

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

**An die
Kanzlei des Gerichts
Rue du Fort Niedergrünwald
L-2925 Luxemburg**

Berlin, 8.1.2016

Klageschrift

Nichtigkeitsklagen gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV

Der Kläger,

Herr Fabio De Masi, MdEP, [REDACTED]
[REDACTED]

- im Folgenden: Kläger -

Prozessbevollmächtigter,

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

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 vom 9.12.2015 (Anlage 1) über den Antrag auf Zugang zu den Dokumenten der Code of Conduct Gruppe für nichtig zu erklären,
- 2) den Beschluss der Beklagten über den restriktiven Zugang zu den Dokumenten der Code of Conduct Gruppe vom 9.11.2015 (Anlage 2) für nichtig zu erklären sowie
- 3) 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 Rechtswissenschaft der Universität Bremen, Deutschland. Eine Kopie der Ernennungsurkunde ist als Anlage 3 beigelegt.
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 4 beigelegt.

II. Zustellungen

4. Der Kläger verfügt über keine Zustellungsadresse in Luxemburg.
5. Zustellungen per Telefax sind nicht erwünscht. Der Kläger wird einen e-curia-Antrag stellen.
6. Die eMail Adresse lautet: [REDACTED]

III. Verfahrenssprache

7. Der Kläger wählt Deutsch als Verfahrenssprache.

Inhaltsübersicht

A. Klageantrag zu 1)	4
I. Sachverhalt	4
1. Die Anträge des Klägers nach der Transparenz-VO.....	4
2. Der Beschluss der Beklagten vom 9.12.2015	5
3. Übersicht: Klagegründe	5
II. Zulässigkeit des Antrags zu 1)	6
III. Klagegründe des Antrags zu 1)	6
1. Anzuwendendes Recht.....	6
2. Klagegründe: Fehlerhafte Anwendung der Transparenz-VO	7
a. Fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO.....	7
(1) Verbot der pauschalen Zugangsverweigerung	8
(2) Keine Gefährdung des Entscheidungsprozesses	10
(3) Überwiegendes öffentliches Zugangsinteresse	11
b. Fehlerhafte Annahme des Ausnahmegrunds Art. 4 Abs. 1 b Transparenz-VO	12
c. Keine Unverhältnismäßigkeit	13
d. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 Transparenz-VO	14
e. Verstoß gegen Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 Transparenz-VO	14
f. Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 Transparenz-VO.....	15
B. Klageantrag zu 2)	16
I. Sachverhalt	16
1. Der Beschluss der Beklagten vom 9.11.2015.....	16
2. Übersicht: Klagegründe	18
II. Zulässigkeit des Antrags zu 2)	18
1. Klagegegenstand	18
2. Klagebefugnis	20
III. Klagegründe des Antrags zu 2)	20
1. Recht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 230 AEUV	20
2. Verstoß gegen die interinstitutionelle Rahmenvereinbarung	22
C. Klageantrag zu 3)	24

Begründung

8. 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 -vermeidung zu empfehlen. Ende 2015 hat das EP das Mandat von TAXE erneuert und ergänzt. Der Ausschuss wird seine Arbeit auf dieser Grundlage bis Mitte 2016 fortsetzen. In seiner zweiten Phase wird der Ausschuss unter anderem die Arbeit der EU-Kommission in den Bereichen staatliche Beihilfen und Steuern verfolgen sowie untersuchen, ob die Mitgliedsstaaten die Steuervorgaben beachten.
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 eingesetzt worden war (Abl. C 99/1 vom 1.4.1998). 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. Die Anträge des Klägers nach der Transparenz-VO

10. Der Klageantrag zu 1) richtet sich gegen den Beschluss der Beklagten vom 9.12.2015. Der Beschluss ist im Hinblick auf einen durch den Kläger gestellten Zweitantrag nach Art. 7 Abs. 2 der Transparenz-VO 1049/2001 (im Folgenden Transparenz-VO) ergangen. Dem waren zwei Erstanträge gem. Art. 6 Abs. 1 Transparenz-VO (beide vom 29.9.2015) (Anlagen 5, 6) vorausgegangen, welche den vollständigen Zugang zu allen Dokumenten einfordern, die die Beklagte im Kontext der Arbeit der CoCG seit ihrer Gründung 1998 erstellt hat. Konkret beinhaltete der erste Antrag vom 29.9.2015 die Forderung nach Offenlegung folgender Dokumente: "Alle formellen oder informellen Notizen, Protokolle oder sonstigen schriftlichen Aufzeichnungen von Vertreterinnen und Vertretern der Kommission, die an Sitzungen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" seit ihrer Gründung am 9.3.1998, teilgenommen haben."
11. Der zweite Erstantrag vom 29.9.2015 bezog sich auf folgende Dokumente: "Alle von der Kommission im Kontext der Arbeit der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" seit ihrer Gründung am 9.3.1998 vorbereiteten Tischvorlagen oder anderen schriftlichen Beiträge."
12. Die Beklagte hat diese beiden Anträge nicht getrennt beschieden. Sie hat vielmehr formal dem zweiten Erstantrag ein Aktenzeichen (GestDEm 2015/5101) zugewiesen und dann am 29.10.2015 (Anlage 7) entschieden. Diese Entscheidung bezüglich der beiden

Erstanträge bezieht sich laut der Beklagten auf Folgendes: "Alle informellen Notizen, Protokolle oder sonstigen schriftlichen Aufzeichnungen von Vertreterinnen und Vertretern der Kommission, die an Sitzungen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" seit ihrer Gründung am 9.3.1998 teilgenommen haben."

2. Der Beschluss der Beklagten vom 9.12.2015

13. Mit Zweit Antrag gem. Art. 7 Abs. 2 Transparenz-VO vom 18.11.2015 (Anlage 8) hat der Kläger im Hauptantrag erneut Zugang zu allen in den beiden Erstanträgen aufgeführten Dokumenten gefordert, indem der Zugang begehrt wird zu "allen formellen und informellen Notizen, Protokollen oder sonstigen schriftlichen Aufzeichnungen der Europäischen Kommission und allen von der Kommission vorbereiteten Tischvorlagen oder anderen schriftlichen Beiträgen im Kontext der Arbeit der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" seit ihrer Gründung am 9.3.1998."
14. Der Zweit Antrag vom 18.11.2015 beinhaltet zudem einen *hilfsweise* gestellten Antrag auf Offenlegung folgender Dokumente: "a. Eine Kopie des von der Europäischen Kommission geführten und auf der Grundlage der Arbeit der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" und anderer Foren, welche sich auf Unternehmensbesteuerung beziehen, hergestellten Überblicks über den Datenbestand, der eine Liste und oder Beurteilungen aller potentiell schädlichen Steuerpraktiken der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union enthält, b. Protokolle der Europäischen Kommission von Sitzungen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" zwischen dem 01.10.2010 und dem 15.11.1015. Dies sollten insgesamt weit weniger als 100 Dokumente sein und würden damit keine unverhältnismäßige Belastung darstellen. c. Alle von der Europäischen Kommission für die Sitzungen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" vorbereiteten Tischvorlagen, die sich mit Patentboxen sowie der Verwendung, Anwendung und dem Austausch steuerlicher Regelungen und/oder der Preisgestaltung der Verwaltungen beschäftigen."
15. Daraufhin beschied die Beklagte am 9.12.2015 den Zweit Antrag. Dem Hauptantrag vom 18.11.2015 wird in der Entschließung der Beklagten nicht stattgegeben. Der Antrag wird nicht erwähnt und dadurch konkludent abgelehnt. Stattdessen erklärt die Beklagte den Hilfsantrag im Zweit Antrag vom 18.11.2015 als neuen Erstantrag i.S.d. Transparenz-VO. Zudem verweist die Beklagte in dem Beschluss auf DG TAXUD (Generaldirektion Steuern und Zollunion), welche den hilfsweise gestellten Antrag im rechtlichen Rahmen der Transparenz-VO 1049/2001 bearbeiten solle. Über diesen Hilfsantrag ist derzeit noch nicht entschieden.

3. Übersicht: Klagegründe

16. Der Kläger macht folgende Klagegründe geltend: 1) Der Beschluss der Beklagten vom 9.12.2015 verletzt das in Art. 8 Abs. 1 Transparenz-VO vorgesehene Recht auf angemessene Bescheidung des Zweit Antrags des Klägers vom 18.11.2015. Art. 8 Abs. 3 Transparenz-VO berechtigt den Kläger Nichtigkeitsklage zu erheben. 2) Ein auf dieser unzureichenden Grundlage verweigerter Zugang zu den Dokumenten der CoCG verletzt zudem das Recht des Klägers auf Einsichtnahme in diese Dokumente, so wie es in Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO garantiert ist.

II. Zulässigkeit des Antrags zu 1)

17. Die Klage ist als eine gegen den den Hauptantrag ablehnenden Beschluss der Beklagten vom 9.12.2015 gerichtete Nichtigkeitsklage im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig.
18. Das EuG ist sachlich zuständig für erstinstanzliche Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen. Dieses ergibt sich aus Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV i.V.m Art. 51 EuGH-Satzung.
19. Der Kläger ist als natürliche Personen gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV aktiv parteifähig im Verfahren einer Nichtigkeitsklage. Die Kommission ist als Beklagte passiv parteifähig gem. Art. 263 Abs. 1 AEUV.
20. Der Kläger ist als Antragsteller klagebefugt. Denn er ist Adressat des Beschlusses der Beklagten vom 9.12.2015, Art. 263 Abs. 4 Alt. 1 AEUV.

III. Klagegründe des Antrags zu 1)

1. Anzuwendendes Recht

21. Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV i.V.m Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO begründet einen voraussetzungslosen, individuellen und generellen Anspruch auf Zugang zu Dokumenten der Organe der EU. Diese rechtlichen Maßgaben zum Zugang zu Dokumenten werden ergänzt durch die Bestimmungen in Art. 10 Abs. 3 S. 3 EUV über die offene und bürgernahe Entscheidungsfindung der Union, über den offenen und transparenten Dialog mit den Verbänden und mit der Zivilgesellschaft (Art. 11 Abs. 2 EUV) und über die Durchführung der Anhörung von Betroffenen durch die Beklagte (Art. 11 Abs. 3 EUV). Auch die GRCh der Europäischen Union beinhaltet in Art. 41 Abs. 2 lit. b und Art. 42 GRCh das Recht auf Zugang zu den persönlich betreffenden Akten und den allgemeinen Zugang zu Dokumenten.¹
22. Das Regelungsensemble wird insgesamt sehr zu Recht als ein zentraler Baustein europäischer Demokratie betrachtet: "Der Grundsatz der Transparenz ermöglicht es den europäischen Bürger_Innen, sich intensiv am EU-Entscheidungsprozess zu beteiligen. Umfassende Informationen über den EU-Gesetzgebungsprozess und über Entscheidungen der EU-Verwaltung ermöglichen es europäischen Bürger_Innen, sich an Diskussionen darüber zu beteiligen, ob sie diesen Entscheidungen zustimmen oder nicht. Gleichzeitig stärkt Transparenz die Legitimität der EU-Institutionen, weil ihr Handeln (oder Unterlassen) der öffentlichen Überprüfung zugänglich ist. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten und der Grundsatz der Offenheit ist konkreter Ausdruck dieses Prinzips."²
23. Anspruchsberechtigt im Hinblick auf den für die Demokratie zentralen Anspruch auf Transparenz und Dokumentenzugang sind Unionsbürger_innen und jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedsstaat der EU. Anspruchsverpflichtet sind nach Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV alle Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union. Anspruchsgegenstand dieses Rechts sind

¹ Zum Ganzen Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Art. 15 AEUV, Rn. 1.

² Koen Lenaerts, The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice, in: International & Comparative Law Quarterly 62 (2013), S. 271 ff. (300), Übersetzung durch den Verf.

Dokumente der Union. Dies gilt unabhängig von der Kompetenzgrundlage des Handelns der Organe und auch unabhängig von der Form der für die Dokumente verwendeten Träger. Gem. Art. 2 Abs. 3 Transparenz-VO gilt dies 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.

2. Klagegründe: Fehlerhafte Anwendung der Transparenz-VO

24. Die Anwendung dieses Rechtsrahmens führt im vorliegenden Fall zu einem Anspruch auf Zugang hinsichtlich der durch die Beklagte erstellten Dokumente im Rahmen der Arbeit der CoCG. Die unbegründete Verweigerung des Zugangs durch die Beklagte beruht auf einer fehlerhaften Anwendung von Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO und den Ausnahmetatbeständen in Art. 4 Transparenz-VO. Sie verletzt 1) das Recht des Klägers auf eine angemessene Begründung nach Art. 8 Abs. 1 Transparenz-VO und 2) das Recht des Klägers auf Einsichtnahme in die Dokumente.

a. Fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO

25. Die Beklagte verletzt in ihrem Beschluss vom 9.12.2015 das Begründungserfordernis aus Art. 8 Transparenz-VO dadurch, dass sie den Hauptantrag stillschweigend unter den Tisch fallen lässt. Sie verletzt nach Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO die Rechte des Klägers zudem dadurch, dass sie den Zugang zu den Dokumenten rechtswidrig verweigert.

26. Die Beklagte begründet ihren Zweitbeschluss gar nicht, ihren (Erst-)Beschluss vom 29.10.2015 (dem einzigen Bescheid, der sich mit dem Antrag auf vollständigen Zugang inhaltlich überhaupt befasst hat) pauschal mit der Sensibilität der Informationen in Dokumenten der CoCG und mit der Behauptung, dass durch eine Veröffentlichung dieser Dokumente ernstliche Beeinträchtigungen des Entscheidungsprozesses in der CoCG entstünden. Diese Begründung ist rechtsfehlerhaft. Es fehlt an einer begründeten Erklärung, wie die Veröffentlichung der Daten den Entscheidungsprozess gefährden könnte.³ Zudem besteht ein einem evtl. bestehenden Geheimhaltungsinteresse entgegenstehendes öffentliches Interesse.

27. Für die Rechtfertigung der Verweigerung des vollständigen Zugangs zu einem Dokument genügt es in der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nicht, dass das angeforderte Dokument mit einer in den Ausnahmetatbeständen der Verordnung erwähnten Tätigkeit in Zusammenhang steht.⁴ Die Beklagte muss vielmehr detailliert erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument den Entscheidungsprozess ernstlich konkret und tatsächlich beeinträchtigt.⁵ Die ernstliche Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses muss absehbar und darf nicht nur hypothetischer Natur sein.⁶ Erforderlich ist die Darstellung einer aktuellen Gefahr der Beeinträchtigung des geschützten öffentlichen Interesses.⁷

³ Zu diesem Erfordernis siehe Alemanno, Unpacking the principle of openness in EU law: transparency, participation and democracy, in: E.L.Rev. 39 (2014), S. 72 ff.

⁴ EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/Enbw Energie Baden Württemberg (365/12 P, Rn. 64) mit weiteren Nachweisen.

⁵ EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/Enbw Energie Baden Württemberg (365/12 P, Rn. 64) mit weiteren Nachweisen.

⁶ Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Art. 15 AEUV, Rn. 32. 35; EuG, Urteil vom 7. Februar 2002, Kuijjer/Rat – II (T-211/00, Slg. 2002, II-485, Rn. 56).

⁷ Dupont-Lassalle, Accès aux documents, in: Revue Mensuelle Lexisnexis Juriclasseur 10/2014, S. 17 ff.

28. Die Beklagte nimmt im Bescheid vom 29.10.2015 an, dass die angeforderten Dokumente aus der Arbeit der CoCG als "vertraulich" einzustufen sind. Die Dokumente der CoCG seien durch ausdrückliche Bestimmung des Rats (Nr. 13 der Schlussfolgerungen des Rates vom 9.3.1998 zur Einsetzung der Gruppe "Verhaltenskodex" (Unternehmensbesteuerung) - Nachweis obere Rn. 9) vertraulich.
29. Nach den allgemeinen in Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO genannten Ausnahmetatbeständen kann der Zugang zu den von der Beklagten erstellten Dokumenten zur Arbeit der CoCG allerdings nicht verweigert werden. Zwar ermöglicht Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 Transparenz-VO die Zugangsverweigerung im Hinblick auf ein Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und bezüglich dessen das Organ in dieser Angelegenheit noch keinen Beschluss gefasst hat, sofern die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigt und ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung nicht besteht. Und Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 der Transparenz-VO erstreckt die Ausnahme auch auf Dokumente mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs, wenn – in Abgrenzung zu UAbs. 1 – bereits ein Beschluss gefasst ist.
30. Beide Ausnahmen zum Transparenzgebot greifen im vorliegenden Fall indes nicht, aus folgenden Gründen:

(1) Verbot der pauschalen Zugangsverweigerung

31. Die Vertraulichkeitseinstufung aus der Nr. 13 der Schlussfolgerungen des Rats vom 9.3.1998, des Gründungsdokuments der CoCG, präjudiziert das Vorliegen des Ausnahmetatbestands des Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO nicht. Eine pauschale Einstufung aller Dokumente aus der CoCG als "vertraulich" kann die Zugangsbeschränkung nicht rechtfertigen.⁸ Pauschale Vertraulichkeitsbehauptungen genügen den Begründungserfordernissen im Hinblick auf Art. 4 der Transparenz-VO nicht.⁹ Der Umstand, dass die Dokumente der CoCG als vertraulich eingestuft wurden, kann nach der Rechtsprechung des EuG¹⁰ zwar ein Anhaltspunkt für den sensiblen Inhalt des eingestuften Dokuments darstellen, reicht jedoch für die Rechtfertigung der Anwendung der Ausnahmen im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO allein nicht aus. Die Einschlägigkeit von Art. 9 Transparenz-VO i.V.m. Art. 2 Abs. 5 Transparenz-VO bringt nur mit sich, dass die Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten der besonderen Behandlung nach dieser Bestimmung zu unterwerfen sind.¹¹
32. Eine entsprechende Ausnahmeregelung des Zugangs von vertraulichen Dokumenten ist in Art. 4 Transparenz-VO auch nicht formuliert. Die systematische Stellung des Art. 9 Transparenz-VO außerhalb der Ausnahmetatbestände von Art. 4 Transparenz-VO zeigt, dass es sich bei der Vertraulichkeitseinstufung von Dokumenten nicht um eine weitere, selbstständige Ausnahme vom grundsätzlichen Recht auf Zugang zu Dokumenten

⁸ Adamski, Access to Documents, Accountability and the Rule of Law. Do Private Watchdogs Matter?, in: European Law Journal 20 (2014), S. 520 ff.

⁹ Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009, Rn. 4716.

¹⁰ EuG, Urteil vom 4. Mai 2012, in't Veld/Rat (529/09, Rn. 21); EuG Urteil vom 26. April 2005, Sison/Rat (110/03, 150/03, 405/03, 110/03, 150/03, 405/03, Slg. 2005, II-1429, Rn. 73).

¹¹ EuGH, Urteil vom 28. November 2013, Jurasinovic/Rat (576/12 P Slg. 2013, I-0000, Rn. 43, 46).

handelt.¹² Denn die Anknüpfung in Art. 9 Transparenz-VO an die Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 1 lit. a Transparenz-VO erklärt die Gleichstellung von als sensibel eingestuften Dokumenten und den dort aufgeführten Ausnahmetatbeständen. Dies könnte so ausgelegt werden, dass das Organ (in einem ersten Schritt) prüft, inwieweit die Klassifizierung als "sensibel" für den Schutz der in Art. 4 Abs. 1 lit. a Transparenz-VO genannten Interessen erforderlich ist¹³. Ist die Vertraulichkeitseinstufung erforderlich, dann kann sie auch den Ausnahmeregelungen des Art. 4 Transparenz-VO entsprechen; im vorliegenden Fall müsste sie in diesem Fall den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen (Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO).

33. Dies würde bedeuten, dass die Beklagte in jedem Einzelfall und unabhängig von der vorherigen Einstufung der Dokumente durch die Mitgliedsstaaten überprüfen muss, inwieweit diese für den Schutz von öffentlicher Sicherheit, Verteidigung und militärischen Belangen, der internationalen Beziehungen und der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedsstaates von Bedeutung ist. Nur mit diesem Vorgehen ist gewährleistet, dass es kein pauschales Abstellen auf die "Sensibilität" von Informationen gibt, sondern anhand des im Einzelfall in der Verordnung aufgeführten Schutzinteresses entschieden wird.
34. Eine solche Überprüfung der Sensibilität der Informationen in den Dokumenten hat nicht stattgefunden. Die Beklagte verweist im Beschluss vom 29.10.2015 nur auf Punkt 13 des Gründungsdokuments und erklärt nicht, warum die Einschätzung der Daten als sensibel angenommen wird und von welchem Schutzinteresse diese umfasst sind.
35. Die Beklagte wird das Schutzinteresse auch nicht damit begründen können, dass im Hinblick auf die Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle eine Zustimmung durch die Mitgliedsstaaten nach Art. 9 Abs. 3 Transparenz-VO nötig wird. Denn die Mitgliedsstaaten sind nicht Urheber des Dokumententyps "Protokolle". Diese werden als Sitzungsprotokolle durch die Beklagte selbst angefertigt und fallen nicht unter die Regelung des Art. 9 Abs. 3 Transparenz-VO.
36. Eine generelle Anerkennung einer im Vorfeld durch den Rat getroffenen unbedingten und unveränderbaren Einstufung von Dokumenten der CoCG als sensibel im Sinne der Transparenz-VO würde das Transparenzgebot der freien Disposition der EU-Organe unterstellen. Das kommt auch deshalb nicht in Betracht, weil – sofern es um Gremien mit mitgliedstaatlicher Beteiligung geht – dann einem jeden Mitgliedsstaat ein Veto-Recht hinsichtlich des Dokumentenzugangs zukommen würde.¹⁴ Dies hätte zur Folge, dass besonders wichtige Gruppen von Dokumenten der Transparenz-VO entzogen würden.¹⁵
37. Der Beschluss der Beklagten vom 29.10.2015 verdeutlicht die Virulenz dieser Gefahr, sofern die Beklagte dort betont, dass die Mitgliedsstaaten sich nur deshalb an der CoCG beteiligt hätten, "[...] weil ihnen zugesagt wurde, dass die Informationen und jegliche anschließenden Dokumente außerhalb der Gruppe nicht offengelegt werden würden."

¹² Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009, Rn. 4714.

¹³ Frenz, ebd., Rn. 4716.

¹⁴ Krajewski/Rösslein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 57. EL, München 2015, Art. 15 AEUV, Rn. 53.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, IFAW (64/05 P, Slg. 2007, I-11398, Rn. 62).

38. Akzeptierte man einen solchen Ausnahmemechanismus vom Grundsatz der Transparenz, würde das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten vereitelt werden, ohne dass ein objektiver Grund genannt werden müsste. Das widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, der eine begründungslose a priori-Vertraulichkeitszusicherung für nicht statthaft hält,¹⁶ da andernfalls die praktische Wirksamkeit des Rechts auf Zugang zu Dokumenten beträchtlich geschmälert würde.¹⁷

(2) Keine Gefährdung des Entscheidungsprozesses

39. Auch kann der Zugang zu den Dokumenten der CoCG, die zum internen Gebrauch erstellt wurden und die sich auf Angelegenheiten beziehen, in denen bereits ein Beschluss gefasst wurde, nicht – wie im Beschluss der Beklagten vom 29.10.2015 (Anlage 7) dargestellt – unter Berufung auf einen vermeintlich gefährdeten Entscheidungsprozess verweigert werden.

40. Art. 4 Abs. 3 UAbs.1 Transparenz-VO, auf den sich die Beklagte in ihrer Entscheidung bezieht, regelt nur Angelegenheiten, in denen das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat. Es ist schwerlich anzunehmen, dass seit Gründung der CoCG 1998 nur Dokumente der Mitgliedsstaaten vorliegen, die sich auf Angelegenheiten beziehen, in denen noch kein Beschluss gefasst wurde. Dies würde im Übrigen auch die Funktionalität der Gruppe in Frage stellen, deren Aufgabe es gerade ist, durch Übermittlung von und Auskunft über die steuerlichen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten diese in Bezug zum Verhaltenskodex zu beurteilen und in regelmäßigen Abständen Bericht an den Rat zu erstatten.¹⁸ Ist das Entscheidungsverfahren beendet, ist die Verweigerung der Verbreitung sämtlicher Dokumente, mit Ausnahme der Dokumente, die unter UAbs. 2 Transparenz-VO fallen, nicht möglich, selbst wenn eine Verbreitung vor Erlass des Ergebnis des Entscheidungsprozesses ernstlich beeinträchtigt hätte.¹⁹

41. Für die Dokumente, auf die Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 Transparenz-VO anzuwenden ist (also für die tatsächlich noch kein Beschluss gefasst ist), gilt, dass eine ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses vorliegen muss. Die Anerkennung dieser Ausnahme führt zu einer besonders gravierenden Begrenzung des Zugangsrechts. Denn die wesentliche Funktion des Dokumentenzugangsrechts besteht darin, der Öffentlichkeit Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung der öffentlichen Gewalt zu ermöglichen. Zu spät kommt dann in jedem Fall die Veröffentlichung der Informationen und Dokumente, nachdem der Beschluss ergangen ist. Allenfalls geht es dann noch um dessen Kontrolle.²⁰ Die Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 Transparenz-VO dient dem Schutz der Entscheidungsfreiheit und des Entscheidungsprozesses der Organe, die durch den Zugang zu Dokumenten zum internen Gebrauch beeinträchtigt werden könnte.²¹ In Abwägung mit dem allgemeinen Transparenzprinzip kann daher der Schutz des Entscheidungsprozesses erst bei einer erheblicheren Beeinträchtigung als bei Annahme der übrigen Ausnahmen in

¹⁶ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, IFAW (64/05 P, Slg. 2007, I-11398, Rn. 64) mit weiteren Nachweisen.

¹⁷ EuGH, ebd., mit weiteren Nachweisen.

¹⁸ Buchstabe H der Schlussfolgerungen des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" vom 1.12.1997 zur Steuerpolitik (98/C 2/01).

¹⁹ Gellermann, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 15 AEUV, 2. Auflage, München 2012, Rn. 17; EuGH, Urteil vom 21.9.2010, Schweden/API, Kommission (514/07 P, Slg. 2010, I-0000, Rn. 130ff).

²⁰ Riemann, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004, S. 214.

²¹ Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009, Rn. 4709.

Art. 4 Transparenz-VO eine Zugangsverweigerung zu Dokumenten rechtfertigen.²² Das muss indes im Einzelnen begründet werden. Daran fehlt es im Beschluss der Beklagten völlig.

42. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 Transparenz-VO schützt die Dokumente, die sich auf eine Entscheidung beziehen, die bereits getroffen wurde. Auch hier bedarf es einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses, um eine Ausnahme zu rechtfertigen. Geschützt wird nach klarem Wortlaut der Entscheidungsprozess des jeweiligen Organs, der aber abgeschlossen ist. Als Schutzgut bleibt damit nur die Entscheidungsfreiheit in Bezug auf künftige Entscheidungen.²³ Der Anwendungsbereich dieser Ausnahme ist im Unterschied zu UAbs. 1 auf bestimmte Dokumententypen beschränkt. Die Transparenzausnahme kann, wenn bereits eine Entscheidung im Entscheidungsprozess getroffen wurde, nur auf solche Dokumente bezogen werden, die Stellungnahmen im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen enthalten.
43. Dies bedeutet für die Dokumente der CoCG, dass für die unterschiedlichen Dokumententypen jeweils gesondert zu prüfen ist, ob die o.g. Voraussetzungen vorliegen. Das kann keinesfalls pauschal und insbesondere nicht im Hinblick auf die Tischvorlagen der Beklagten behauptet werden.
44. Der pauschale Verweis auf den besonderen Schutz des Entscheidungsprozesses der CoCG genügt auch deshalb nicht den Begründungserfordernissen bei Transparenzausnahmen, da bereits im Gründungsdokument und im Verhaltenskodex die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten und die Aufgaben der CoCG fixiert werden. Verhaltenskodex und Gründungsbeschluss entscheiden, anhand welcher Kategorien und Maßstäbe und mit welchem Ziel der Rat entscheidet. Weil die Einschränkungen des Rechts auf vollständigen Zugang zu Dokumenten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs außerdem eng ausgelegt werden müssen,²⁴ um den allgemeinen Grundsatz, der Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, sicherzustellen,²⁵ sind an das Vorliegen der Transparenzausnahme "Integrität des Entscheidungsprozesses" in Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO hohe Anforderungen zu stellen. Die CoCG ist kein "Organ" i.S.d. Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO. Es kann also nicht um den Schutz der Integrität des Entscheidungsprozesses in der CoCG gehen. Bezugspunkt könnte lediglich der Entscheidungsprozess im Rat sein. Inwiefern nun aber die Zugangseröffnung zu Dokumenten, die die Beklagte im Rahmen der Arbeit der CoCG erstellt hat, den Entscheidungsprozess im Rat erheblich beeinträchtigen könnte, das hat die Beklagte in keiner Weise dargetan.

(3) Überwiegendes öffentliches Zugangsinteresse

45. Festzustellen ist schließlich auch ein der Annahme eines Ausnahmetatbestands entgegenstehendes öffentliches Interesse. Bei einem solchen "öffentlichen Interesse" muss es sich um ein spezifisches öffentliches Interesse handeln, welches das durch die

²² Fahey, EU Foreign Relations Law: Litigating to Incite Openness in EU Negotiations, in: EJRR 4/2014, S. 553 ff.

²³ Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009, Rn. 4710; Riemann, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004, S. 214.

²⁴ EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013, Access Info Europe/Rat (280/11 P, Rn. 30) mit weiteren Nachweisen.

²⁵ Wegener in Calliess/Ruffert, Art. 15 AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Rn. 34; EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013, Access Info Europe/Rat (280/11 P, Rn. 28) mit weiteren Nachweisen.

Ausnahmevorschrift geschützte Interesse überwiegt.²⁶ Es ist hierbei regelmäßig Sache des Klägers, konkrete Umstände anzuführen, die ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Dokumente begründen.²⁷

46. Das überwiegende öffentliche Interesse liegt im Rahmen der CoCG insbesondere darin, dass diese sich inhaltlich mit schädlichen steuerlichen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten beschäftigt, welche den Standort für wirtschaftliche Aktivitäten in der Union beeinflussen können²⁸ und so beispielsweise eine Besteuerung nicht mehr am Ort der realen wirtschaftlichen Aktivität erfolgt (sog. Briefkastenfirmen). Schädliche steuerliche Maßnahmen sind nach Buchstabe B des Verhaltenskodex solche Maßnahmen, die gemessen an dem üblicherweise in den betreffenden Mitgliedsstaaten geltenden Besteuerungsniveau eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung der Unternehmen, einschließlich einer Nullbesteuerung bewirken.²⁹
47. Bei diesen Fragen geht es um mögliche Verstöße gegen den Verhaltenskodex und gegen das Unionsrecht. Das öffentliche Interesse an der Aufdeckung und evtl. geplante Maßnahmen im Hinblick auf die Verhinderung zukünftiger Regelverstöße sind in diesem Zusammenhang überwiegend.

b. Fehlerhafte Annahme des Ausnahmegrunds Art. 4 Abs. 1 b Transparenz-VO

48. Daneben führt die Beklagte im Beschluss vom 29.10.2015 als Ausnahmetatbestand Art. 4 Abs. 1 b Transparenz-VO an und nennt den Schutz der Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen, insbesondere die Regelungen der Datenschutzverordnung 45/2001. Ein aus diesem Grund verweigerter Zugang zu den Dokumenten der CoCG verletzt indes das Recht des Klägers aus Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO.
49. Auch im Hinblick auf diese Transparenzausnahme gilt, dass die Einschränkungen des Rechts auf vollständigen Zugang zu Dokumenten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eng ausgelegt werden müssen.³⁰ Die Privatsphäre umfasst Einzelrechte des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz.³¹ Das Schutzgut Integrität hat keine gesetzliche Verankerung und meint die Unbescholtenheit oder Unverletzlichkeit der betreffenden Güter.³²
50. Inwieweit durch Dokumentation schädlicher staatlicher Praktiken in Bezug auf Unternehmensbesteuerung die Privatsphäre und die Integrität Einzelner betroffen ist, wäre detailliert durch die Beklagte zu begründen. Das Schutzbedürfnis der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen ist bei Dokumenten über geltende oder geplante steuerliche Maßnahmen der Mitgliedsstaaten und bei Dokumenten über die Verwaltungspraxis und

²⁶ Abazi & Hillebrandt, The legal limits to confidential negotiations, in: Common Market Review 52 (2015), S. 825 ff.

²⁷ EuGH Urteil vom 02. Oktober 2014, Strack/Kommission (127/13 P, Slg. 2014, 2250, Rn. 128) mit weiteren Nachweisen.

²⁸ Entschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 1.12.1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, Punkt A. des Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung angezielte steuerliche Maßnahme.

²⁹ Entschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 1.12.1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, Punkt B. des Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung angezielte steuerliche Maßnahme.

³⁰ EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013, Access Info Europe/Rat (280/11 P, Rn. 30), mit weiteren Nachweisen.

³¹ Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, 2009, Heidelberg, Rn. 4679.

³² Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, 2009, Heidelberg, Rn. 4680.

Auslegung der mitgliedstaatlichen Steuergesetzgebung, wozu sowohl Rechts- und Verwaltungsvorschriften gehören, jedenfalls nicht offensichtlich betroffen.

51. Selbst wenn diese Schutzgüter betroffen wären, führt das nicht automatisch dazu, dass ihnen gegenüber den Interessen der Öffentlichkeit Vorrang einzuräumen ist. Der EuGH nimmt keine abstrakte Abwägung der geschützten Rechtsgüter der Verordnung 45/2001 und 1049/2001 vor, sondern verknüpft die Regelungen miteinander.³³ Das Recht aus Art. 2 Transparenz-VO auf Zugang zu Dokumenten entspricht, so das Gericht, einer rechtlichen Verpflichtung zur "Verarbeitung" der personenbezogenen Daten im Sinne von Art. 5 lit b der VO 45/2001.³⁴ Zudem stellt das Gericht fest, dass eine Übermittlung von personenbezogenen Daten, die nicht unter die Ausnahmetatbestände des Art. 4 Transparenz-VO fallen, grundsätzlich nicht die berechtigten Interessen des Betroffenen gem. Art. 8 lit b der VO 45/2001 beeinträchtigt.³⁵
52. Die Beklagte hat in keiner Weise deutlich gemacht, welche Individualinteressen hier in Betracht kommen. Genauso wenig kann auch die Verheimlichung rechtswidriger Praktiken über ein vermeintlich schützenswertes Individualinteresse an der Geheimhaltung gerechtfertigt werden.
53. Die Daten aus der CoCG fallen nicht unter den Ausnahmetatbestand des Art. 4 Abs. 1 b der Transparenz-VO. Die Verordnung 45/2001 kann die Annahme des Ausnahmetatbestands des Art. 4 Abs. 1 b Transparenz-VO nicht stützen.

c. Keine Unverhältnismäßigkeit

54. Nach Auffassung der Beklagten führt die Sensibilität einiger Informationen in den Dokumenten der CoCG bei Beachtung der Ausnahmetatbestände in Art. 4 der Transparenz-VO zu einer unverhältnismäßigen Arbeitsbelastung der Organe, die jeweils die Notwendigkeit der teilweisen Veröffentlichung der Daten (Art. 4 Abs. 6 Transparenz-VO) detailliert prüfen und evtl. einzelne Dokumentenpassagen schwärzen müssen.
55. Nach der Rechtsprechung ist in Fällen, in denen der Umfang der Dokumente oder der Umfang der unkenntlich zu machenden Teile dieser Dokumente für das Organ zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen würde, eine Abwägung zwischen der Bedeutung der gekürzten Teile und der daraus sich ergebenden Arbeitsbelastung möglich.³⁶ Das Organ kann in solchen Fällen die Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung schützen.³⁷
56. Die Unverhältnismäßigkeit kann sich allerdings nicht auf die Arbeit der Organe bei Überprüfung der Sensibilität der Dokumente beziehen. Dann könnte die Beklagte unter pauschalem und im Einzelnen nicht überprüfbarem Hinweis auf die Arbeitsbelastung den Transparenzgrundsatz aushöhlen. Denn auch hier gilt der allgemeine Grundsatz, dass das jeweilige Organ, das mit dem Transparenzverlangen konfrontiert ist, "das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments

³³ Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, 2009, Heidelberg, Rn. 4683.

³⁴ EuG, Urteil vom 8. November 2007, Bavarian Lager/Kommission (194/04, Slg. 2007, II-4523, Rn. 106).

³⁵ EuG, Urteil vom 8. November 2007, Bavarian Lager/Kommission (194/04, Slg. 2007, II-4523, Rn. 108).

³⁶ EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2001, Rat/Hautala (353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Rn. 24 ff).

³⁷ EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2001, Rat/Hautala (353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Rn. 24 ff).

abwägen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System".³⁸

57. Vor dem Hintergrund dieser Abwägung und der nötigen Akzentuierung des öffentlichen Interesses ist der pauschale und unbegründete Verweis auf die Arbeitsbelastung kein hinreichender Grund für die Nichtzugänglichmachung der begehrten Dokumente.

d. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 Transparenz-VO

58. Mit der Ablehnung des vollständigen Zugangs zu den Dokumenten verstößt die Beklagte ferner gegen Art. 4 Abs. 6 Transparenz-VO. Nach Art. 4 Abs. 6 Transparenz-VO sind, wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, die übrigen Teile des Dokuments freizugeben. Die Beklagte verweist zwar auf diese Möglichkeit der teilweise Freigabe und Schwärzung, macht davon aber insbesondere auch in der Annahme des Ausnahmegrundes des Art. 4 Abs. 1 lit. b der Transparenz-VO keinen Gebrauch.

59. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat das Organ einen solchen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn das von ihm mit der Verweigerung des Zugangs zum Dokument verfolgte Ziel dadurch erreicht werden kann, dass sich das Organ darauf beschränkt, die Stellen unkenntlich zu machen, die das geschützte öffentliche Interesse beeinträchtigen können.³⁹

e. Verstoß gegen Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 Transparenz-VO

60. Mit Beschluss vom 9.12.2015 verstößt die Beklagte daneben gegen die Bestimmungen aus Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 Transparenz-VO, indem eine Begründung der Ablehnung des vollständigen Zugangs zu Dokumenten fehlt, die es ermöglicht, den Ursprung und die Gründe der Ablehnung in Erfahrung zu bringen.⁴⁰

61. Die Begründung muss es den Antragsstellenden ermöglichen, die Verteidigung ihrer Rechte wahrzunehmen, und sie muss dem Gericht die Möglichkeit zu eröffnen, dessen Kontrollaufgabe wahrzunehmen.⁴¹ Dies ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Ein pauschaler Hinweis auf einen der Ausnahmegründe ist unzureichend.⁴² Eine Begründung muss bezüglich eines jeden Dokumentes erfolgen.⁴³ Bezüglich eines Zweitanspruchs muss die Begründung auf die Gegenargumente der Antragsstellenden eingehen.

62. Die Beklagte hat den ablehnenden Zweitbescheid gar nicht, den ablehnenden Erstbescheid keinesfalls hinreichend begründet, indem sie lediglich von der Einreichung eines „neuen,

³⁸ EuGH, Urteil vom 3. Juli 2014, in't Veld/EP u.a. (C-350/12 P, Rn. 53).

³⁹ EuG, Urteil vom 04. Mai 2012, in't Veld/Rat (T-529/09, Rn. 118) mit weiteren Nachweisen.

⁴⁰ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, IFAW (64/05 P, Slg. 2007, I-11398, Rn. 89).

⁴¹ Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Art. 15 AEUV, Rn. 41.

⁴² Lentner, Access to Documents of the Institutions, in: European Law Reporter 4/2014, S. 123 ff.; EuGH, Urteil vom 6. Februar 1998, Interporc/Kommission (124/96, Slg. 1998, II-231, Rn. 53) mit weiteren Nachweisen.

⁴³ Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Art. 15 AEUV, Rn. 41, Urteil vom 17. Juni 1998, Tidningen Journalisten/Rat (174/95, Slg. 1998, II-2289, Rn. 112) mit weiteren Nachweisen.

konkretisierten Antrags“ (Anlage 1) ausgeht und den Hauptantrag unter den Tisch fallen lässt. Insbesondere der alleinige Verweis auf die Vertraulichkeit der Dokumente entspricht im vorliegenden Fall nicht den Begründungserfordernissen bei Transparenzausnahmen. Denn *erstens* ergibt sich schon aus Art. 9 Abs. 4 der Transparenz-VO, dass auch im Falle von sensiblen Dokumenten eine Begründung stattzufinden hat – dergestalt, dass die geschützten Interessen nicht beeinträchtigt werden. *Zweitens* folgt eine entsprechende Begründungspflicht aus Art. 41 Abs. 2 c GRCh und Art. 296 S. 2 AEUV. Und *drittens* muss nach der Rechtsprechung des EuGH die Beklagte, wenn ihr ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument zugeht, welches von einem Mitgliedsstaat stammt, mit diesem in einen "loyalen Dialog" über die Anwendung der Ausnahmeregelung Art. 4 Abs. 1 bis Abs. 3 Transparenz-VO eintreten.⁴⁴ Nichts davon ist erfolgt.

63. Die etwaige Anwendung von Art. 9 Transparenz-VO i.V.m Art. 2 Abs. 5 Transparenz-VO auf CoCG-Dokumente bringt auch hier nur mit sich, dass die Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten der besonderen Behandlung nach dieser Bestimmung zu unterwerfen sind.⁴⁵ Zu beachten ist daher in diesem Punkt Art. 4 Abs. 5 Transparenz-VO, wonach ein Mitgliedsstaat ein Organ ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedsstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.
64. Der Mitgliedsstaat muss im Falle des Widerspruchs gegen die Verbreitung des Dokuments diesen anhand der Ausnahmen begründen.⁴⁶ Nach höchstrichterlicher Auffassung kann ein Organ nämlich dem Widerspruch eines Mitgliedsstaates gegen die Verbreitung eines von ihm stammenden Dokuments gar nicht stattgeben, wenn dieser unbegründet ist.⁴⁷
65. Gleiches gilt auch für die beantragten Dokumente. Diese stammen entweder aus den Mitgliedsstaaten oder, wenn nicht, aus mitgliedsstaatlichen Informationen für den internen Gebrauch innerhalb der CoCG und des Rats, beinhalten aber – weil Sitzungsprotokolle, schriftliche Aufzeichnungen, Mitschriften – die von der Beklagten geltend gemachten sensiblen Informationen in gleicher Weise.
66. Eine Begründung der Anwendung der Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO jenseits der (vermeintlichen) Sensibilität der Daten durch die Beklagte und eine Begründung des Widerspruchs der Mitgliedsstaaten wird in dem Beschluss der Beklagten vom 9.12.2015 nicht gegeben. Allein schon deshalb ist er rechtswidrig.

f. Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 Transparenz-VO

67. Auch unter Berufung auf Art. 6 Abs. 3 Transparenz-VO ergibt sich, dass eine Transparenzausnahme vorliegend nicht gegeben ist.
68. Die Verweigerung des Zugangs wegen unverhältnismäßigem Arbeitsaufwand, der mit der Zurverfügungstellung von einer so großen Anzahl von Dokumenten einhergeht, stellt insbesondere keine absolute Ausnahme des Rechts auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO dar. Aus der Rechtsprechung⁴⁸ kann kein allgemeiner Grundsatz abgeleitet werden, der das Dokumentenzugangsrecht

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, IFAW (64/05 P, Slg. 2007, I-11398, Rn. 86).

⁴⁵ EuGH, Urteil vom 28. November 2013, Jurasinovic/Rat (C-576/12 P Slg. 2013, I-0000, Rn. 43, 46).

⁴⁶ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, IFAW (64/05 P, Slg. 2007, I-11398, Rn. 87).

⁴⁷ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, IFAW (64/05 P, Slg. 2007, I-11398, Rn. 88).

⁴⁸ EuGH, Urteil vom 02. Oktober 2014, Strack/Kommission (C-127/13 P).

pauschal durch "eine Art Effizienzprinzip der Verwaltung"⁴⁹ begrenzt. Mindestens muss eine Abwägung der Interessen stattfinden.⁵⁰

69. Eine Pflicht zur teilweisen Zugangsgewährung ergibt sich bereits aus Art. 4 Abs. 6, Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 Transparenz-VO. Art. 6 Abs. 3 Transparenz-VO regelt den Antrag, der sich auf eine sehr große Zahl von Dokumenten bezieht. Die in dieser Norm avisierte "angemessene" Lösung muss Ergebnis einer gemeinsamen Beratung sein, die eine pragmatische Lösung herbeiführt. Die Beklagte hat sich im vorliegenden Fall nicht nur einer solchen Beratung verweigert, sondern durch ihre Weigerung der Zugangseröffnung zudem einseitig eine unangemessene – da die Interessen der Öffentlichkeit nicht angemessen akzentuierende – Lösung diktiert. Damit liegt auch ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 Transparenz-VO vor.

B. Klageantrag zu 2)

I. Sachverhalt

1. Der Beschluss der Beklagten vom 9.11.2015

70. Mit dem Beschluss vom 9.11.2015 lehnt die Beklagte es ab, dem Kläger im Rahmen der Arbeit des Sonderausschusses TAXE vollständigen Zugang zu Dokumenten der CoCG zu ermöglichen. In diesem Beschluss teilt die Beklagte bezüglich der Einsichtnahme der Dokumente für die Jahre 1998-2009 u.a. mit: "[...] Es ist mir ein Anliegen, Sie darüber zu informieren, dass meine Dienststellen auch die Mitgliedsstaaten im Hinblick auf jene von den Mitgliedsstaaten übermittelten ca. 30 Dokumente konsultiert haben. Etwaige Schlussfolgerungen ausgehend vom Ergebnis dieser Konsultation werden erst nach Übersendung oder Einsichtnahme der Dokumente ab dem 16. November gezogen" (Anlage 2).
71. Die Passage "oder Einsichtnahme der Dokumente" bezieht sich hier auf das Reading Room-Verfahren, das die Beklagte für die relevanten Dokumente anordnet. In Ausführung dieser Anordnung teilte das TAXE-Sekretariat den Mitgliedern des Ausschusses am gleichen Tag Folgendes mit (Anlage 9): "Anbei finden Sie das Antwortschreiben von Kommissar Moscovici betreffend weiterer Dokumente und die Konsultation zusätzlicher vertraulicher Dokumente. [...] die Dokumente, bezüglich derer die Dienststellen der Kommission bei den Mitgliedsstaaten rückfragen, sollen während der zweiten Phase der Konsultation, beginnend am 16.11.2015, im Leseraum zugänglich sein."
72. Am 10.11.2015, also einen Tag darauf, teilt das TAXE-Sekretariat mit (Anlage 10): " Im Nachgang zum gestrigen Schreiben von Kommissionsmitglied Moscovici bezüglich der Einsichtnahme in Dokumente hat das Sekretariat sich bei den Kommissionsdienststellen wegen der praktischen Umsetzung der zweiten Phase der Einsichtnahme in vertrauliche Dokumente rückversichert: Die bestehende Vereinbarung (aus der ersten Phase, siehe Anhang) wird so aktualisiert werden, dass sie sich auf Dokumente der Zeit zwischen 1998-2009 bezieht und neue Konsultationszeiträume beinhaltet. Fraktionen können entweder die Liste der Vertreterinnen und Vertreter aus der ersten Phase beibehalten oder, falls bevorzugt, eine neue Liste erstellen, wobei immer die Anzahl von drei Vertreterinnen und Vertretern pro Fraktion – entweder Abgeordnete oder politische Beraterinnen und

⁴⁹ Frenz, Handbuch Europarecht, Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009, Rn. 4717.

⁵⁰ EuGH, Urteil vom 02. Oktober 2014, Strack/Kommission (C-127/13 P, Rn. 27).

Berater – berücksichtigt werden muss. (Assistentinnen und Assistenten der MdEP können – wie auch in der ersten Phase – nicht an der Konsultation teilnehmen”.

73. Dieser Mitteilung beigefügt wird die durch den Beschluss der Beklagten vom 8.10.2015 übermittelte Regelung für die Konsultation von als vertraulich eingestuften Dokumenten der CoCG durch die MdEPs. Die Beklagte erklärt im Beschluss vom 8.10.2015 für die Einsichtnahme der Dokumente der Jahre 2010-2015 (Anlage 11): "Im Nachgang zu unserem Austausch über eine Regelung, die einigen Mitgliedern des Ausschusses TAXE gestatten soll, Zugang zu jenen Dokumenten zu erhalten, die ich Ihnen am 3. Juni vergangenen Jahres nicht übermitteln konnte, freut es mich, Ihnen anliegend eine Regelung zukommen lassen zu können, mit der Sie, so hoffe ich, einverstanden sind."
74. Die Beklagte hängt diesem Beschluss eine "Vereinbarung über die Einsichtnahme in vertrauliche Dokumente durch den Sonderausschuss zu Steuervorbescheiden und Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung (TAXE-Ausschuss)" (Anlage 12) an. Darin schreibt sie: "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 TAXE-Sonderausschusses berechtigt sind, unter Ausschluss der Öffentlichkeit Einblick in vertrauliche Dokumente zu erhalten, und zwar unter folgenden Bedingungen:

1. Betreffende Dokumente: Die betreffenden Dokumente sind Arbeitsdokumente der Kommission für die Diskussion in Sitzungen der Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" 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 der Grundlage von 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. Die Dokumente werden von 1 bis 25 nummeriert.

2. Zur Überprüfung der Dokumente berechtigte Personen: Der Präsident, drei Mitglieder jeder einzelnen Fraktion und drei Vertreterinnen bzw. Vertretern des Sekretariats des TAXE-Ausschusses haben die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Dokumente, soweit sie vorher eine Erklärung abgegeben haben, dass sie den Inhalt der Dokumente nicht an Dritte weitergeben.

3. Bedingungen für die Organisation der Sitzung: Die Dienststellen der Kommission (GD TAXUD) werden eine unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindende Sitzung anberaumen. 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 die für die Organisation der Sitzung verantwortlichen Vertreterinnen bzw. Vertreter der Kommission übergeben werden müssen. Es ist nicht erlaubt, während der Sitzung Notizen anzufertigen. Die unter Nummer 1 genannten Dokumente werden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Sitzung in zweifacher Ausführung von 9.30 Uhr bis 05.30 Uhr zur Verfügung gestellt. [...]"

75. Damit ist offensichtlich, dass die Beklagte im Beschluss vom 9.11.2015 den Zugang zu Dokumenten der CoCG in der genannten Weise beschränkt. Der Beschluss der Beklagten zielt hierbei auf den Antrag des Vorsitzenden des TAXE-Sonderausschusses an die Beklagte vom 22.4.2015 (Anlage 13)⁵¹ auf Zugang zu Dokumenten der CoCG. Der Antrag bezieht sich u.a. auf die Offenlegung folgender Dokumente: "Dokumente der Europäischen Kommission (einschließlich Protokollen), welche die Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" betreffen."
76. Diesem Antrag wurde mit Beschluss vom 09.11.2015 nur teilweise stattgegeben. Dem Kläger als Ausschussmitglied werden (a) nicht alle Dokumente vorgelegt, (b) die Dokumente sind teilweise geschwärzt und (c) nur in einem Reading Room einsehbar, zu dem nur restriktiv Zugang gewährt wird.
77. Zur Begründung für diese Einschränkungen stützt sich die Beklagte darauf, dass die Dokumente der CoCG möglicherweise vertrauliche Daten beinhalten würden und deshalb eine vorherige Zustimmung der Mitgliedsstaaten zur Veröffentlichung notwendig sei. Auch wird zur Begründung die Transparenz-VO angeführt.

2. Übersicht: Klagegründe

78. 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 9.11.2015 den vollständigen Zugang des Klägers zu Dokumenten 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 Vereinbarung⁵² fehlerhaft angewendet, indem der Beschluss vom 9.11.2015 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 9.11.2015 verstößt auch diesbezüglich gegen den AEU-Vertrag und gegen die bei der Durchführung anzuwendende Rechtsnorm und ist auch insoweit mit einem Nichtigkeitsgrund (Art. 263 Abs. 2 Alt. 3 AEUV) behaftet.

II. Zulässigkeit des Antrags zu 2)

79. Die Klage ist als eine gegen den Beschluss der Beklagten vom 09.11.2015 gerichtete Nichtigkeitsklage im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig.

1. Klagegegenstand

80. Der Bescheid vom 9.11.2015 ist ein Beschluss der Beklagten und somit tauglicher Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV. Der Bescheid vom 9.11.2015, der unter Bezugnahme des Bescheides vom 8.10.2015 den Zugang zu Dokumenten der CoCG aus den Jahren 1998-2002 unter einem restriktiven Verfahren ermöglicht, stellt einen verbindlichen Rechtsakt der Beklagten mit Rechtswirkung gegenüber den parlamentarischen Mitgliedern des TAXE-Sonderausschusses und damit

⁵² Interinstitutionelle Vereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (Abl. L 304/47 v. 20.11.2010).

gegenüber dem Kläger dar. Der Bescheid vom 9.11.2015 über die Anwendung des restriktiven Verfahrens in diesem Fall schließt ein besonderes Verfahren endgültig ab.⁵³ Er hat Rechtswirkung und ist, da auch Beschlüsse gegenüber Unionsorganen und ihren Teilen der Norm unterfallen,⁵⁴ ein Beschluss i.S.v. Art. 288 Abs. 4 AEUV und damit tauglicher Klagegegenstand.

81. 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.⁵⁵ 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 Taxe 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 9.11.2015 eine Handlung i.S.d Art. 263 Abs. 2 AEUV und damit tauglicher Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage.
82. Dem Beschluss der Beklagten vom 9.11.2015 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, 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."⁵⁶ 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.⁵⁷ 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.

⁵³ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Art. 288 AEUV, Rn. 88.

⁵⁴ Ebd., Rn. 93.

⁵⁵ Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Auflage, Tübingen 2011, Rn. 376.

⁵⁶ EuGH, Beschluss vom 4. Juni 1986, Gruppe der Europäischen Rechten/Parlament (C-78/85, Slg. 1986, 1753, Rn. 11).

⁵⁷ EuGH, Beschluss vom 22. Mai 1990, Blot und Front national/Parlament (C-68/90, Slg. 1990, I-2101, Rn. 10 f.).

2. Klagebefugnis

83. 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.
84. Bei der Beantwortung der Frage, ob der Kläger als einzelnes Mitglieder des Sonderausschusses TAXE als Adressat des Beschluss 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 9.11.2015 ist zwar in allen Fällen der gem. Art. 204 Nr. 1 der GeschO EP⁵⁸ gewählte Vorsitzende des Ausschusses, der gemeinsam mit der dem stellvertretenden Vorsitzenden den Vorstand des Ausschusses bildet und diesen vertritt. Der Kläger als Mitglied von TAXE ist allerdings i.S.d Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV in besonderer Weise von dem Beschluss betroffen und daher klagebefugt.
85. Der Beschluss 9.11.2015 betrifft den Kläger in seinem rechtlichen Interesse als Parlamentarier an vollständigem Dokumenten- und Informationszugang, 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 Durchführungsmaßnahme⁵⁹ greift in den Interessenkreis des Abgeordneten ein, da der vollständige Zugang zu den Dokumenten verhindert und die Einsichtnahme eingeschränkt wird.
86. Schließlich ist die Betroffenheit auch individuell. Die persönliche Eigenschaft als Mitglied des Sonderausschusses Taxe hebt den Kläger von allen übrigen Parlamentarier_innen des Europäischen Parlaments ab.

III. Klagegründe des Antrags zu 2)

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

87. 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.
88. 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.
89. 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.

⁵⁸ Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments der 8. Wahlperiode, Juli 2014.

⁵⁹ Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Auflage, Tübingen 2011, Rn. 453.

90. 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.⁶⁰ Auch in Bezug auf das Wie der Antwort unterliegt die Beklagte rechtlicher Bindung. Die Antwort muss "unverzüglich, vollständig und wahrheitsgemäß"⁶¹ 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.⁶²
91. 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.
92. 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.
93. 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.
94. 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.
95. In systematischer Hinsicht streitet zudem das Bestehen eines allgemeinen primärrechtlichen Auskunftsanspruch für Unionsbürger_innen für das Bestehen einer Pflicht zur Zugänglichmachung von relevanten Dokumenten für das Parlament und die einzelnen Mitglieder.

⁶⁰ Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 54. EL, München 2014, Art. 230 AEUV, Rn. 19.

⁶¹ Ebd.

⁶² Ebd.

96. Es gibt in Art. 15 Abs. 3 AEUV i.V.m der Transparenz-VO einen im Rahmen des Klageantrag zu 1) dargelegten, 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.
97. 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.
98. Da nach der Transparenz-VO weder die Schwärzung, noch die Nichtzurverfügungstellung und auch nicht das Room Reading-Verfahren begründet werden kann, verletzt die Beklagte nicht nur die Transparenz-VO sondern auch die Abgeordnetenrechte aus Art. 230 AEUV.

2. Verstoß gegen die interinstitutionelle Rahmenvereinbarung

99. 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.
100. Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung "Rahmenvereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission" vom 20.11.2010⁶³ (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.
101. Der Beschluss vom 9.11.2015 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

⁶³ Abl. L 307/47 vom 2011.2010.

Art. 230 Abs. 2 AEUV i.V.m Art. 10 Abs. 2 AEUV i.V.m den Auskunftspflichten – nämlich größtmöglicher Zugang – muss bei Auslegung des Anhangs II der Rahmenvereinbarung Anwendung finden.

102. Die Rahmenvereinbarung sieht, anders als der Beschluss vom 9.11.2015, 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.
103. Des Weiteren sieht die Rahmenvereinbarung in Punkt 3.2.1 die Möglichkeit vor, auch den Adressatenkreis von vertraulichen Informationen zu beschränken. Keine der dort aufgeführten Optionen lässt eine Beschränkung auf drei Vertreter_innen (Parlamentarier_innen oder Fraktionsmitarbeiter_innen) pro politischer Gruppe zu, wie es aber der Bescheid der Beklagten vom 9.11.2015 beinhaltet.
104. Der Anhang II der Rahmenvereinbarung lässt auch keine zeitliche Beschränkungsmöglichkeit für die Einsichtnahme der als vertraulich eingestuftem Dokumente durch die Abgeordneten erkennen. Der Beschluss der Beklagten führte aber dennoch zu einer Beschränkung des Einsichtnahme-Zeitraums vom 16.11.2015 bis 20.11.2015 (siehe Anlage 10). Allein praktische Gründe können eine zeitliche Beschränkung auf fünf Tage allerdings nicht rechtfertigen. Auch der zeitliche Maßstab der Zurverfügungstellung von Dokumenten muss an der Ratio des Art. 230 Abs. 2 AEUV – weitestmöglicher Zugang zu Dokumenten – gemessen werden.
105. 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-Verschlussachen" fallen (Punkt 1.2.2. Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung), eingestuft. Gem. Punkt 1.2.3. sind "sonstige vertrauliche Informationen" alle sonstigen vertraulichen Informationen, einschließlich dem Berufsgeheimnis unterliegenden Informationen, die vom Parlament angefordert und/oder von der Beklagten übermittelt werden.
106. Anhang II der interinstitutionellen Vereinbarung kann zudem die primärrechtlich basierte 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.
107. Die Einschränkungen des Dokumentenzugangs aus dem Beschluss der Beklagten vom 9.11.2015 verletzen daher die interinstitutionelle Vereinbarung vom 20.11.2010 und damit zugleich auch Art. 230 AEUV.

C. Klageantrag zu 3)

109. Die Begründetheit des Klageantrages zu 3) ergibt sich aus Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Berlin, den 8. Januar 2016

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 (S. 2) eine Seite, Beschluss der Kommission an MdEP Fabio De Masi vom 9.12.2015 (erster angefochtener Rechtsakt), Seite 1 und S. 14f., Rn. 62.
- Anlage 2 (S. 4) eine Seite, Beschluss der Kommission an Alain Lamassoure vom 9.11.2015 (zweiter angefochtener Rechtsakt), Seite 1 und S. 16, Rn. 70.
- Anlage 3 (S. 6) eine Seite, Ernennungsurkunde der Freien Hansestadt Bremen an Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Seite 2, Rn. 1.
- Anlage 4 (S. 7) eine Seite, Prozessbevollmächtigung von MdEP Fabio De Masi an Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Seite 2, Rn. 3.
- Anlage 5 (S. 8) eine Seite, Erstantrag Nr. 1 MdEP Fabio De Masi an Kommission vom 29.9.2015, Seite 4, Rn. 10.
- Anlage 6 (S. 10) eine Seite, Erstantrag Nr. 2 MdEP Fabio De Masi an Kommission vom 29.9.2015, Seite 4, Rn. 11.
- Anlage 7 (S. 12) vier Seiten, Beschluss der Kommission an MdEP Fabio De Masi vom 29.10.2015, Seite 4, Rn. 12 und S. 10, Rn. 39.
- Anlage 8 (S. 19) drei Seiten, Zweitantrag von MdEP Fabio De Masi an Kommission vom 18.11.2015, S. 5, Rn. 13.
- Anlage 9 (S. 23) eine Seite, eMail vom TAXE Sekretariat an TAXE Mitglieder vom 9.11.2015, S. 16, Rn. 71.
- Anlage 10 (S. 25) zwei Seiten, eMail vom TAXE Sekretariat an TAXE Mitglieder vom 10.11.2015, S. 16, Rn. 72 und S. 23, Rn. 104.
- Anlage 11 (S. 28) eine Seite, Beschluss von Kommission an Alain Lamassoure vom 8.10.2015, S. 16, Rn. 73.
- Anlage 12 (S. 30) drei Seiten, Schreiben von Kommission an Alain Lamassoure vom 8.10.2015, S. 16, Rn. 74.
- Anlage 13 (S. 34) zwei Seiten, Schreiben von Alain Lamassoure an Kommission vom 22.4.2015, S. 17, Rn. 75.