

  


# Klageschrift

## Nichtigkeitsklagen gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV

Der Kläger,

Herr Fabio De Masi, MdEP, 

- im Folgenden: Kläger -

Prozessbevollmächtigter,

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M. (EUI), 

Deutschland

erhebt gegen die Kommission der Europäischen Union

- im Folgenden: Beklagte -

gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV Nichtigkeitsklage wegen der Verhinderung des vollständigen Zugangs zu Dokumenten der Code of Conduct Gruppe und beantragt:

- 1) den Beschluss der Beklagten über den restriktiven Zugang zu den Dokumenten der Code of Conduct Gruppe vom 08.06.2016 (Anlage 1) für nichtig zu erklären sowie
- 2) der Beklagten gem. Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts die Kosten des Rechtsstreits und etwaiger Streithelfer aufzuerlegen.

# **Vollmacht, Zustellungen, Verfahrenssprache**

## **I. Prozessvollmacht und Vollmacht**

1. Der Prozessbevollmächtigte ist Professor am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Bremen, Deutschland. Eine Kopie der Ernennungsurkunde ist als Anlage 2 beigefügt.
2. Als Rechtsprofessor ist der Prozessbevollmächtigte nach § 67 Abs. 1 S. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung und § 22 Abs. 1 S. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes berechtigt, als Prozessbevollmächtigter vor den Gerichten der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und in Verfahren vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht aufzutreten.
3. Eine Bevollmächtigung durch den Kläger, MdEP Fabio De Masi, ist als Anlage 3 beigefügt.

## **II. Zustellungen**

4. Der Kläger verfügt über keine Zustellungsadresse in Luxemburg.
5. Hiermit wird gem. Art. 77 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts erklärt, dass der Prozessbevollmächtigte damit einverstanden ist, Zustellungen des Gerichts in der in Art. 57 Abs. 4 der Verfahrensordnung genannten Zustellungsart zu erhalten.

## **III. Verfahrenssprache**

6. Der Kläger wählt deutsch als Verfahrenssprache.

# Inhaltsübersicht

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. Klageantrag zu 1)</b> .....                                  | <b>4</b>  |
| <b>I. Sachverhalt</b> .....  | <b>4</b>  |
| 1. Der Beschluss der Beklagten vom 8.6.2015 .....                  | 4         |
| 2. Übersicht: Klagegründe .....                                    | 6         |
| <b>II. Zulässigkeit des Antrags zu 1)</b> .....                    | <b>7</b>  |
| 1. Klagegegenstand .....   | 7         |
| 2. Klagebefugnis .....   | 8         |
| <b>III. Klagegründe des Antrags zu 1)</b> .....                    | <b>9</b>  |
| 1. Recht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 230 AEUV .....          | 9         |
| 2. Verstoß gegen Art. 230 AEUV .....                               | 10        |
| 3. Verstoß gegen die interinstitutionelle Rahmenvereinbarung ..... | 12        |
| <b>B. Klageantrag zu 2)</b> .....                                  | <b>13</b> |

## Begründung

7. Das Europäische Parlament (EP) hat im Februar 2015 nach den sogenannten „Luxemburg Leaks“ über die Steuerpraxis Luxemburgs den Sonderausschuss (TAXE) zu Steuervorbescheiden und Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung der Mitgliedsstaaten eingerichtet, um die Vereinbarkeit des aggressiven Steuerwettbewerbs im Bereich der Unternehmensbesteuerung mit dem Unionsrecht zu untersuchen und Maßnahmen zur Einschränkung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu empfehlen.
8. Zum 02.12.2015 hat das EP das Mandat von TAXE erneuert und ergänzt (TAX2). Der Ausschuss wird seine Arbeit auf dieser Grundlage bis August 2016 fortsetzen. In seiner zweiten Phase wird der Ausschuss unter anderem die Arbeit der EU-Kommission (KOM) in den Bereichen staatliche Beihilfen und Steuern verfolgen sowie untersuchen, ob die Mitgliedsstaaten ihrer Verpflichtungen nach Unionsrecht bzw. Vereinbarungen zur Eindämmung schädlichen Steuerwettbewerbs in der EU nachkommen.
9. Eine zentrale Bedeutung für die Ausschussarbeit spielen die Dokumente der Code of Conduct Group on Business Taxation (CoCG), die am 9.3.1998 durch den EU-Finanzministerrat (Ecofin) mit dem Ziel der Koordination der Steuerpraxen der Mitgliedsstaaten und der Verhinderung von schädlichen Steuerwettbewerb im Binnenmarkt eingesetzt worden war (Abl. C 99/1 vom 1.4.1998). Die Gruppe prüft steuerpolitische Maßnahmen gegen die Kriterien des Verhaltenskodex (Code of Conduct) und erstellt allgemeine Handlungsanweisungen, um Schaden durch Steuerpraktiken an nationalen Haushalten und anderen Steuerzahler\_innen durch einzelne Maßnahmen zu verhindern. Die Beklagte hat den Zugang zu den von ihr in diesem Zusammenhang erstellten Dokumenten bislang nicht vollständig eröffnet, obschon dies sowohl einzelne MdEPs als auch der Sonderausschuss als solcher beantragt haben.

### A. Klageantrag zu 1)

#### I. Sachverhalt

##### 1. Der Beschluss der Beklagten vom 8.6.2015

10. Mit dem Beschluss vom 8.6.2016 lehnt die Beklagte es ab, dem Kläger im Rahmen der Arbeit des Sonderausschusses TAX2 vollständigen Zugang zu Dokumenten der CoCG zu ermöglichen.
11. Der Beschluss der Beklagten zielt hierbei auf den Antrag des Vorsitzenden des TAX2-Sonderausschusses an die Beklagte vom 30.5.2016 (Anlage 4) auf Zugang zu Dokumenten der CoCG. Der Antrag zielt u.a. erneut auf die Offenlegung aller Tischvorlagen der CoCG in deren Besitz die KOM ist, inklusive von Dokumenten der Mitgliedsstaaten und des Präsidenten der CoCG:
12. „Schließlich bitten die Koordinator\_innen Ihre Dienststelle um die Übermittlung der aller Tischvorlagen der Code of Conduct Gruppe, einschließlich der solcher der Mitgliedsstaaten und des Präsidenten der Gruppe, welche in Ihrem Besitz sind.“

13. Im Bescheid vom 8.6.2016 verweist die KOM zudem erneut auf das bestehende „in camera“ Verfahren und mithin auf das "Arrangement for the examination of confidential documents by the Special Committee on Tax Rulings and Other measures Similar in Nature or Effect (TAXE Committee)" (Anlage 5), welches dem Beschluss der KOM vom 14.3.2016 (Anlage 6) angehängt war:

"In Übereinstimmung mit der Rahmenvereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 20.10.2010 gilt hiermit als vereinbart, dass die Mitglieder des TAX2-Sonderausschusses berechtigt sind, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und unter folgenden Bedingungen Einblick in vertrauliche Dokumente zu erhalten:

#### **1- Betreffende Dokumente:**

Die betreffenden Dokumente sind:

1- die von Kommissionsbeamten erstellten internen Sitzungsprotokolle der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)",

2- die Dokumente, die 2015 in unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführten Sitzungen zur Verfügung gestellt wurden (Arbeitsdokumente der Kommission zur Diskussion in Sitzungen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" zwischen 1998 und 2009 sowie zwischen 2010 und 2015).

In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Rats vom 9.3.1998 ist die Arbeit der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" vertraulich und basiert auf vertraulichen Informationen. Deren Übermittlung an das Europäische Parlament richtet sich daher nach den Bestimmungen des Anhangs II der Rahmenvereinbarung. Gemäß Nummer 2.1 des Anhangs II der Rahmenvereinbarung werden Informationen derjenigen Mitgliedsstaaten, welche ihre Zustimmung zur Begutachtung der Dokumente nicht gegeben haben, geschwärzt. Darüber hinaus und in Übereinstimmung mit Ziffer 3.2.2 des Anhangs II der Rahmenvereinbarung werden personenbezogene Daten aus den Dokumenten entfernt.

3- die nicht geschwärzten Versionen der unter Punkt 2 aufgeführten Dokumente, abhängig vom Ergebnis der im März 2016 von der Kommission durchgeführten Konsultation der Mitgliedstaaten.

[...]

Der Zugang zu den unter Punkt 3 aufgeführten Dokumenten wird spätestens einen Monat nach Beginn des Zeitfensters ermöglicht.

Der Zugang zu internen Ratsprotokollen außer denen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)", die in den Zuständigkeitsbereich des TAXE-Sonderausschusses fallen, wird in einem Anhang zu dieser Vereinbarung geregelt werden.

#### **2- Zur Überprüfung der Dokumente berechtigte Personen:**

[...]

### **3- Bedingungen für die Organisation der Sitzung:**

Das Sekretariat des Europäischen Parlaments wird die Einsichtnahme in einem gesicherten Leseraum gemäß den unter Punkt 3.2.3. des Rahmenabkommens über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission niedergelegten Regelungen in den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments organisieren.

Dies bedeutet, dass alle persönlichen elektronischen Geräte (wie Smartphones, Kameras, Camcorder etc...), welche die Vervielfältigung oder Zugänglichmachung eines Dokuments für Dritte ermöglichen, vor Beginn der Sitzung an Vertreter\_innen der Kommission, die für die Organisation der Sitzungen verantwortlich sind, übergeben werden müssen.

Es ist nicht erlaubt, die Dokumente zu kopieren, aber es ist möglich, während der Konsultation Notizen anzufertigen, die danach aus dem Raum mitgenommen werden können.

Die unter Nummer 1 genannten Dokumente werden den Teilnehmer\_innen des Treffens in zweifacher Ausführung zur Verfügung gestellt.

### **4- Datum und Uhrzeit des unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden Treffens:**

Alle berechtigten Personen werden frühestens vom 21. März bis zum 30. Juni 2016 Zugang zu den Dokumenten haben. Nach Ablauf dieses Zeitraums wird die Kommission alle Dokumente wieder an sich nehmen.

14. Damit ist offensichtlich, dass die Beklagte im Beschluss vom 8.6.2016 den Zugang zu Dokumenten der CoCG in der genannten Weise erneut beschränkt.
15. Diesem Antrag wurde mit Beschluss vom 8.6.2016 nicht stattgegeben. Dem Kläger als Ausschussmitglied werden (a) die spezifisch angefragten Tischvorlagen nicht vorgelegt. Bereits vorgelegte Dokumente sind (b) nur in einem Reading Room einsehbar, zu dem nur restriktiv Zugang gewährt wird.
16. Zur Begründung für diese Einschränkungen stützt sich die Beklagte darauf, dass sie alle Dokumente, inklusive der Tischvorlagen der KOM, die unter die Anfrage des Ausschusses fallen und welche im Besitz der KOM seien, bereits zur Verfügung gestellt habe. Tischvorlagen, welche aus der Urheberschaft des Präsidenten der CoCG und der Mitgliedsstaaten kommen, sollten direkt bei diesen angefragt werden. Diese seien der KOM nicht übermittelt worden.

## **2. Übersicht: Klagegründe**

17. Der Kläger macht folgende Klagegründe geltend: 1) Die Beklagte hat das Recht aus Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m Art. 10 Abs. 2 EUV i.V.m den Auskunftspflichten fehlerhaft angewendet, indem sie mit Bescheid vom 8.6.2016 den vollständigen Zugang des Klägers zu den Tischvorlagen der CoCG verweigert. Der Bescheid verletzt den AEU-Vertrag und

ist insoweit mit einem Nichtigkeitsgrund (Art. 263 Abs. 2 Alt. 3 AEUV) behaftet. 2) Die Beklagte hat zweitens die Interinstitutionelle Vereinbarung<sup>1</sup> fehlerhaft angewendet, indem der Beschluss vom 8.6.2016 nicht mit denen in den Punkten 1. und 3. des Anhangs II dieser Rahmenvereinbarung aufgeführten Modalitäten vereinbar ist und damit der Zugang zu Dokumenten rechtswidrig eingeschränkt wird. Der Bescheid vom 8.6.2016 verstößt auch diesbezüglich gegen den AEU-Vertrag und gegen die bei der Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm und ist auch insoweit mit einem Nichtigkeitsgrund (Art. 263 Abs. 2 Alt. 3 AEUV) behaftet.

## II. Zulässigkeit des Antrags zu 1)

18. Die Klage ist als eine gegen den Beschluss der Beklagten vom 8.6.2016 gerichtete Nichtigkeitsklage im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig.

### 1. Klagegegenstand

19. Der Bescheid vom 8.6.2016 ist ein Beschluss der Beklagten und somit tauglicher Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV. Der Bescheid vom 8.6.2016, der unter Bezugnahme des Bescheides vom 14.3.2016 den Zugang zu Dokumenten der CoCG erneut unter einem restriktiven Verfahren ermöglicht und ansonsten die Feststellung trifft, dass alle sich im Besitz der KOM befindenden Dokumente bereits zur Verfügung gestellt wurden, stellt einen verbindlichen Rechtsakt der Beklagten mit Rechtswirkung gegenüber den parlamentarischen Mitgliedern des TAX2-Sonderausschusses und damit gegenüber dem Kläger dar. Der Bescheid vom 14.3.2016 über die Anwendung des restriktiven Verfahrens in diesem Fall schließt ein besonderes Verfahren endgültig ab.<sup>2</sup> Er hat Rechtswirkung und ist, da auch Beschlüsse gegenüber Unionsorganen und ihren Teilen der Norm unterfallen,<sup>3</sup> ein Beschluss i.S.v. Art. 288 Abs. 4 AEU-Vertrag und damit tauglicher Klagegegenstand.

20. Selbst wenn die Festlegung nicht als Beschluss i.S.d. Art. 288 Abs. 4 AEUV anzusehen wäre, wäre ein tauglicher Klagegegenstand gegeben. Klagegegenstände einer Nichtigkeitsklage können auch atypische Rechtsakte umfassen, um den Sinn und Zweck der Nichtigkeitsklage, nämlich die Wahrung des Rechts bei Anwendung der Verträge, zu sichern.<sup>4</sup> Die angreifbaren Handlungen einer Nichtigkeitsklage sind deswegen nicht auf die Handlungsmöglichkeiten der Organe i.S.d. Art. 288 AEUV beschränkt. Unter Beachtung des Punkt 3.3.2 des Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung hat zwischen dem TAX2 Sonderausschussvorsitzenden und dem zuständigen Kommissar eine Festlegung über die Modalitäten eines solchen Verfahrens stattgefunden. Damit ist auch die Bezugnahme auf diese Vereinbarung im Beschluss der Beklagten vom 8.6.2016 eine Handlung i.S.d. Art. 263 Abs. 2 AEUV und damit tauglicher Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage.

21. Dem Beschluss der Beklagten vom 8.6.2016 mangelt es auch nicht an der Außenwirkung. Zwar hat der EuGH eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung des Parlamentspräsidenten für unzulässig erachtet, die den Antrag einer Parlamentsgruppe auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses für zulässig gehalten und entschieden hatte,

---

<sup>1</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (Abl. L 304/47 v. 20.11.2010).

<sup>2</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Art. 288 AEUV, Rn. 88.

<sup>3</sup> Ebd., Rn. 93.

<sup>4</sup> Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Auflage, Tübingen 2011, Rn. 376.

dass „die angefochtene Handlung (...) keine Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten kann. Die Untersuchungsausschüsse (...) verfügen nämlich nur über eine Untersuchungsbefugnis; die Handlungen im Zusammenhang mit ihrer Einsetzung betreffen folglich nur die interne Organisation der Arbeit des (...) Parlaments.“<sup>5</sup> Und eine ähnliche Entscheidung hat der Gerichtshof im Rahmen einer Klage getroffen, mit der die Rechtmäßigkeit des Verfahrens zur Benennung des Vorsitzenden einer interparlamentarischen Delegation bestritten wurde, die nur für Informationen und Kontakte zuständig ist und deren die Zusammensetzung betreffenden Handlungen nur die interne Organisation der Arbeit des Parlaments betreffen.<sup>6</sup> Anders als in diesen Fällen des Intra-Organhandelns geht es vorliegend aber um die Beeinträchtigung von Rechten des Klägers als MdEP in der parlamentarischen Arbeit durch einen Beschluss der beklagten EU-Kommission. Die Außenwirkung ist daher gegeben. Dass der Ausschussvorsitzende gegen den Beschluss nicht vorgegangen ist, steht der Möglichkeit der Verletzung der Rechte der Ausschussmitglieder und der Außenwirkung des Beschlusses der Beklagten nicht entgegen. Der Vorsitzende kann nicht rechtswirksam auf Rechte Dritter - hier des Klägers - verzichten.

## 2. Klagebefugnis

22. Der Kläger ist als Abgeordneter des Europäischen Parlaments Adressat von Beschlüssen der Organe, mindestens aber ist er unmittelbar und individuell von einem Organhandeln betroffen und damit gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt.
23. Bei der Beantwortung der Frage, ob der Kläger als einzelnes Mitglied des Sonderausschusses TAX2 als Adressat des Beschlusses zu verstehen sind, ist es unerheblich, dass der Beschluss nicht unmittelbar an den Abgeordneten als Ausschussmitglied gerichtet ist und das Verfahren zum Reading Room nicht unmittelbar von dem Kläger mit der Beklagten vereinbart worden ist. Unmittelbarer Adressat des Beschlusses der Beklagten vom 8.6.2016 ist zwar in allen Fällen der gem. Art. 204 Nr. 1 der GeschO EP<sup>7</sup> gewählte Vorsitzende des Ausschusses, der gemeinsam mit der dem stellvertretenden Vorsitzenden den Vorstand des Ausschusses bildet und diesen vertritt. Der Kläger als Mitglied von TAX2 ist allerdings i.S.d Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV in besonderer Weise von dem Beschluss betroffen und daher klagebefugt.
24. Der Beschluss 8.6.2016 betrifft den Kläger in seinem rechtlichen Interesse als Parlamentarier an vollständigem Dokumenten- und Informationszugang aus Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m Art. 10 Abs. 2 EUV i.V.m den Auskunftspflichten. Diese Betroffenheit durch den Beschluss der Beklagten ist auch unmittelbar, denn bereits der Bescheid selbst und nicht erst eine in der Folge hinzutretende Durchführungsmaßnahme<sup>8</sup> greift in den Interessenkreis des Abgeordneten ein, da der vollständige Zugang zu den Dokumenten verhindert und die Einsichtnahme eingeschränkt wird.
25. Schließlich ist die Betroffenheit auch individuell. Die persönliche Eigenschaft als Mitglied des Sonderausschusses TAX2 hebt den Kläger von allen übrigen Parlamentarier\_innen des Europäischen Parlaments ab.

---

<sup>5</sup> EuGH, Beschluss vom 4. Juni 1986, Gruppe der Europäischen Rechten/Parlament (C-78/85, Slg. 1986, 1753, Rn. 11).

<sup>6</sup> EuGH, Beschluss vom 22. Mai 1990, Blot und Front national/Parlament (C-68/90, Slg. 1990, I-2101, Rn. 10 f.).

<sup>7</sup> Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments der 8. Wahlperiode, Juli 2014.

<sup>8</sup> Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Auflage, Tübingen 2011, Rn. 453.

### III. Klagegründe des Antrags zu 1)

#### 1. Recht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 230 AEUV

26. Der Kläger als MdEP hat ein Recht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 10 Abs. 2 EU i.V.m. den Auskunftsverpflichtungen, das hinter den Zugangsrechten aus der Transparenz-VO 1049/2001 nicht zurückbleiben darf.
27. In Art. 230 Abs. 2 AEUV heißt es: "Die Kommission antwortet mündlich oder schriftlich auf die ihr vom europäischen Parlament oder von dessen Mitgliedern gestellten Fragen". Korrespondierend zu diesen Fragerechten bestehen Auskunftsverpflichtungen der Beklagten gem. Art. 230 Abs. 2 i.V.m. Art. 128 ff GeschO EP und gem. Art. 128 Nr. 1 GeschO EP.
28. Diese Auskunftsverpflichtungen beinhalten auch die Pflicht, den Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane zu eröffnen, sofern diese für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle durch das Parlament erforderlich sind.
29. Dies ergibt sich aus einer an Wortlaut, Systematik und Teleologie orientierten Auslegung des Fragerechts. Ausweislich des Wortlautes der Norm ist die Beklagte zur Antwort auf Fragen verpflichtet.<sup>9</sup> Auch in Bezug auf das Wie der Antwort unterliegt die Beklagte rechtlicher Bindung. Die Antwort muss „unverzüglich, vollständig und wahrheitsgemäß“<sup>10</sup> erfolgen. Denn das Fragerecht aus Art. 230 Abs. 2 AEUV wird unter anderem durch den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 13 Abs. 2 S. 2 AEUV ausgestaltet.<sup>11</sup>
30. Der Umfang der Beantwortungspflicht wird ferner systematisch geprägt durch den Zweck des Art. 230 Abs. 2 AEUV, der vor allem darin zu sehen ist, das Parlament in die Lage zu versetzen seiner Aufgabe der politischen Kontrolle der Beklagten aus Art. 14 Abs. 1 AEUV nachzukommen.
31. Die parlamentarische Kontrolle als Kernbestandteil der demokratischen Ausgestaltung der Union setzt dem Sinn und Zweck nach voraus, dass die Willensbildung des Parlaments möglichst auf Grundlage aller zur Verfügung stehenden Informationen erfolgt. Denn die ist schlechterdings die Grundlage jeder demokratischen Willensbildung.
32. Aus diesen Erwägungen folgt, dass die Auskunftspflicht der Beklagten im Rahmen des Art. 230 Abs. 2 AEUV mit Blick auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 13 Abs. 2 S. 2 AEUV und der Aufgabe des Parlaments zur politischen Kontrolle gem. Art. 14 Abs. 1 AEUV, die demokratische Willensbildung des Parlaments ermöglichen muss. Dazu gehört - das ist auf der unionsrechtlichen Ebene nicht anders als auf Ebene der nationalen Parlamente - auch die Pflicht, die verfügbaren Informationen dem Parlament zugänglich zu machen. Art. 230 Abs. 2 AEUV enthält deshalb grundlegend auch die Pflicht den Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane zu eröffnen, sofern diese für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle durch das Parlament erforderlich sind.

---

<sup>9</sup> Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 54. EL, München 2014, Art. 230 AEUV, Rn. 19.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Ebd.

33. Diese Pflicht zur Verfügungstellung von Dokumenten kommt der Beklagten nicht nur gegenüber dem EP, sondern auch gegenüber einzelnen Abgeordneten zu. Dies folgt daraus, dass das europäische Parlament ein Arbeitsparlament ist. Das heißt, die inhaltliche Arbeit der Parlamentarier\_innen findet insbesondere in Ausschüssen statt, in denen die Arbeit im Plenum durch Berichte und Entschließungsanträge vorbereitet wird. Parlamentarier\_innen haben subjektive Zugangsrechte zu Dokumenten auch unabhängig von den Maßgaben und Mehrheiten der einzelnen Ausschüsse, deren Dokumentenzugangsrechte entweder schon in der GeschO EP oder im Ausschussmandat niedergelegt sind. Nur so kann effektiver Minderheitenschutz auf der Ebene geleistet werden, auf der die tatsächlichen Entscheidungsprozesse stattfinden. Denn die individuelle Willensbildung mit und gegen andere Mitglieder des Parlaments in streitiger Auseinandersetzung ist Wesensgehalt parlamentarischer Arbeit.
34. In systematischer Hinsicht streitet zudem das Bestehen eines allgemeinen primärrechtlichen Auskunftsanspruchs für Unionsbürger\_innen für das Bestehen einer Pflicht zur Zugänglichmachung von relevanten Dokumenten für das Parlament und die einzelnen Mitglieder.
35. Es gibt in Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m der Transparenz-VO einen primärrechtlichen subjektiven Anspruch von Unionsbürger\_innen auf Zugang zu Dokumenten der Organe. Hierbei geht es insbesondere um die Umsetzung des Grundsatzes der Offenheit und der Transparenz des Handelns der Union. Diese Grundsätze müssen insbesondere auch in Auslegung der Rechte der Parlamentarier\_innen aus Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m Art. 10 Abs. 2 EUV i.V.m Auskunftspflichten Anwendung finden, denn transparentes und offenes Handeln aus Art. 15 Abs. 1 AEUV setzt Informationszugang voraus.
36. In Art. 10 Abs. 2 EUV ist verfassungsrechtlich normiert, dass die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im europäischen Parlament vertreten sind. Das europäische Parlament und damit die Parlamentarier\_innen sind gem. Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 EUV gemeinsam mit dem Rat als gesetzgebendes Organ tätig und vertreten dabei die Bürger\_innen der Europäischen Union, um durch einen demokratisch legitimierten Prozess Recht zu setzen. Daraus kann nur folgen, dass solche Bürger\_innenrechte auf Dokumentenzugang mindestens in gleichem Maße auch für Parlamentarier\_innen gelten müssen. Ansonsten würde es bedeuten, dass Art. 10 Abs. 2 EUV und der Prozess, der zu einer legitimen repräsentativen Demokratie (so im Sinne des Art. 10 Abs. 1 EUV) überhaupt erst führt, auf einen Verlust von Informationsrechten hinausläuft. Somit muss dieses Recht von Parlamentarier\_innen auf Zugang zu Dokumenten im parlamentarischen System in gleichem – nämlich vollständigem und unbeschränktem – Umfang bestehen, wie es Art. 15 Abs. 3 AEUV und die Transparenz-VO ermöglicht.
37. Da nach der Transparenz-VO weder die Schwärzungen, noch die Nichtzurverfügungstellung und auch nicht das Reading Room-Verfahren begründet werden kann, verletzt die Beklagte nicht nur die Transparenz-VO, sondern auch die Abgeordnetenrechte aus Art. 230 AEUV.

## **2. Verstoß gegen Art. 230 AEUV**

38. Der Beschluss der Beklagten vom 8.6.2016 verletzt den Kläger in seinem Recht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 10 Abs. 2 EU i.V.m. den Auskunftsverpflichtungen, das hinter den Zugangsrechten aus der Transparenz-VO 1049/2001 nicht zurückbleiben darf.

39. Dem Ausschuss wurden etliche Dokumente zur Verfügung gestellt. Diese umfassen sowohl Tischvorlagen als auch Protokolle der CoCG. Eine detaillierte Aufschlüsselung findet sich in Anlage 7.
40. Die KOM hat den Zugang zu Tischvorlagen, welche von den Mitgliedsstaaten und dem Präsidenten der CoCG erstellt wurden und welche sich in ihrem Besitz befinden, gar nicht ermöglicht. Die KOM schreibt im Bescheid vom 8.6.2016:
- „Auch nehme ich Ihre Anfrage zum Empfang von Protokollen, welche von Angestellten des Europäischen Rats bei den Sitzungen der Code of Conduct Gruppe verfasst wurden, zur Kenntnis. Bedauerlicherweise sind diese Dokumente meiner Dienststelle nicht zur Verfügung gestellt worden und sollten daher direkt beim Rat angefragt werden.“
41. Zudem schreibt sie: „Gleiches gilt für Dokumente der Code of Conduct Gruppe, welche vom Präsidenten der Gruppe und/oder von den Mitgliedsstaaten stammen“.
42. Die KOM verweist damit auch bei dem Dokumententyp „Tischvorlage“ offensichtlich darauf, dass in den Fällen von der Urheberschaft des Präsidenten der CoCG und der Mitgliedsstaaten diese Tischvorlagen nicht an die KOM übermittelt worden seien.
43. Diese Tischvorlagen sind aber immer Gegenstand und Grundlage der Diskussion der Sitzungen der CoCG. Sie umfassen Einschätzungen, Vorschläge und Positionen aller Beteiligten, werden allen Teilnehmer\_innen der CoCG vor der Sitzung übermittelt. Da die KOM immer Teilnehmerin aller Sitzungen der CoCG ist, ist sie somit auch im Besitz dieser Dokumente.
44. Das Recht auf Zugang zu den Dokumenten ist unabhängig davon, ob die KOM die Tischvorlagen selbst erstellt hat oder nicht. Denn es ist ohne Belang, ob die Tischvorlagen von der KOM selber erstellt wurden oder diese von anderen Teilnehmer\_innen an den Sitzungen der CoCG stammen und im Rahmen der Vorbereitung der Sitzungen der CoCG an die KOM übermittelt wurden. Gem. Art. 2 Abs. 2 der Transparenz-VO gilt der Anwendungsbereich der Transparenz-VO für alle Dokumente eines Organs. Das heißt, für alle Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden. Die Transparenz-VO stellt damit, abgesehen von der Urheberschaft eines Dokuments nur darauf ab, dass das Dokument an das Organ übermittelt und es sich im Besitz des Organs befindet.
45. Dazu kann angeführt werden, dass Protokolle, deren Urheber\_in der\_die Vertreter\_in der KOM in den jeweiligen Sitzungen der CoCG ist, auf diese Tischvorlagen – welche sich nach Aussage der KOM nicht in ihrem Besitz befinden – aber Bezug nehmen (Anlage 8 und 9). Die Argumentation der KOM im Bescheid vom 8.6.2016, dass die Tischvorlagen sich nicht in ihrem Besitz befinden, ist damit fehlerhaft.
46. Außerdem hat die KOM gem. Punkt I des Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung die Aufgabe eines Sekretariats der CoCG übernommen. Die KOM soll die Gruppe bei den erforderlichen Vorarbeiten unterstützen und die Erteilung der Auskünfte sowie die Abwicklung des Beurteilungsverfahrens, ob schädliche steuerliche Maßnahmen vorliegen oder nicht, zu erleichtern. Auch soll die KOM den

Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten koordinieren. Allein im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung kommt die KOM schon in den Besitz der Tischvorlagen.

47. Das Zugangsrecht zu Dokumenten von Parlamentarier\_innen aus Art. 230 AEU-Vertrag darf hinter dem Zugangsrecht aus der Transparenz-VO nicht zurückbleiben. Die Verweigerung der KOM zum Zugang zu Tischvorlagen des Präsidenten der CoCG und der Mitgliedsstaaten, welche sich im Besitz der KOM befinden, verletzen die Abgeordnetenrechte aus Art. 230 AEUV.

### **3. Verstoß gegen die interinstitutionelle Rahmenvereinbarung**

48. Der Beschluss der Beklagten verstößt aber auch gegen die interinstitutionelle Rahmenvereinbarung als solche. An deren Einhaltung hat der Kläger ein über Art. 230 AEUV vermitteltes subjektives Rechtsinteresse.
49. Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung "Rahmenvereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission" vom 20.11.2010<sup>12</sup> (im folgenden Anhang II der Rahmenvereinbarung) regelt in Punkt 1. den Anwendungsbereich und die Modalitäten für den Zugang zu vertraulichen Informationen und ihre Behandlung (Punkt 3.) bei die Übermittlung vertraulicher Informationen der Beklagten an das Parlament. Gem. Art. 295 Satz 2 AEUV können diese Rahmenvereinbarungen bindenden Charakter haben, vorausgesetzt, dass sie in Übereinstimmung mit Primärrecht stehen und die Kontrollmöglichkeiten des EP, die insbesondere über Art. 14 EUV garantiert sind, nicht aushebeln.
50. Der Beschluss vom 8.6.2016 ist, sofern er den Dokumentenzugang unter Berufung auf die institutionelle Vereinbarung und weitere Durchführungsvereinbarungen beschränkt, aber schon nicht mit den Modalitäten gem. Punkt 3 des Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung vereinbar. Denn der Beschluss führt nicht zu einer gleichwertigen Regelung, wie es Punkt 3.2.4 vorsieht. Die Ratio des Rechts auf Dokumentenzugang aus Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m Art. 10 Abs. 2 AEUV i.V.m den Auskunftsverpflichtungen – nämlich größtmöglicher Zugang – muss bei Auslegung des Anhangs II der Rahmenvereinbarung Anwendung finden.
51. Die Rahmenvereinbarung sieht, anders als der Beschluss vom 8.6.2016, keine Möglichkeit vor, ein Reading Room-Verfahren innerhalb der Räumlichkeiten der Beklagten auszuführen. Die Rahmenvereinbarung sieht vor, dass die relevanten Informationen dem Parlament überstellt werden.
52. Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung kann zudem die primärrechtlich basierten Transparenzgrundsätze nicht aushebeln. Das würde darauf hinauslaufen, dass das Recht auf Informationszugang nach der Transparenz-VO 1049/2001 weiter wäre als die Informationsrechte der MdEPs aus Art. 230 AEUV. Es kann aber keinen Unterschied in der rechtlichen Bewertung der Rechtmäßigkeit der Vertraulichkeitseinschätzung der Informationen geben, wenn ein\_e Unionsbürger\_in oder ein\_e MdEP den Zugang zu Dokumenten der CoCG fordert. In beiden Fällen muss ein weitestmöglicher Zugang zu Dokumenten europäischer Organe gewährt werden.

---

<sup>12</sup> Abl. L 307/47 vom 2011.2010.

53. Außerdem ist schon der Anwendungsbereich (Punkt 1) des Anhangs II der interinstitutionellen Vereinbarung nicht eröffnet. Die Dokumente der CoCG sind nicht als vertrauliche Informationen, die unter den Begriff "EU-Verschlusssachen" fallen (Punkt 1.2.2. Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung), eingestuft.
54. Der Beschluss vom 8.6.2016 ist, sofern er den Dokumentenzugang unter Berufung auf die institutionelle Vereinbarung und weitere Durchführungsvereinbarungen beschränkt, auch rechtsfehlerhaft. Denn der Anwendungsbereich des Anhangs II der interinstitutionellen Vereinbarung ist überhaupt nur eröffnet, wenn es um die Übermittlung von vertraulichen Informationen an das Parlament geht.
55. Die Einschränkungen des Dokumentenzugangs aus dem Beschluss der Beklagten vom 8.6.2016 verletzen daher die interinstitutionelle Vereinbarung vom 20.11.2010 und damit zugleich auch Art. 230 AEUV.

#### **B. Klageantrag zu 2)**

56. Die Begründetheit des Klageantrages zu 2) ergibt sich aus Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Berlin, den 24.6.2016

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano

## Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 (S.2)           zwei Seiten, Beschluss der Kommission an Alain Lamassoure vom 8.6.2016, Seite 1.
- Anlage 2 (S.4)           eine Seite, Ernennungsurkunde der Freien Hansestadt Bremen an Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Seite 2, Rn. 1.
- Anlage 3 (S.5)           eine Seite, Prozessbevollmächtigung von MdEP Fabio De Masi an Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Seite 2, Rn. 3.
- Anlage 4 (S.6)           eine Seite, Schreiben von Alain Lamassoure an Kommission vom 30.5.2016, Seite 4, Rn. 11.
- Anlage 5 (S.7)           drei Seiten, Schreiben von Kommission an Alain Lamassoure vom 14.3.2016, Seite 5, Rn. 13.
- Anlage 6 (S.10)          eine Seite, Beschluss der Kommission an Alain Lamassoure vom 14.3.2016, Seite 5, Rn. 13.
- Anlage 7 (S.11)          vier Seiten, State of Play TAXE/TAX2 access to documents request vom 18.4.2016, Seite 11, Rn. 39.
- Anlage 8 (S.15)          fünf Seiten, Meeting Report Code of Conduct Group 07. April 2015, Europäische Kommission, 8.4.2015, Seite 11, Rn. 45.
- Anlage 9 (S.21)          fünf Seiten, Meeting Report Code of Conduct Group 02. Juni 2015, Europäische Kommission, 4.6.2015, Seite 11, Rn. 45.