. Es bleibt unklar, ob sich dies auf die Erwartungen der Mitglieder der Ratsarbeitsgruppe oder auf die der Bürger*innen bezieht.

Meijers Kommission

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

Arbeitsgruppe des Rates ihre eigene periodische Liste der im Entwurf vorliegenden WK-Dokumente, die manchmal ein Quartal, manchmal ein halbes oder ganzes Jahr umfasst. Bis zum Jahr 2020 wurden z.B. 205 solcher Listen im Register des Rates veröffentlicht, mit Angabe der Dokumentennummer und des Erstellungsdatums sowie einer Beschreibung des Themas, mit sehr unterschiedlichem Detaillierungsgrad.¹⁵ In den ersten Jahren des WK-Labels (2015/2016) scheinen die Listen jedoch weniger genau geführt worden zu sein, was einen Vergleich über die Zeit erschwert.

Daher existieren derzeit nur Schätzungen. Eine offensichtliche Art der Zählung ist auf der Basis der Seriennummer, die davon ausgeht, dass der Rat diese Nummern fortlaufend und lückenlos ausgibt. Für 2020 war die höchste beobachtete WK-Zahl 14981. Dies ist deutlich höher als das, was für das Jahr 2016 beobachtet werden konnte, in dem die WK-Zahlen nicht über 2000 lagen. Um festzustellen, ob die laufende Nummer tatsächlich ein korrektes Bild ergibt, haben wir als Stichprobe die Listen der WK-Dokumente gezählt, die im Ratsregister für das zweite Halbjahr 2020 aufgeführt sind. Wir haben festgestellt, dass zwischen dem 1. Juli und dem 31. Dezember 2020 6196 WK-Dokumente erstellt wurden, was einigermaßen mit der geschätzten Gesamtzahl von 14981 Dokumenten für dasselbe Jahr übereinstimmt.

Auffallend ist die große Bandbreite nach Arbeitsgruppen und Sektoren bei der Verwendung von WK-Dokumenten, die nicht direkt auf funktionale Erklärungen zurückgeführt werden kann, wie die Bürgerbeauftragte in ihrem jüngsten Bericht über die Transparenz des Rates während der Corona-Pandemie festgestellt hat.¹⁶ So haben einige Arbeitsgruppen in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 nur ein paar Dutzend oder gar keine WK-Dokumente verfasst, während z.B. die Arbeitsgruppen „Umwelt“ und „Internationale Umweltfragen“ des Rates in diesem Zeitraum mehr als 1100 WK-Dokumente verfasst haben. Aus den Dokumentenbeschreibungen in den Listen ist ersichtlich, dass die WK-Dokumente ein breites Spektrum an Themen abdecken. Zu den WK-Dokumenten gehören Tagesordnungen und Pro-Forma-Briefe von anderen Institutionen, aber auch geplante Budgets, Eingaben von Mitgliedsstaaten (einschließlich Änderungsvorschläge), PowerPoint-Präsentationen und Vorschläge der Ratspräsidentschaft. Aus den Listen ist manchmal nicht ersichtlich, ob es sich um Dokumente handelt, die sich auf Gesetzgebungsverfahren beziehen. Aus der Antwort auf eine kürzlich gestellte Anfrage nach Zugang zu Informationen geht hervor, dass etwa ein

¹⁵ Siehe z. B. Ratsdokument 5002/21 vom 4. Januar 2021 (halbjährliche Überprüfung durch die Arbeitsgruppe Finanzberater/ECOFIN), Ratsdokument 5333/21 vom 19. Januar 2021 (vierteljährliche Überprüfung durch die Arbeitsgruppe Non-Proliferation) und Ratsdokument 5734/21 vom 4. Februar 2021 (jährliche Überprüfung Friends of the Presidency Group on the integrated political crisis response arrangements and the solidarity clause implementation). Die beschriebenen Themen reichen von „ECOFIN Council on 4.11.2020 – Room document“ bis hin zu „Draft Council conclusions on strengthening resilience and countering hybrid threats and disinformation in the aftermath of the COVID-19 pandemic - Presidency compromise proposal“.

¹⁶ Europäische Bürgerbeauftragte, Entscheidung in der strategischen Untersuchung OI/4/2020/TE vom 24. März 2021

Meijers Kommission

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

Viertel der WK-Dokumente sich auf Gesetzgebung beziehen.¹⁷ Diese Einschätzung passt in das Bild, das sich aus unserer Stichprobe ergibt.

Kritik am WK-Label

Nach Ansicht der Kommission verletzt bzw. umgeht der Rat durch die umfangreiche Verwendung von WK-Dokumenten das Recht der Union auf Transparenz in dreierlei Hinsicht.

Erstens verstoße der Rat dadurch, dass er WK-Dokumente (vorübergehend) aus dem Register ausschließe, gegen seine Verpflichtung aus Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001, die Existenz von Dokumenten im Register unverzüglich zu erwähnen. Eine Verzögerung dieser Maßnahme um bis zu einem Jahr ist eindeutig nicht mit dieser Verpflichtung vereinbar. Außerdem ist es fraglich, ob es ausreicht, wenn der Rat Verweise auf WK-Dokumente *in Listen in ST-Dokumenten* und nicht direkt im Register anzeigt. Schließlich wird dadurch die wichtige Funktionalität des Online-Registers, das Register nach einzelnen Merkmalen von Dokumenten zu durchsuchen, für die betroffenen Dokumente völlig unmöglich. In einem Register, das Hunderttausende von Dokumenten enthält, bleiben WK-Dokumente daher auch nach ihrer Erwähnung für die Praxis praktisch unsichtbar. Die vorübergehende Nichterwähnung und die anschließende unsichtbare Erwähnung von WK-Dokumenten im Register untergraben die Transparenz des Entscheidungsprozesses erheblich. Denn wer die grundlegenden Entscheidungsdokumente wie Tagesordnungen, Vorschläge und Beiträge der EU-Mitgliedstaaten nicht kennt, ist nicht in der Lage, dem Prozess zu folgen, geschweige denn, sich effektiv am demokratischen System zu beteiligen, obwohl dies ein im Vertrag verankertes Recht aller Unionsbürger*innen ist (Artikel 10 Absatz 3 EUV).

Im Hinblick auf die WK-Dokumente im Gesetzgebungsverfahren verstößt der Rat gegen die ausdrückliche Verpflichtung zur Offenlegung. Gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 ist der Rat nicht nur verpflichtet, Gesetzgebungsdokumente direkt in das Register aufzunehmen, sondern auch, sie unverzüglich zu veröffentlichen, es sei denn, es liegt ein spezifischer und zwingender, und nicht ein hypothetischer, Grund dafür vor. Dass ein Teil der WK-Dokumente die Gesetzgebung betrifft, steht außer Zweifel, wie aus der Antwort des Rates auf die Fragen der Bürgerbeauftragten in dem oben erwähnten jüngsten Beschwerdeverfahren hervorgeht.¹⁸ Mit der weiten Anwendung des Etiketts „WK“ stellt der Rat also faktisch einen Teil der Entscheidungsfindung im Gesetzgebungsverfahren ohne konkrete und individuelle Begründung außerhalb der gesetzlichen Offenlegungspflicht.

Zweitens untergräbt die Praxis der WK-Dokumente das Recht der Unionsbürger*innen und der in der Union ansässigen Personen gemäß der Verordnung 1049/2001, Ratsdokumente anzufordern. Wenn die Antragsteller*innen nämlich keine Kenntnis von der Existenz von Dokumenten haben, werden sie in ihrer Fähigkeit, diese anzufordern, ernsthaft behindert.

¹⁷ Nach den auf der Grundlage dieser Anfrage eingeholten Informationen handelt es sich dabei konkret um 1498 WK-bezogene Legislativdokumente im Zeitraum Oktober 2020 bis März 2021.

¹⁸ Schreiben des Rates an die Europäische Bürgerbeauftragte bezüglich ihrer Untersuchung der Beschwerde 360/2021/TE vom 19. April 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/en/138654>

Meijers Kommission

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

Wie aus der Begründung der vom Juristischen Dienst des Rates formulierten Antwort auf die Fragen der Bürgerbeauftragten hervorgeht, scheint die Verweigerung der Freigabe eines legislativen WK-Dokuments auf Anfrage außerdem nicht die in der Rechtsprechung entwickelte Schwelle für eine rechtmäßige Geheimhaltung zu erreichen. In seinem Schreiben führt der Rat allgemeine, hypothetische und abstrakte Argumente für die Verweigerung des Zugangs zu Gesetzgebungsdokumenten an. Er erwähnt die Notwendigkeit „praktikabler Bedingungen [...], um eine effektive politische Entscheidungsfindung zu ermöglichen“, „das Risiko, dass sich die Mitgliedstaaten in ihren Positionen verfestigen“ und „eine asymmetrische Situation“ gegenüber dem Europäischen Parlament, alles nicht näher spezifizierte Argumente, die im Prinzip für jedes Gesetzgebungsverfahren gelten. Andererseits zeigt die (mehrfach bestätigte) Rechtsprechung, dass der Zugang zu einem Dokument nur dann verweigert werden darf, wenn es Anhaltspunkte für eine „konkrete und tatsächliche Beeinträchtigung“ eines öffentlichen Interesses im Sinne des Gesetzes gibt, die zudem „bei verständiger Betrachtung absehbar sein und darf nicht rein hypothetisch sein“.¹⁹ Die gegenwärtige Situation ist Gegenstand einer aktuellen Rechtssache (T-163/21, *De Capitani gegen den Rat der Europäischen Union*) geworden. Die Meijers Kommission ist jedoch der Ansicht, dass auch auf der Grundlage der bestehenden Rechtsprechung festgestellt werden kann, dass die derzeitige Praxis mit WK-Dokumenten gegen das Recht auf Transparenz verstößt, worauf auch die Niederlande und Schweden in ihrer Stellungnahme zum Schreiben des Rates an die Bürgerbeauftragte zu Recht hingewiesen haben.²⁰

Der dritte Kritikpunkt betrifft die Auswirkungen des WK-Labels auf die Qualität der (veröffentlichten) Dokumente. Wenn ein großer Teil des gesetzgeberischen Entscheidungsprozesses in schlecht einsehbaren und teilweise nie offengelegten Dokumenten landet, kann sich dies negativ auf die Qualität der regulären ST-Dokumente auswirken. Ein direkter Zusammenhang zwischen dem Aufkommen des WK-Labels und der Qualität der ST-Dokumente lässt sich nur schwer herstellen. Die Anzahl der neu in das Register eingestellten (ST-)Dokumente ist seit 2015 ziemlich konstant geblieben. Es kann hinzugefügt werden, dass informelle Dokumente bereits vor der Einführung des WK-Labels existierten. Im Falle des Gesetzgebungsverfahrens ist jedoch ab 2016 ein deutlicher Rückgang der öffentlichen Dokumente zu beobachten. Im Jahr 2020 wurden mehr als die Hälfte weniger Gesetzgebungsdokumente direkt öffentlich gemacht als 2015. Auch die Anzahl der LIMITE-Dokumente, sowohl der geheimen als auch der öffentlichen, ging in diesem Zeitraum deutlich zurück, auf etwa ein Drittel der ursprünglichen Anzahl (siehe Tabelle). Dies geschah trotz der Tatsache, dass der Rat nach Angaben der Bürgerbeauftragten im Jahr 2020 im Zusammenhang mit der stark gestiegenen Anzahl von Sitzungen per Videokonferenz aufgrund der Corona-Pandemie tatsächlich mehr Dokumente in Umlauf brachte.²¹ Dies sind eindeutige Hinweise

¹⁹ Urteil T-540/15, *De Capitani gegen Europäisches Parlament*, Punkt 62

²⁰ Ratsdokument CM 2663/21 vom 19. April 2021

²¹ Europäische Bürgerbeauftragte, Entscheidung in der strategischen Untersuchung OI/4/2020/TE vom 24. März 2021, Abs. 42

Meijers Kommission

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

darauf, dass ein großer Teil der legislativen Dokumente „von der Bildfläche verschwunden“ ist.

Tabelle: Dokumente im Ratsregister.

Jahr	Alle Dokumente (formell)	Gesetzgebungsdokumente (formell)		
		Direkt zugänglich gemacht	LIMITE	LIMITE zugänglich gemacht
2015	25010	3115	5555	4683
2016	22671	1955	2545	1748
2017	25514	1933	4171	2406
2018	25349	2765	2332	1178
2019	23111	1965	2408	1649
2020	22375	1481	1912	1440

Quelle: Jahresberichte des Rates über die Durchführung der Verordnung 1049/2001, Indikator 18.

Gleichzeitig ist es möglich, dass die Einführung des WK-Labels gewisse Vorteile für die Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens bringt. Denn im Vergleich zu der bisherigen Vielzahl von Dokumentenformularen stellt es eine Vereinheitlichung der Erfassung von Arbeitsschritten dar. Die Bürgerbeauftragte vermutet daher, dass das WK-Label möglicherweise sogar die Dokumentenbasis des Prozesses verbessert hat, und zwar in dem Sinne, dass mehr relevante Informationen in Dokumenten geordneter erfasst werden.²²

Auf der anderen Seite ist es sehr wahrscheinlich, dass die Anzahl der informellen Dokumente durch die neuen WK-Richtlinien deutlich gestiegen ist, t. Es entsteht also ein Kompromiss, bei dem mehr Informationen in mehr Dokumenten landen, aber die Anzahl der öffentlichen Dokumente strukturell in einer Weise abnimmt, die gegen die Transparenzvorschriften verstößt.

Vorschläge zur Harmonisierung des WK-Labels mit dem Grundsatz der Gesetzgebungstransparenz.

Insgesamt ist die Zunahme von geheimen Gesetzgebungsdokumente mit WK-Bezeichnung aus demokratischer Sicht eine besorgniserregende Entwicklung. Darüber hinaus verstößt die Praxis, in der diese Dokumente in einem parallelen, transparenzvermeidenden System erstellt und in Umlauf gebracht werden, eindeutig gegen geltendes EU-Transparenzrecht. Die Meijers Kommission hält die Forderung nach Spielraum für private Entscheidungen für

²² Europäische Bürgerbeauftragte, Entscheidung in der strategischen Untersuchung OI/4/2020/TE vom 24. März 2021, Abs. 42

Meijers Kommission

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

nachvollziehbar, stellt aber gleichzeitig fest, dass ein solcher Spielraum in der europäischen Gesetzgebung in Form von gesetzlichen Ausnahmen von der Offenlegung bereits vorgesehen ist. Um der entstandenen unerwünschten Situation entgegenzuwirken und die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens im Rat zu verbessern, macht die Meijers Kommission sechs Vorschläge zur Verbesserung der Praxis.

Umsetzung der Transparenzregeln

1. Wie in der Verordnung 1049/2001 festgelegt, muss der Rat **alle WK-Dokumente** unverzüglich (unmittelbar nach Erstellung oder Verbreitung) in das öffentliche Dokumentenregister eintragen. Ausnahmen von dieser Regel sollten in Übereinstimmung mit der Verordnung 1049/2001 angewendet werden - und zwar sehr sparsam.
2. Wie in der Verordnung 1049/2001 festgelegt, sollte der Rat **alle WK-Dokumente, die mit dem Gesetzgebungsprozess in Zusammenhang stehen**, unverzüglich (unmittelbar nach Erstellung oder Verbreitung) über das Dokumentenregister öffentlich zugänglich machen. Etwaige Ausnahmen von dieser Regel sollten im Einklang mit der Verordnung 1049/2001 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs stehen. Dies bedeutet insbesondere, dass eine Geheimhaltung nur auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung und einer ausreichenden rechtlichen Rechtfertigung erfolgen sollte. Außerdem muss der Rat unter Berücksichtigung des Erwägungsgrunds 6 der Verordnung 1049/2001 und der einschlägigen Rechtsprechung (*Schweden und Turco gegen den Rat der Europäischen Union, Rat der Europäischen Union gegen Access Info Europe, De Capitani gegen das Europäische Parlament, Pech gegen den Rat der Europäischen Union*) äußerste Zurückhaltung üben, wenn er Ausnahmen von der Regel der direkten Offenlegung macht.

Verbesserung der Transparenz-Infrastruktur

3. Von großer Bedeutung für die Kenntnis des Gesetzgebungsprozesses im Rat ist eine klare Darstellung der relevanten Informationen, die zudem die Verhandlungen im Rat in den Kontext des größeren Prozesses stellt. Dementsprechend sollten die europäischen Institutionen ohne weitere Verzögerung und in kürzester Zeit die „One-Stop-Shop“-Online-Gesetzesbeobachtungsstelle verwirklichen, die sie bereits 2016 in einer interinstitutionellen Vereinbarung vereinbart haben.²³
4. Abgesehen davon ist es wünschenswert, dass der Rat die Suchfunktionen seines Registers weiter verbessert. Während Dokumente bereits per Gesetzesvorschlag verfügbar sind, sollte der Rat dies auch per Ratsformation und spezifischer Arbeitsgruppe ermöglichen.

²³ Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, vom 13. April 2016, Teil VI, Punkt 39. Siehe auch CM 2004 vom 4. Mai 2020, Punkt 3



Überprüfung der Transparenzvorschriften

5. Die Einführung des WK-Labels scheint die Qualität der Informationen zur Gesetzgebung verbessert zu haben, auch wenn sie noch nicht für Bürger*innen zugänglich sind. Der Rat könnte in dieser Richtung weitermachen, indem er De-Minimis-Richtlinien über die Aufzeichnung wesentlicher legislativer Informationen in Dokumenten ausarbeitet. Dies könnte eine systematische Verfolgung aller Vorschläge der Mitgliedstaaten für Textänderungen an Gesetzgebungsvorschlägen und eine regelmäßige Berichterstattung über den Stand der Gesetzgebungsverhandlungen, auch in Fällen, in denen keine Fortschritte erzielt wurden, auf der Grundlage eines vorab vereinbarten Dokumentenprotokolls umfassen.
6. In Anbetracht der Vielfalt der in den WK-Dokumenten enthaltenen Informationen könnte das Ratssekretariat (DG COMM) prüfen, ob weitere Kategorien von Dokumenten unter den Begriff „legislatives Dokument“ in der Verordnung 1049/2001, Artikel 12 Absatz 2, fallen könnten. Dies steht im Einklang mit den während der deutschen Ratspräsidentschaft getroffenen internen Vereinbarungen, künftig weitere Kategorien von Rechtsdokumenten direkt zugänglich zu machen.²⁴ Diese und andere Erweiterungen sollten zu einer Überarbeitung der Geschäftsordnung des Rates, Anlage II, Artikel 11, führen, der den Begriff „legislatives Dokument“ für die direkte Offenlegung operationalisiert.

²⁴ Ratsdokument 9493/20 vom 9. Juli 2020