



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
vom 16. Mai 2013<sup>1</sup>

**Rechtssache C-280/11 P**

**Rat der Europäischen Union  
gegen  
Access Info Europe**

„Rechtsmittel — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission — Tätigkeit des Rates als ‚Gesetzgeber‘ — Note des Generalsekretariats des Rates zu Vorschlägen, die im Rahmen der Abänderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 übermittelt wurden — Verweigerung der Offenlegung der Identität der Mitgliedstaaten, die Urheber der Vorschläge sind“

1. Das vorliegende Rechtsmittel betrifft die Frage, ob der Rat nach der Verordnung Nr. 1049/2001<sup>2</sup> über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Organe die Offenlegung der Identität der Mitgliedstaaten, die im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren zur Reform eben dieser Verordnung Abänderungsvorschläge eingereicht haben, verweigern kann.
2. In seinem Urteil vom 22. März 2011, *Access Info Europe/Rat*<sup>3</sup>, hat das Gericht diese Frage verneint mit der Folge, dass der Rat das vorliegende Rechtsmittel eingelegt hat, durch das dem Gerichtshof die Möglichkeit gegeben wird, seine Rechtsprechung zur Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 hinsichtlich der Verbreitung von Dokumenten zu vertiefen.
3. Konkret bietet die vorliegende Rechtssache dem Gerichtshof die Gelegenheit, erstmalig das besondere Bemühen um Transparenz klarzustellen, das die Verordnung Nr. 1049/2001 von den Organen verlangt, wenn sie nicht nur als Gesetzgeber – wie in der Rechtssache *Schweden und Turco/Rat*<sup>4</sup> –, sondern gerade in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren tätig werden.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43).

3 — Rechtssache T-233/09, Slg. 2011, II-1073.

4 — Urteil vom 1. Juli 2008 (C-39/05 und C-52/05, Slg. 1990, I-4723). Damals handelte es sich bei dem streitigen Dokument um eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag des Rates für eine Verordnung und mithin um ein internes und einem Gesetzgebungsverfahren vorhergehendes Dokument.

## I – Rechtlicher Rahmen

4. Im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden.“

5. Nach Art. 1 Buchst. a der genannten Verordnung besteht ihr Zweck darin, „die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ... so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang ... gewährleistet ist“.

6. Nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 wird „[d]er Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs ... auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“.

## II – Sachverhalt

7. Die Vereinigung Access Info Europe (AIE) mit Sitz in Madrid beantragte am 3. Dezember 2008 beim Rat, ihr gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu einer Note vom 26. November 2008 zu gewähren, die sein Generalsekretariat an die vom Rat im Rahmen des Verfahrens zur Abänderung der Verordnung Nr. 1049/2001 eingesetzte „Arbeitsgruppe“ gerichtet hatte. In dieser Note (im Folgenden: angefordertes Dokument) waren die von verschiedenen in ihr identifizierten Mitgliedstaaten in der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. November 2008 übermittelten Abänderungs- und Neuformulierungsvorschläge zusammengefasst.

8. Am 17. Dezember 2008 gewährte der Rat der Klägerin teilweisen Zugang zu dem angeforderten Dokument, löschte aber die Angaben zur Identität der Mitgliedstaaten als Verfasser der jeweiligen Vorschläge. Zur Begründung seiner Weigerung, diese Angaben mitzuteilen, führte der Rat aus, dass ihre Verbreitung den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde und an ihr kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, was schlussendlich die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahme vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten rechtfertige.

9. Diese Entscheidung wurde mit Entscheidung vom 26. Februar 2009 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) bestätigt.

10. Zu berücksichtigen ist bereits an dieser Stelle, dass eine vollständige Fassung des angeforderten Dokuments bereits am Tag seiner Annahme (26. November 2008) auf der Website der Organisation „Statewatch“ verbreitet wurde. Dieser Verbreitung ging keine Genehmigung des Rates voran, der von ihr beim Erlass der streitigen Entscheidung keine Kenntnis gehabt haben will.

11. AIE hat gegen die angefochtene Entscheidung Nichtigkeitsklage beim Gericht erhoben.

### III – Urteil des Gerichts

12. Der Nichtigkeitsklage wurde mit Urteil vom 22. März 2011 stattgegeben. Nachdem es an die Grundsätze erinnert hatte, die den Zugang zu den Dokumenten regeln (Randnrn. 55 bis 58), stellte das Gericht zunächst fest, dass die Ausnahme vom Zugang nur dann gerechtfertigt sein könne, wenn das von der Ausnahme geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigt sei (Randnrn. 59 und 60).

13. Das Gericht wendete diese Grundsätze auf den streitigen Sachverhalt an und prüfte die vom Rat zur Rechtfertigung der Verweigerung des Zugangs angeführten Gründe. Zunächst prüfte es den Grund, der sich auf den Handlungsspielraum bezieht, der den Delegationen verbleibt, wenn ihre Entscheidungsprozesse bei den vorbereitenden Arbeiten veröffentlicht werden. Dies könne dazu führen, dass die öffentliche Meinung Druck ausübe, der die Freiheit der Delegationen einschränken könne. Das Gericht antwortet hierauf, dass der Grundsatz der demokratischen Legitimierung die Verantwortlichkeit für eigenes Handeln insbesondere im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens impliziere (Randnrn. 68 bis 74).

14. Zweitens verneint das Gericht, dass der vorläufige Charakter der laufenden Beratungen für die Feststellung der Gefahr einer Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses entscheidend sei (Randnrn. 75 und 76).

15. Sodann schließt das angefochtene Urteil aus, dass die besondere Sensibilität der von den Delegationen der Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschläge zu berücksichtigen sei. Es handele sich um Vorschläge zur Abänderung der Verordnung Nr. 1049/2001, die naturgemäß Bestandteil eines demokratischen Gesetzgebungsverfahrens seien und deren Inhalt öffentlich sei, und es stehe ausschließlich die Opportunität der Information über ihre Urheber in Rede (Randnrn. 77 und 78).

16. Viertens weist das Gericht das Argument zurück, die ungewöhnliche Verzögerung des Verfahrens zur Abänderung der Verordnung Nr. 1049/2001 sei auf die Schwierigkeiten infolge der nicht genehmigten Verbreitung der Arbeitsdokumente zurückzuführen (Randnr. 79).

17. Schließlich hebt das Gericht ? ebenfalls im Zusammenhang mit der nicht genehmigten Verbreitung ? hervor, dass der Rat zu einem späteren Zeitpunkt ein Dokument veröffentlicht habe, in dem nicht nur der Vorschlag zur Abänderung der Verordnung dargestellt, sondern auch die Identität der Delegationen angegeben worden sei (Randnrn. 82 und 83).

### IV – Rechtsmittel

18. Der Rat hat am 31. Mai 2012 ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts eingelegt.

19. Er stützt sein Rechtsmittel auf drei Gründe.

20. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt. Nach Auffassung des Rates hat das Gericht die einander gegenüberstehenden Rechte und Interessen nicht ordnungsgemäß gegeneinander abgewogen.

21. Der zweite Rechtsmittelgrund betrifft einen Verstoß gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Recht auf Zugang. Der Rat meint, das Gericht habe die Rechtsprechung unberücksichtigt gelassen, nach der für die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Kategorien von Dokumenten allgemeine Gründe angeführt werden könnten.

22. Der dritte Rechtsmittelgrund, mit dem ein Rechtsfehler gerügt wird, besteht aus drei Teilen. Erstens habe das Gericht den Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung des durch die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung vorgesehene Ausnahme geschützten Interesses verlangt. Zweitens habe das angefochtene Urteil bei der Feststellung der Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung, die die Verbreitung der Identität der Delegationen mit sich bringe, die Bedeutung des Stands der Diskussion nicht berücksichtigt. Drittens schließlich sei der sensible Charakter des angeforderten Dokuments nicht berücksichtigt worden.

## V – Verfahren vor dem Gerichtshof

23. AIE, die tschechische, die spanische und die griechische Regierung sowie das Europäische Parlament haben sich bestellt und schriftliche Erklärungen eingereicht. AIE hat auf die Interventionen des Europäischen Parlaments und der spanischen sowie der griechischen Regierung, der Rat auf die Intervention des Europäischen Parlaments geantwortet.

24. In der mündlichen Verhandlung am 21. Februar 2013 sind der Rat, AIE, die tschechische, die spanische, die französische und die griechische Regierung sowie das Europäische Parlament erschienen.

25. Zum ersten Rechtsmittelgrund führt der Rat, unterstützt von der tschechischen, der spanischen, der französischen und der griechischen Regierung, aus, das Gericht habe dem Transparenzgrundsatz zulasten der im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens des Rates stehenden Anforderungen ein übermäßiges Gewicht eingeräumt. Dieses Verfahren müsse sehr flexibel sein und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre ursprünglichen Standpunkte zu ändern, um auf diese Weise die Möglichkeit, einen gemeinsamen Standpunkt zu finden, zu erhöhen. Nach Ansicht der französischen und der spanischen Regierung reicht der Zugang zum wesentlichen Inhalt des Dokuments zur Gewährleistung einer demokratischen Diskussion aus, und die Offenlegung der Identität der Delegationen ist insoweit unnötig. Hierauf erwidert AIE, dass der Rat auf der einen Seite die Rechtsprechung des Gerichtshofs anführe und auf der anderen Seite die Stellen des angefochtenen Urteils kritisiere, die sich auf ihre Anwendung beschränkten. Ihrer Ansicht nach und in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament hat das Gericht eine angemessene Interessenabwägung vorgenommen.

26. In Bezug auf den zweiten Rechtsmittelgrund führt der Rat, unterstützt durch die griechische Regierung, aus, der Gedankengang des Gerichts sei mit der Rechtsprechung unvereinbar, nach der für die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Kategorien von Dokumenten eine Berufung auf Erwägungen allgemeiner Art statthaft sei. AIE hält dem wiederum entgegen, dass dieser Rechtsmittelgrund sich nicht ausdrücklich auf eine konkrete Stelle des angefochtenen Urteils beziehe und daher unzulässig sei. Unterstützt durch das Europäische Parlament betont sie, dass der Rat jedenfalls nicht klargestellt habe, worin die allgemeine Vermutung bestehe, auf die er die Verweigerung des Zugangs stütze, und dass weder eine Vorschrift noch ein Grundsatz existierten, auf deren Grundlage im vorliegenden Fall eine Vermutung der Vertraulichkeit begründet sein könne. Dies gelte umso weniger, als es sich um Dokumente handele, die zu einem Gesetzgebungsverfahren gehörten.

27. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund rügt der Rat, unterstützt durch die spanische und die griechische Regierung, dass (erster Teil des Rechtsmittelgrundes) von ihm der Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung des durch die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses verlangt worden sei, während der Nachweis der Gefahr einer Beeinträchtigung ausreiche. AIE und das Europäische Parlament wenden ein, das Gericht habe nicht den Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung verlangt, sondern sich auf die Prüfung beschränkt, ob ? wie der Rat selbst ausführe ? die nicht genehmigte Offenlegung der Identität der Delegationen zu einer tatsächlichen Beeinträchtigung des Verfahrens geführt habe.

28. Der Rat rügt, mit Unterstützung der französischen und der griechischen Regierung, auch, dass (zweiter Teil des Rechtsmittelgrundes) im Rahmen der Prüfung der Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung, die die Offenlegung der Identität der Delegationen bedeute, der Stand der Diskussionen nicht berücksichtigt worden sei. Seiner Ansicht nach müsse ihnen im Anfangsstadium ein weiter Verhandlungsspielraum eingeräumt werden, damit sie ohne öffentlichen Druck diskutieren können. AIE erwidert hierauf, dass dieses Argument unzulässig sei, da es erstmals im Rechtsmittelverfahren geltend gemacht werde. Jedenfalls sei die Transparenz gerade im Anfangsstadium des Verfahrens erforderlich, denn die öffentliche Diskussion wäre nutzlos, wenn sie erst gewährleistet sei, nachdem die Delegationen bereits einen Kompromiss gefunden hätten. Ungeachtet dessen sei nicht ersichtlich, dass die Identifizierung der Delegationen die Änderung ihrer jeweiligen Standpunkte erschwere.

29. Schließlich rügt der Rat, dass (dritter Teil des Rechtsmittelgrundes) der sensible Charakter des angeforderten Dokuments nicht berücksichtigt worden sei. Dieser Charakter sei in der Tatsache begründet, dass sich die Vorschläge der Delegationen auf die Ausnahmen vom Transparenzgrundsatz bezogen hätten, die in die neue Verordnung aufgenommen werden sollten. Zu dieser Frage hätten sich die Unionsgerichte vor Kurzem geäußert, und sie sei Gegenstand der Diskussion innerhalb eines Teils der öffentlichen Meinung und des von ihr ausgeübten Drucks. Dieser sensible Charakter werde anhand der Schwierigkeiten im Rahmen des Verfahrens zur Abänderung der Verordnung deutlich, das sich aufgrund des Misstrauens, das innerhalb der Delegationen wegen des Durchsickerns der angeforderten Informationen entstanden sei, verzögert habe, da es für sie sehr schwierig geworden sei, von ihren anfänglichen Standpunkten abzurücken. Dies zeige, dass die Weigerung des Rates, ihre Verbreitung zu genehmigen, sachgemäß gewesen sei. AIE erwidert, das Gericht habe nicht gesagt, dass nur Situationen „sensibel“ seien, in denen ein grundlegendes Interesse der Union oder ihrer Mitgliedstaaten in Frage stehe, und der Rat in diesem Fall seine Weigerung nicht ausführlich begründet habe, die sich überdies nicht auf ein Rechtsgutachten bezogen habe, sondern auf bloße Vorschläge zur Abänderung eines Gesetzesvorhabens. Darüber hinaus hält AIE den Rest dieses Teils des Rechtsmittelgrundes für unzulässig, da mit ihm lediglich die Beurteilung des sensiblen Charakters der Informationen durch das Gericht in Frage gestellt werde. AIE führt, unterstützt durch das Europäische Parlament, aus, dass es für Gesetzgebungsverfahren charakteristisch sei, dass sie zu Diskussionen führten und Druck auslösten, und Transparenz und Demokratie gerade dies mit sich brächten. Schließlich bestreitet AIE, dass die Schwierigkeiten des Verfahrens zur Abänderung der Verordnung in den Indiskretionen begründet seien oder dass sie zu Änderungen der Arbeitsmethode geführt hätten.

## **VI – Würdigung**

### *A – Die Rechtsmittelgründe*

30. Das Rechtsmittel ist zwar in drei Rechtsmittelgründe unterteilt, doch enthalten sie mit minimalen perspektivischen Änderungen ein einziges Argument: die unstatthafte Nichtanwendung der in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelung.

31. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird gerügt, dass das Gericht diese Vorschrift verletzt habe, indem es die einander gegenüberstehenden Rechte und Interessen, also die Effizienz des Entscheidungsprozesses und das Recht auf Zugang zu den Dokumenten, nicht ordnungsgemäß gegeneinander abgewogen habe. Der zweite Rechtsmittelgrund wird auf eine Verletzung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Zugang zu bestimmten Kategorien von Dokumenten gestützt. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund schließlich wird ein Rechtsirrtum gerügt, da nicht auf bestimmte Eigenschaften des Dokuments eingegangen und davon ausgegangen worden sei, dass die in Art. 4 Abs. 3 vorgesehene Ausnahme einen bestimmten Nachweis voraussetze.

32. Letztendlich dreht sich alles darum, ob das Gericht Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 richtig oder falsch ausgelegt hat. Dessen ungeachtet halte ich mich an die Unterteilung in die drei dargestellten Rechtsmittelgründe, wenngleich ich mich bei ihrer Behandlung, wenn es sachgerecht ist und der Wirtschaftlichkeit dient, der Verweisungstechnik bediene.

### *B – Einreden gegen die Zulässigkeit bestimmter Rechtsmittelgründe*

33. Zwar beantragt AIE nicht formell, sie für unzulässig zu erklären, hat aber darauf hingewiesen, dass einige Rechtsmittelgründe mangels Angabe der problematischen Stellen des angefochtenen Urteils unzulässig sein könnten. Dies sei bei den beiden ersten Rechtsmittelgründen der Fall, in denen der Rat sich nach Ansicht von AIE auf eine allgemeine Kritik an dem Urteil des Gerichts beschränke, ohne ausdrücklich auf konkrete Randnummern der Entscheidung Bezug zu nehmen. Zum anderen vertritt AIE im Hinblick auf den zweiten Teil des dritten Rechtsmittelgrundes die Ansicht, dass der Rat einerseits nicht klargestellt habe, worin die angeblichen Besonderheiten seines Entscheidungsprozesses bestünden, und andererseits erstmalig das Argument der Änderung des Standpunkts der Delegationen während des Entscheidungsprozesses anführe. Daneben vertritt AIE auch die Ansicht, dass in einigen Argumenten des Rates in gewisser Weise das Begehren zum Ausdruck komme, der Gerichtshof möge den in der ersten Instanz streitigen Sachverhalt erneut würdigen, insbesondere im Hinblick auf die Beurteilung des sensiblen Charakters des angeforderten Dokuments und die Gründe zur Rechtfertigung der unüblichen Dauer des laufenden Gesetzgebungsverfahrens.

34. Ungeachtet dessen bin ich, da sich die drei Rechtsmittelgründe, wie ich soeben festgestellt habe, im Wesentlichen auf einen reduzieren lassen, der Ansicht, dass keiner von ihnen unzulässig ist. Es reicht aus, die Mängel der Argumente darzustellen, die entweder erstmalig vorgebracht werden oder die eine neue Tatsachenprüfung erforderlich machen und dadurch den Sinn des Rechtsmittelverfahrens verfälschen würden.

### *C – Zur Begründetheit*

#### 1. Erster Rechtsmittelgrund

35. Der Rat rügt zunächst, dass das angefochtene Urteil Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 verletze, da das Gericht die einander gegenüberstehenden Interessen nicht ordnungsgemäß gegeneinander abgewogen habe.

36. Die Kritik des Rates stützt sich im Wesentlichen darauf, dass das Gericht dem Transparenzgrundsatz Vorrang gegenüber dem Grundsatz der Effizienz des Entscheidungsprozesses des Rates eingeräumt und dabei außer Acht gelassen habe, dass im Rahmen dieses Prozesses ein Verhandlungsspielraum gewährleistet sein müsse, der mit dem vom Gericht geforderten Grad an Transparenz unvereinbar sei.

37. Die Antwort auf den ersten Rechtsmittelgrund setzt eine Reihe grundsätzlicher Erwägungen zum Entscheidungsprozess des Rates im Rahmen der Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnis voraus. Der Umstand, dass der Rat an einem Verfahren mit gesetzgeberischer Natur beteiligt ist, muss seinen *modus operandi* weiterhin bedingen, der im Allgemeinen dem einer zwischenstaatlichen Einrichtung entspricht.

a) Der Rat als „Gesetzgeber“

38. Der Sachverhalt, der dem vorliegenden Fall zugrunde liegt, hat sich vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ereignet, der das „legislative“ Verständnis des Handelns des Rates als historisch das Recht der Union schaffendes Organ par excellence nachhaltig bestärkt hat. Es handelt sich folglich nicht um einen Fall der Anwendung von Art. 289 AEUV, der nunmehr festlegt, worin das Gesetzgebungsverfahren „besteht“ und in welchen Fällen daher die Organe als Gesetzgeber handeln. Die Organe selbst sind deshalb nicht mehr befugt, diese Frage zu beurteilen, noch hängt sie von dem Sinn ab, der der Verweisung im EG-Vertrag auf die in seinen Art. 251 und 252 geregelten Verfahren jeweils gegeben wird, von denen keines als „gesetzgeberisch“ eingestuft wird<sup>5</sup>.

39. Jedoch war der Prozess der „Verinnerlichung“ der Kategorien, der Logik und der „gesetzgeberischen“ Konzeption bereits vor Lissabon im Gang. Tatsächlich hatte die Kategorie des „Gesetzgeberischen“ bereits mit dem Vertrag von Amsterdam Eingang in die Terminologie der Union gefunden. So war der Rat bereits aufgrund von Art. 207 Abs. 3 Unterabs. 2 EG verpflichtet, „die Fälle [zu bestimmen], in denen davon auszugehen ist, dass er *als Gesetzgeber* tätig wird“<sup>6</sup>, und zwar gerade mit dem Ziel, die Wahrnehmung des durch Art. 255 Abs. 1 EG gewährleisteten Rechts auf Zugang zu den Dokumenten gewähren zu können. Es ist meiner Ansicht nach sehr aufschlussreich, dass im Vertrag von Amsterdam die Verankerung des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten der Organe auf der einen Seite und der besondere Stellenwert der Eigenschaft des Rates „als Gesetzgeber“ auf der anderen Seite zusammengetroffen sind, und dies darüber hinaus dergestalt, dass die Wahrnehmung der Eigenschaft „als Gesetzgeber“ gerade als qualifizierter Kontext für die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang ausgestaltet ist, womit der engen Grundsatzbeziehung zwischen den Gesetzgebungsverfahren und den Grundsätzen der Öffentlichkeit und der Transparenz Rechnung getragen wird<sup>7</sup>.

40. Daher darf der offensichtliche Fortschritt, den der Vertrag von Lissabon in diesem Bereich bedeutet, nicht dazu veranlassen, dass übersehen wird, dass die „Terminologie“ – wenn man es so ausdrücken will – der „Gesetzgebung“ keine exklusive Eigenschaft dieses Vertrags ist. Das vorhergehende Primärrecht hat diese Terminologie relativ natürlich übernommen und damit auch das, was ihre Bedeutung impliziert.

41. Andererseits lässt sich auf der Ebene des abgeleiteten Rechts feststellen, dass sich gerade auch die Verordnung Nr. 1049/2001 in ihrem sechsten Erwägungsgrund auf die Verpflichtung bezieht, einen „umfassendere[n] Zugang zu Dokumenten ... in den Fällen [zu gewähren], in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind“. Bei dem vorliegenden handelt es sich um einen solchen Fall, wie sich aus Art. 7 der zum Zeitpunkt des in diesem Verfahren maßgeblichen Sachverhalts geltenden Geschäftsordnung des Rates ergibt<sup>8</sup>, nach der „[d]er Rat ... als Gesetzgeber im Sinne des Artikels 207 Absatz 3 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags tätig [wird], wenn er auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge im Wege von Verordnungen, Richtlinien, Rahmenbeschlüssen oder Entscheidungen und Beschlüssen Vorschriften erlässt, die in den Mitgliedstaaten oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind“.

5 — In diesem Sinne lässt sich feststellen, dass der Vertrag von Lissabon mit dem Gebrauch so bezeichnender Kategorien wie „Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 AEUV) den gesamten Bedeutungsgehalt, der mit dieser Art von Begriffen verbunden ist, an sich zieht. Wenn der Rat Vorschriften ausarbeitet oder sich an ihrer Ausarbeitung beteiligt, die allgemeine Geltung haben, verbindlich sind und unmittelbar gelten (Art. 288 AEUV), schafft er im Unionsrecht das normative Äquivalent zum nationalen Gesetz. Daraus, dass die Verträge bestimmen, dass diese Art von Vorschriften im Rahmen eines als „Gesetzgebungsverfahren“ bezeichneten Verfahrens ausgearbeitet werden (Art. 289 AEUV), ergibt sich ohne Weiteres, dass diesem Verfahren die Grundsätze zugrunde liegen müssen, die diese Art von Verfahren in den nationalen Rechtsordnungen charakterisieren. Allgemein zu den Verfahren des Rates und seiner internen Organisation, Lenaerts, K., und van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. Aufl., 2011, 13-047 bis 13-060.

6 — Hervorhebung nur hier.

7 — Zur Entstehung des Rechts auf Zugang im Bereich der Union vgl. Guichot, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011, S. 77 bis 104.

8 — Angenommen durch den Beschluss 2006/683/EG des Rates vom 15. September 2006 (ABl. L 285, S. 47).

42. Angesichts dessen fällt die Schlussfolgerung nicht schwer, dass trotz der Unterschiede, die zwischen dem nationalen Gesetz und dem „Gesetz“ der Union oder zwischen dem Gesetzgeber der Staaten und dem „Gesetzgeber“ der Union bestehen können, das dem Rat von Art. 289 AEUV vorgegebene „Gesetzgebungsverfahren“ für die Ausarbeitung seiner Verordnungen (das der Rat „als Gesetzgeber“ gemäß Art. 207 EG beachten muss) dem nationalen „Gesetzgebungsverfahren“ begrifflich sehr nahesteht, jedenfalls aus der Sicht seines Sinns und Zwecks und damit den Grundsätzen, die ihm zugrunde liegen müssen. Letztendlich ist beiden die Notwendigkeit gemeinsam, unumgängliche Anforderungen im Hinblick auf die demokratische Legitimation zu erfüllen<sup>9</sup>.

43. Daher ist das Normsetzungsverfahren, das dem vorliegenden Rechtsmittel zugrunde liegt, als „Gesetzgebungsverfahren“ im eigentlichen und zutreffenden Sinne des öffentlichen Rechts staatlichen Ursprungs zu betrachten. Insofern ist es von Bedeutung, dass Ergebnis dieses Verfahrens eine Vorschrift ist, die wegen ihrer Eigenschaften (allgemeine Geltung, Verbindlichkeit, Fähigkeit zur Verdrängung nationalen Rechts – die das Werk wahrhaft demokratischer Kräfte sind) einen bestimmten Grad an demokratischer Legitimation voraussetzt, die nur in einem Verfahren gewährleistet sein kann, das auf den Grundsätzen beruht, die traditionsgemäß das Handeln der repräsentativen nationalen Gesetzgeber leiten.

b) Die vom Generalsekretariat des Rates an die Arbeitsgruppe gerichtete Note – Inhalt und Tragweite: ein internes Dokument?

44. Nachdem die Tragweite des Begriffs „Gesetzgebungsverfahren“ klargestellt wurde, ist auf die Rechtsnatur einzugehen, die dem Dokument, das der Rat AIE nicht vollständig zugänglich machen wollte, in diesem Verfahren zukommt.

45. Nach den Ausführungen in Randnr. 6 des angefochtenen Urteils handelt es sich um eine „[vom] Generalsekretariat [des Rates] an die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe ‚Information‘ gerichtete Note ...“, die den Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission ... betraf“. In diesem Schriftstück, führt das Gericht weiter aus, „waren die von verschiedenen Mitgliedstaaten in der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. November 2008 übermittelten Abänderungs- und Neuformulierungsvorschläge zusammengefasst“.

46. Der Rat hat in seiner Rechtsmittelschrift<sup>10</sup> selbst ausgeführt, dass sich die in Rede stehende Note in den Rahmen des von ihm bei der Verabschiedung eines „Gesetzgebungsdossiers“<sup>11</sup> nach Maßgabe der Bestimmungen seiner damals geltenden Geschäftsordnung durchgeführten Verfahrens einfüge.

47. Gemäß Art. 19 Abs. 2 der Geschäftsordnung werden die Punkte auf der Tagesordnung des Rates „vom AStV, sofern dieser nichts anderes beschließt, einer vorherigen Prüfung unterzogen. Der AStV bemüht sich, auf seiner Ebene Einvernehmen zu erzielen, so dass er den betreffenden Text dem Rat zur Annahme unterbreiten kann. Er sorgt dafür, dass die Dossiers dem Rat in angemessener Form vorgelegt werden, und legt dem Rat gegebenenfalls Leitlinien, Optionen oder Lösungsvorschläge vor“. Daneben können nach Art. 19 Abs. 3 „[v]om AStV oder mit Zustimmung des AStV ... Ausschüsse oder Arbeitsgruppen eingesetzt werden, um zuvor bestimmte vorbereitende Arbeiten oder Untersuchungen durchzuführen“.

9 — In diesem Sinn, Urteil Schweden und Turco/Rat, Randnr. 46.

10 — Ziff. 10 bis 20.

11 — Ebd., Ziff. 11.

48. Bei der streitigen Note handelt es sich um ein Dokument, das für eine der in Art. 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung<sup>12</sup> genannten „Arbeitsgruppen“ bestimmt war ? die vom Rat eingerichtete sogenannte „Arbeitsgruppe Information“ ?, und in ihr waren die in einer Sitzung der Arbeitsgruppe, die die Prüfung des von der Kommission<sup>13</sup> vorgelegten Vorschlags zur Abänderung der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Gegenstand hatte, „von verschiedenen Mitgliedstaaten ... übermittelten Abänderungs- und Neuformulierungsvorschläge“ zusammengefasst. Es handelte sich mithin um ein „Arbeitsdokument“, in dem Vorschläge zusammengefasst waren, die verschiedene Mitgliedstaaten in der Arbeitsgruppe, die gebildet worden war, um die abschließende Entscheidung des Rates über den Vorschlag der Kommission zur Abänderung der Verordnung Nr. 1049/2001 vorzubereiten, vorgelegt hatten.

49. Daraus geht ohne Weiteres hervor, dass in der „Note“ das Äquivalent zu den „Abänderungsvorschlägen“ in einem nationalen Gesetzgebungsverfahren zusammengefasst ist. Da es sich um ein Dokument handelt, das im Rahmen dessen verfasst wurde, was in der Terminologie des Rates als „Arbeitsgruppe“ bezeichnet wird, die gebildet wurde, um eine Ratsentscheidung vorzubereiten, könnte sicherlich auch von einem „Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 gesprochen werden, und sogar von einem „Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2.

50. Dieser „interne Gebrauch“ erfolgt im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens<sup>14</sup> in einem Stadium, das so anfänglich sein kann, wie es will, aber schlussendlich so „gesetzgeberisch“ ist wie alle anderen, aus denen sich das Verfahren zur Ausarbeitung einer Norm wie die, durch die gegebenenfalls die Verordnung Nr. 1049/2001 abgeändert wird, insgesamt zusammensetzt.

51. Es muss berücksichtigt werden, dass der Wortlaut der Verordnung Nr. 1049/2001, der bei der Beschreibung der Tragweite der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 von „Stellungnahmen zum internen Gebrauch“ spricht, wenig treffend ist, soweit er sich auf ein „Gesetzgebungsverfahren“ bezieht. Man könnte sogar die Ansicht vertreten, dass im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens keine „internen Stellungnahmen“ existieren; dies geht so weit, dass die Öffentlichkeit der Arbeitsweise des Gesetzgebers inhärent ist. Ganz anders ist der Fall bei Verfahren gelagert, die dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorangehen, wie es, wie ich bereits ausgeführt habe, in der oben angeführten Rechtssache Schweden und Turco/Rat der Fall war.

52. Damit soll nicht gesagt werden, dass die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 3 von vornherein nicht für die Organe gilt, wenn sie im eigentlichen Sinne als Gesetzgeber tätig werden, wohl aber, dass die dialektische Beziehung zwischen der „ernstlichen Beeinträchtigung“ (die Ausnahme) und dem „überwiegenden öffentlichen Interesse“ (Ausnahme von der Ausnahme) bis zu einem gewissen Punkt zugunsten des Letztgenannten „aus dem Gleichgewicht gebracht“ wird.

53. Es handelt sich darüber hinaus nicht wie bei der oben angeführten Rechtssache Schweden und Turco/Rat um das Dokument eines juristischen Dienstes oder einer Einrichtung mit technischem oder administrativem Charakter, sondern um Informationen über den Standpunkt der Mitgliedstaaten zu einem Vorschlag zur Abänderung eines Gesetzes. Es handelt sich im Gegenteil um ein Dokument, das

12 — Diese Bestimmung gestattet die Schaffung von Ausschüssen oder Arbeitsgruppen, die „[v]om AstV oder mit Zustimmung des AstV ... eingesetzt werden, um zuvor bestimmte vorbereitende Arbeiten oder Untersuchungen durchzuführen“, deren Tagungen gemäß Art. 19 Abs. 5 „von einem Delegierten desjenigen Mitgliedstaates geführt [werden], der den Vorsitz auf den genannten Tagungen des Rates wahrzunehmen hat“.

13 — KOM(2011) 137.

14 — Tatsächlich liegen die Voraussetzungen des in Nr. 41 zitierten Art. 7 der Geschäftsordnung vor: „Der Rat wird als Gesetzgeber ... tätig, wenn er ... im Wege von Verordnungen, Richtlinien, ... Vorschriften erlässt, die in den Mitgliedstaaten oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind ...“.

Informationen politischen Charakters enthält und dessen materielle Urheberchaft bei den Mitgliedstaaten liegt, die später eine Entscheidung im Rahmen des Rates erlassen müssen. Es besteht hier somit weder in politischer noch in materieller Hinsicht eine Verschiedenheit zwischen den Rechtssubjekten, die im Rahmen der Arbeitsgruppe Vorschläge unterbreiten und denen, die als Rat entscheiden.

54. Schlussendlich scheint klar zu sein, dass es sich um den Fall handelt, von dem im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 die Rede ist, nach dem „[e]in umfassenderer Zugang zu Dokumenten ... in den Fällen gewährt werden [sollte], in denen die Organe ... als Gesetzgeber tätig sind“, wie der Gerichtshof in der Rechtssache Schweden und Turco/Rat<sup>15</sup> *festgestellt hat*.

55. „Umfassenderer Zugang“ bedeutet jedoch nicht „vollständiger Zugang“, denn wenn von „größtmöglichem Umfang“ die Rede ist, wird bereits klargestellt, dass nicht notwendig und in jedem Fall ein unbedingter Zugang verlangt wird. Es bedeutet eher, dass die in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen im Hinblick auf die Anforderungen, die sich naturgemäß aus der – in diesem Fall vom Rat – ausgeübten Tätigkeit ergeben, besonders sorgfältig ausgelegt werden müssen.

56. Die Einschränkung kann jedoch nicht so weit gehen, wie es die „Leitlinien“ vorsehen, die der Rat bei der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 berücksichtigt und auf die er in den Ziff. 16 bis 25 seiner Rechtsmittelschrift Bezug genommen hat. Aufgrund dieser „Leitlinien“ verweigert der Rat grundsätzlich die Offenlegung der Namen der betroffenen Delegationen in jedem Dokument, zu dem das Organ noch keine Entscheidung erlassen hat. Aus den Gründen, die ich sogleich darlegen werde, bin ich der Ansicht, dass die unterschiedslose Anwendung dieser Regel ohne Berücksichtigung der Natur des Verfahrens, zu dem das Dokument gehört, nicht mit dem Sinn und den Zielen der Verordnung Nr. 1049/2001 vereinbar ist.

c) Die Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen durch das Gericht

57. Im Gegensatz zu dem grundlegenden Argument des Rates bin ich der Auffassung, dass in dem angefochtenen Urteil eine angemessene Abwägung der widerstreitenden Rechte und Interessen, also der Effizienz des Entscheidungsprozesses auf der einen und dem Recht auf Zugang auf der anderen Seite, vorgenommen wurde, als das Gericht zu dem Ergebnis kam, dass die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme nicht einschlägig sei.

58. Die hier in Rede stehende Frage sollte auf das angemessene Maß zurückgeführt und daher berücksichtigt werden, dass der Rat Zugang zu *allen* von AIE beantragten Dokumenten gewährte, „mit Ausnahme“ der Identität der Mitgliedstaaten. In diesem Sinne ist anzuerkennen, dass der Rat eine Anstrengung unternimmt, um sein Handeln transparenter zu gestalten, insbesondere wenn er als Gesetzgeber tätig ist. Die Frage geht aber dahin, ob seine bisherigen Anstrengungen ausreichend waren.

59. Substanziell ist die streitige Frage daher folgende: Handelt es sich bei der Identifizierung der Mitgliedstaaten, die „Abänderungsanträge“ in einem „Gesetzgebungsverfahren“ vorgelegt haben, um eine Information, die aufgrund der in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme verweigert werden kann?

60. Die Frage ist meines Erachtens zu verneinen.

15 — Randnr. 46. In diesem Sinne äußert sich das Gericht in Randnr. 69 des angefochtenen Urteils.

61. Meiner Ansicht nach ist der Auffassung des Gerichts zuzustimmen, so dass die Kenntnis der Identität der Mitgliedstaaten, die die im Rahmen der Arbeiten zur Abänderung der Verordnung Nr. 1049/2001 diskutierten Vorschläge vorgelegt haben, ein minimales und unverzichtbares Kriterium darstellt, damit die Adressaten der zukünftigen Bestimmung politische Verantwortlichkeit einfordern können. Gerade deshalb dient der Zugang zu diesen Informationen unmittelbar der Verwirklichung des Ziels, dem das Gesetzgebungsverfahren letztendlich dient, d. h. der demokratischen Legitimation der Vorschriften, die das Ergebnis dieses Verfahrens sind.

62. Ich räume ein, dass der Rat nicht Unrecht hat, wenn er hervorhebt, dass die Kenntnis dieser Information die Verhandlungsstrategie der Ratsmitglieder erschweren und insoweit die Effizienz des Entscheidungsprozesses beeinträchtigen könne. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieses Argument nicht entschieden an Relevanz verliert, wenn es sich nicht mehr auf sein Handeln in anderen als dem normativen Bereich bezieht. Wenn der Rat wie hier „als Gesetzgeber“ tätig wird, kann dieses Argument, das für sich nicht völlig illegitim ist, im Hinblick auf die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme nicht entscheidend sein.

63. „Gesetze erlassen“ ist definitionsgemäß eine gesetzgeberische Tätigkeit, die in einer demokratischen Gesellschaft nur im Rahmen eines öffentlichen und in diesem Sinne „transparenten“ Verfahrens ausgeübt werden kann. Anderenfalls wäre es unmöglich, dem „Gesetz“ die Eigenschaft zuzuschreiben, Ausdruck des Willens derer zu sein, die es zu beachten haben, also dem eigentlichen Fundament seiner Legitimität als unbestreitbarem Gebot. In einer repräsentativen Demokratie – und dieser Begriff muss für die Union gelten – müssen die Bürger von einem Gesetzgebungsverfahren Kenntnis erlangen können, da sie sonst von ihren Vertretern nicht die politische Verantwortlichkeit einfordern können, zu deren Gläubigern sie aufgrund ihres Wählerauftrags geworden sind.

64. Im Rahmen dieses öffentlichen Verfahrens kommt der Transparenz mithin eine qualifizierte Funktion zu, die sich in gewissem Maß von der unterscheidet, die sie im Verwaltungsverfahren erfüllt. Während dort mit der Transparenz insbesondere gewährleistet werden soll, dass die Verwaltung der Rechtsstaatlichkeit unterliegt, dient sie im Gesetzgebungsverfahren der Legitimation des Gesetzes selbst und damit der Rechtsordnung insgesamt.

65. *Man könnte sogar meinen, dass das, was der Rat als ernstliche Beeinträchtigung seines Entscheidungsprozesses betrachtet, zur besten Gewährleistung der korrekten Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens werden kann, an dem der Rat im vorliegenden Fall beteiligt ist. Mit anderen Worten: Es ist die Einschränkung der Transparenz, die in einem Fall wie dem vorliegenden das Verfahren, das bei der Abänderung einer Verordnung wie der Verordnung Nr. 1049/2001 zu beachten ist, beeinträchtigen kann.*

66. In Übereinstimmung mit den Überlegungen des Gerichts ist dem Rat entgegenzuhalten, dass die Nachteile, die die Transparenz im Hinblick auf die Effizienz der Aushandlung und des Erlasses von Entscheidungen mit sich bringt, es kaum rechtfertigen, sie zu opfern, wenn der Rat als zwischenstaatliche Einrichtung in Ausübung von Funktionen derselben Natur handelt, niemals aber, wenn er an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist. Mit anderen Worten: Die Transparenz kann im Rahmen einer „Verhandlung“ zwischen Staaten objektiv als Hindernis erscheinen, nicht aber im Rahmen der „Beratung“ zwischen denjenigen, die den Inhalt einer „Gesetzesbestimmung“ aushandeln müssen. Während im erstgenannten Fall für jeden Staat das Eigeninteresse vorrangig sein kann, ist im zweiten das Interesse der Union betroffen, d. h. ein geteiltes Interesse auf der Grundlage der Verwirklichung der ihr zugrunde liegenden Prinzipien, zu denen das Demokratieprinzip<sup>16</sup> gehört.

16 — Curtin, D., „Judging EU secrecy“, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, S. 459 bis 490 (461), spricht die Bedeutung an, die in der Union noch der Erinnerung an die Tage zukommt, in denen die „Diplomatie“ und nicht die „Demokratie“ ihren Regierungsstil prägte.

67. So nachteilig die Transparenz im Rahmen der Gesetzgebung auch sein kann, ist doch festzuhalten, dass nie behauptet wurde, dass die Gesetzgebung durch die Demokratie „einfacher“ würde, wenn man unter „einfach“ „der Öffentlichkeit entzogen“ versteht, da die von der Öffentlichkeit ausgeübte Kontrolle die Protagonisten der Gesetzgebung gravierend einschränkt.

68. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die „Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ... eine Voraussetzung dafür [ist], dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können“<sup>17</sup>. Diese Kenntnis setzt voraus, dass es den Bürgern möglich ist, „alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist“<sup>18</sup>. Der Öffentlichkeit die Identität der Urheber der im Rahmen eines der Stadien des Gesetzgebungsverfahrens diskutierten Vorschläge vorzuenthalten, bedeutet, den Bürger eines für die effektive Wahrnehmung eines grundlegenden demokratischen Rechts erforderlichen Beurteilungselements zu berauben, das in der effektiven Möglichkeit der Einforderung politischer Verantwortlichkeit von den Protagonisten des Prozesses der öffentlichen Willensbildung besteht, die in einer Rechtsnorm ihren Ausdruck finden soll.

69. Es soll an dieser Stelle noch einmal hervorgehoben werden, dass die an einem Gesetzgebungsverfahren der Union als Mitglieder eines ihrer Organe beteiligten Mitgliedstaaten den Vorstellungen des nationalen Gesetzgebers näherstehen als denen des souveränen Rechtssubjekts, das Protagonist der nach internationalem Recht geregelten Beziehungen ist. Die Logik der Diskretion und sogar der Geheimhaltung, die im Zusammenspiel der Beziehungen zwischen Souveränen gerechtfertigt sein mögen, ist im Rahmen der Union fehl am Platz, die insoweit vor allem progressiv eine Gemeinschaft anstrebt, die von den Grundsätzen des Rechtsstaats und der Demokratie getragen ist.

70. In diesem Zusammenhang steht zwar fest, dass der Rat AIE sämtliche angeforderten Informationen mit Ausnahme der Identität der Urheber der Vorschläge zur Verfügung gestellt hat. Es kann aber nicht akzeptiert werden, dass dies ausreichend war, um dem Grundsatz der Transparenz Genüge zu tun. AIE konnte zwar die „Stellungnahmen“ der Mitgliedstaaten erfahren, nicht aber die Identität derjenigen, von denen sie stammten. Gewiss kann sich eine Stellungnahme als solche ohne Weiteres für die Teilnahme an der geistigen Diskussion eignen, aber in einem politischen Kontext eignet sie sich auch und vor allem, da sie die Stellungnahme von *jemandem* ist.

71. Daher kann der Ansicht der tschechischen, der französischen und der spanischen Regierung nicht gefolgt werden, nach der die Transparenz und damit die demokratische Diskussion mit dem Zugang zum rein materiellen Inhalt des Dokuments gewährleistet sei. Damit wird allenfalls die *abstrakte* Diskussion über die in Rede stehenden Vorschläge gewährleistet, aber in jedem Fall ohne den Mehrwert, den die Identität derjenigen mit sich bringt, die sie vertreten oder kritisieren. Die demokratische politische Diskussion ist vor allem eine verantwortungsvolle Diskussion, und um Verantwortlichkeit einfordern zu können, ist es unerlässlich, die Identität der an der Diskussion Beteiligten und insbesondere die Umstände, unter denen sie dies tun, zu kennen.

72. Das Gericht führt in Randnr. 69 des angefochtenen Urteils zutreffend aus, dass „in einem auf dem Grundsatz der demokratischen Legitimierung beruhenden System der Öffentlichkeit“ die Urheber der Vorschläge, die „in einem Verfahren, in dem die Organe als Gesetzgeber tätig werden“, gemacht wurden, „der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen haben“ und daher bekannt sein müssen. Die vom Rat insoweit geltend gemachten Beeinträchtigungen deuten eher, wie das Gericht in den Randnrn. 70 bis 72 seines Urteils ausführt, auf ein wenig begründetes Vorurteil hinsichtlich des Unvermögens der Bürger und der Organe hin, den tieferen Sinn der demokratischen Diskussion und konkret der Natur der Änderung von Standpunkten und Strategien als Ergebnis gerade der vernünftigen Diskussion zwischen verantwortungsvollen Subjekten korrekt zu verstehen.

17 — Urteil Schweden und Turco/Rat, Randnr. 46.

18 — Ebd.

73. Im Ergebnis hat das Gericht die einander gegenüberstehenden Rechte und Interessen angemessen abgewogen, so dass der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

## 2. Zweiter Rechtsmittelgrund

74. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund rügt der Rat einen Verstoß gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der „allgemeine Gründe“ für die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Kategorien von Dokumenten angeführt werden können<sup>19</sup>.

75. Nach der zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist im Hinblick auf bestimmte Kategorien von Dokumenten gewiss die Vermutung zulässig, dass ihre Verbreitung grundsätzlich Auswirkungen auf das Verfahren haben kann, in dem sie verwendet werden. Diese Vermutung beruht aber auf der Prämisse, dass das in Rede stehende Verfahren eine spezifische Regelung für den Zugang zu diesen Dokumenten vorsieht. Die Existenz einer solchen Regelung erlaubt grundsätzlich die Vermutung, dass die Verbreitung dieser Dokumente das Ziel, dem das Verfahren dient, in dem sie verwendet werden, beeinträchtigen kann.

76. Es handelt sich keinesfalls um eine unwiderlegbare Vermutung, denn „[d]iese allgemeine Vermutung schließt nicht das Recht für die ... Beteiligten aus“ (also derjenigen, die kein Recht auf Zugang zu den Dokumenten im Kontrollverfahren haben), „darzulegen, dass diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument ... nicht gilt oder dass ... ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht“<sup>20</sup>.

77. Im vorliegenden Fall macht der Rat zwar geltend, sich gegenüber dem Gericht auf eine allgemeine Vermutung berufen zu haben, die gegen die von AIE verlangte Offenlegung der Identität der Mitgliedstaaten spreche, doch hat er, wie sich aus Randnr. 49 der Rechtsmittelschrift ergibt, tatsächlich geltend gemacht, dass sich das in Rede stehende Dokument auf besonders sensible Fragen bezogen und sich der Entscheidungsprozess in einem sehr frühen Stadium befunden habe, so dass seine Verbreitung den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen hätte können.

78. Meiner Ansicht nach kommt Vorstehendes nicht der Berufung auf eine besondere Zugangsregelung gleich, die sich von der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen unterscheidet, sondern dem Vorbringen von Gründen für die konkrete Verweigerung des Zugangs zu den beantragten Informationen. Auf diese Gründe hat das Gericht meiner Ansicht nach in den Randnrn. 68 bis 78 des angefochtenen Urteils eine begründete und ausreichende Antwort gegeben, indem es wiederholt den übermäßig abstrakten Charakter der Argumente des Rates betont hat. In diesem Punkt ist meines Erachtens der Ansicht von AIE zu folgen, nach der ein Rechtsmittelgrund unstatthaft ist, der in Wirklichkeit auf eine Überprüfung der Sachverhaltswürdigung des Gerichts durch den Gerichtshof abzielt.

## 3. Dritter Rechtsmittelgrund

79. Der Rat rügt mit dem dritten und letzten, in drei Teile gegliederten Rechtsmittelgrund einen Rechtsfehler.

19 — So die Urteile Schweden und Turco/Rat, Randnr. 50, vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Slg. 2010, I-5885, Randnr. 54), und vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, Slg. 2011, I-6237, Randnr. 74).

20 — Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 62.

80. Erstens macht der Rat geltend, das Gericht habe in unzulässiger Weise den Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung des Interesses, das durch die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme geschützt werde, verlangt. Statt einen derartigen Nachweis zu verlangen, hat das Gericht aber lediglich die Argumente widerlegt, mit denen der Rat gerade nachweisen wollte, dass die Offenlegung der Identität der Mitgliedstaaten den Entscheidungsprozess beeinträchtigt habe.

81. Wenn das Gericht nämlich in den Randnrn. 73 und 74 des angefochtenen Urteils, wie der Rat in Ziff. 57 seiner Rechtsmittelschrift ausführt, feststellt, dass der Inhalt einer Diskussion zwischen den Vertretern einer Regierung und einer parlamentarischen Kommission keine Feststellung einer Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses ermögliche, gibt das Gericht in Wirklichkeit eine Antwort auf die Behauptung des Rates, nach der die nicht genehmigte Verbreitung der Identität der Mitgliedstaaten durch Statewatch den Entscheidungsprozess tatsächlich beeinträchtigt habe. Wenn das Gericht daher konkret geworden ist, erfolgte dies nur, weil der Rat es dazu aufgefordert hatte.

82. Im Rahmen des zweiten Teils des Rechtsmittelgrundes bringt der Rat vor, in dem angefochtenen Urteil sei bei der Prüfung der Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses durch die Offenlegung der Identität der Delegationen die Bedeutung des Stands der Diskussionen nicht berücksichtigt worden.

83. Unbeschadet der Gründe, die das Gericht in den Randnrn. 75 und 76 des angefochtenen Urteils darlegt, halte ich es an dieser Stelle für ausreichend, auf die in Nr. 50 dieser Schlussanträge dargelegte Erwägung zu verweisen, nach der sich die Logik der Prinzipien des Gesetzgebungsverfahrens gleichermaßen auf sämtliche Stadien erstrecken muss, aus denen es sich zusammensetzt.

84. Drittens und abschließend rügt der Rat, dass der sensible Charakter des angeforderten Dokuments nicht berücksichtigt worden sei. Insoweit verweise ich erneut auf die allgemeinen Erwägungen in den Nrn. 63 bis 71 und halte im Übrigen den Hinweis für ausreichend, dass die Vorwürfe des Rates wiederum ausschließlich auf seine abweichende Ansicht hinsichtlich der Sachverhaltswürdigung durch das Gericht zurückgehen.

85. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auch die übrigen Rechtsmittelgründe zurückzuweisen.

## **VII – Kosten**

86. Gemäß Art. 184 Abs. 1 und Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung schlage ich dem Gerichtshof vor, den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

## **VIII – Ergebnis**

87. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. Der Rat trägt die Kosten.