



Eingangsdatum : 05/01/2016

**Streithilfeschriftsatz**

Rechtssache C-213/15\*

**Schriftstück eingereicht von:**

Französische Republik

**Übliche Bezeichnung der Rechtssache:**

Kommission / Breyer

**Eingangsdatum:**

23. November 2015

---

Französische Republik

**MINISTERIUM  
FÜR  
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
UND  
INTERNATIONALE ENTWICKLUNG**

Paris, am 23. November 2015

**An den Präsidenten  
und die Mitglieder  
des Gerichtshofs der Europäischen Union**

**STREITHILFESCHRIFTSATZ  
DER REGIERUNG DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK  
IN DER RECHTSSACHE C-213/15 P**

**KOMMISSION  
GEGEN  
BREYER**

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

- 1 Am 8. Mai 2015 hat die Kommission ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 27. Februar 2015 in der Rechtssache T-188/12, Breyer/Kommission (im Folgenden: angefochtenes Urteil), eingelegt. Mit diesem Urteil erklärte das Gericht den Beschluss der Kommission vom 3. April 2012, mit dem die Kommission es abgelehnt hatte, dem Kläger umfassenden Zugang zu Dokumenten betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2006/24 durch die Republik Österreich sowie zu Dokumenten, die sich auf die Rechtssache beziehen, in der das Urteil vom 29. Juli 2010, Kommission/Österreich (C-189/09, EU:C:2010:455) ergangen ist, zu gewähren (im Folgenden: angefochtener Beschluss) für nichtig, soweit darin der Zugang zu den von der Republik Österreich im Rahmen dieser Rechtssache eingereichten Schriftsätzen verweigert wurde.
- 2 Mit Schreiben vom 2. September 2015 hat die französische Regierung beim Gerichtshof gemäß Art. 40 der Satzung des Gerichtshofs und gemäß Art. 130 seiner Verfahrensordnung beantragt, sie als Streithelferin zur Unterstützung der Kommission zuzulassen. Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs, die der französischen Regierung mit Schreiben vom 8. Oktober 2015 zugestellt worden ist, ist die Französische Republik als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.
- 3 Die französische Regierung ist der Ansicht, dass der einzige von der Kommission geltend gemachte Rechtsmittelgrund, der sich gegen die Auslegung von Art. 15 Abs. 3 AEUV durch das Gericht richtet, wonach diese Bestimmung der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission auf die streitgegenständlichen Dokumente nicht entgegensteht, begründet ist.

## **I – VERWEIS AUF DAS ANGEFOCHTENE URTEIL**

- 4 Die französische Regierung nimmt insoweit Bezug auf die Rechtsmittelschrift der Kommission (Rn. 3 bis 5).

## **II – STANDPUNKT DER FRANZÖSISCHEN REGIERUNG**

- 5 Mit ihrem einzigen Rechtsmittelgrund, den die französische Regierung unterstützt, vertritt die Kommission die Auffassung, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es Art. 15 Abs. 3 AEUV dahin ausgelegt habe, dass die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Kommission befänden, in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.
- 6 Hierzu bestimmt Art. 15 Abs. 3 AEUV:

*„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.*

*Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.*

*Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen im Einklang mit den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest.*

*Dieser Absatz gilt für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.*

*Das Europäische Parlament und der Rat sorgen dafür, dass die Dokumente, die die Gesetzgebungsverfahren betreffen, nach Maßgabe der in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen öffentlich zugänglich gemacht werden“.*

- 7 Zudem hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P) darauf hingewiesen, dass die bei ihm im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze besondere Merkmale aufweisen, da sie ihrem Wesen nach sehr viel mehr Teil seiner Rechtsprechungstätigkeit sind als Teil der Verwaltungstätigkeit der Kommission. Diese Schriftsätze werden nämlich ausschließlich für das Gerichtsverfahren erstellt, dessen wesentlicher Bestandteil sie sind (Rn. 77 und 78 des Urteils).
- 8 Des Weiteren hat er in diesem Urteil ausgeführt, dass sowohl aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Verträge (insbesondere Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV) als auch aus der Systematik der Verordnung Nr. 1049/2001 und dem Sinn und Zweck der Rechtsvorschriften der Union auf diesem Gebiet hervorgeht, dass die Rechtsprechungstätigkeit als solche vom Anwendungsbereich des in diesen Rechtsvorschriften geregelten Rechts auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist (Rn. 79 bis 81 des Urteils).
- 9 Deshalb ist, so der Gerichtshof ebenfalls in diesem Urteil, anzuerkennen, dass eine allgemeine Vermutung dafür besteht, dass die Verbreitung der von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze den Schutz dieses Verfahrens im Sinne des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung



Nr. 1049/2001 beeinträchtigt, solange dieses Verfahren anhängig ist (Rn. 94 des Urteils).

- 10 Somit dürfen sich die Organe nach Auffassung des Gerichtshofs auf die Vermutung berufen, dass die in dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren für diese Schriftsätze zwischen dem Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, und erst recht vor diesem Zeitpunkt, und der Verkündung des Urteils gilt.
- 11 Hinsichtlich der Übermittlung der Schriftsätze nach Verkündung des Urteils hat der Gerichtshof jedoch entschieden, dass zwar bei der Verbreitung von Schriftsätzen, die im Rahmen eines anhängigen Gerichtsverfahrens eingereicht wurden, vermutet wird, dass sie den Schutz dieses Verfahrens beeinträchtigen, weil die Schriftsätze die Grundlage bilden, auf der der Gerichtshof seine Rechtsprechungstätigkeit ausübt, dass es sich jedoch anders verhält, wenn das fragliche Verfahren mit einer gerichtlichen Entscheidung abgeschlossen worden ist. In diesem Fall ist nämlich nicht mehr davon auszugehen, dass die Verbreitung der Schriftsätze die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigt, da diese mit dem Abschluss des Verfahrens beendet ist (Rn. 130 und 131 des oben genannten Urteils Schweden u. a./API und Kommission).
- 12 Somit sieht die Verordnung Nr. 1049/2001 nach Ansicht des Gerichtshofs nach der Verkündung des Urteils ein Recht auf Zugang zu den Schriftsätzen der Organe vor. Zwar kann sich ein Organ auf die in dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren berufen, doch hat es im Einzelfall nachzuweisen, dass diese Ausnahme Anwendung findet.
- 13 Wie die Kommission in Rn. 7 ihrer Rechtsmittelschrift ausführt, hatte der Gerichtshof jedoch noch nicht die Gelegenheit, die Frage nach der Stellung der Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission befinden, im Hinblick auf die Unionsregelung auf dem Gebiet des Zugangs zu Dokumenten zu beantworten.
- 14 Diese Frage hat das Gericht in dem angefochtenen Urteil beantwortet. Es hat sich hierbei damit begnügt, im Hinblick auf gemeinsame Merkmale dieser Dokumente mit einer Analogie zu argumentieren, um auf die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, dieselbe Regelung wie die für die Schriftsätze dieser Organe geltende anzuwenden (Rn. 80 und 81 des angefochtenen Urteils).
- 15 Nach Ansicht der französischen Regierung hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, als es sich auf eine solche Analogie stützte.
- 16 Erstens hat das Gericht nämlich den Unterschied zwischen den Schriftsätzen der Organe und den Schriftsätzen der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, nicht berücksichtigt.

- 17 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 nur anwendbar ist, soweit solche Dokumente nicht von vorneherein unter die in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV vorgesehene Ausnahme fallen.
- 18 Zum einen stellt Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten dar.
- 19 Zum anderen sieht Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV vor, da er dem Recht auf Zugang zu Dokumenten des Gerichtshofs entgegensteht, soweit es um dessen Rechtsprechungstätigkeit geht.
- 20 Daher sieht Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV – wie die Kommission in den Rn. 9 und 10 ihrer Rechtsmittelschrift ausführt – nicht nur eine Ausnahme zum Recht auf Zugang gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV vor, sondern auch ein Verbot für den Unionsgesetzgeber, das Zugangsrecht auf Dokumente auszuweiten, die im Zusammenhang mit der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs stehen.
- 21 Daher kann die Verordnung Nr. 1049/2001 nicht dahin ausgelegt werden, dass sie auf Dokumente anwendbar ist, die ausschließlich mit der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV im Zusammenhang stehen.
- 22 Dass der Gerichtshof der Auffassung ist, dass die Schriftsätze der Unionsorgane in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, beruht – wie die Kommission in Rn. 13 ihrer Rechtsmittelschrift ausführt – darauf, dass diese Dokumente nicht ausschließlich mit seiner Rechtsprechungstätigkeit im Zusammenhang stehen. Nach den Worten der Kommission hat der Gerichtshof somit implizit entschieden, dass diese Schriftsätze eine „Doppelnatur“ haben, da sie zugleich „Dokumente der Organe“ im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV und, solange der Rechtsstreit anhängig ist, Dokumente im Zusammenhang mit der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs, darstellen.
- 23 Da die Schriftsätze der Unionsorgane „Dokumente der Organe“ im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV darstellen, können sie ab dem Zeitpunkt in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, ab dem sie nicht mehr im Zusammenhang mit der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs stehen.
- 24 Die Kommission ist indessen nach Ansicht der französischen Regierung zu Recht der Auffassung, dass die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, nicht die „Doppelnatur“ haben, die die Schriftsätze der Organe aufweisen, da die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, nicht als „Dokumente der Organe“ im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV qualifiziert werden können.

- 25 Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, ihrer Natur nach Teil der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs im Sinne des oben genannten Urteils des Gerichtshofs Schweden/API und Kommission sind, so dass sie unter die in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV vorgesehene Ausnahme fallen.
- 26 Da die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, nicht die in den Rn. 22 bis 24 des vorliegenden Schriftsatzes dargestellte „Doppelnatur“ haben, fallen sie nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 27 Daraus folgt, dass das Gericht zu Unrecht den Unterschied zwischen den Schriftsätzen der Organe und denen der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, außer Acht gelassen hat.
- 28 Zweitens wird diese Schlussfolgerung nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass die im Besitz der Organe befindlichen Schriftsätze der Mitgliedstaaten als „von Mitgliedstaaten stammende Dokumente, die sich im Besitz der Organe befinden“ qualifiziert werden können.
- 29 Zwar sieht Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vor, dass diese für Dokumente eines Organs gilt.
- 30 Darüber hinaus hat der Gerichtshof entschieden, dass den Mitgliedstaaten kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht zuerkannt werden kann, das ihnen erlaubte, der Verbreitung von Dokumenten, die von ihnen stammen und sich im Besitz eines Unionsorgans befinden, nach freiem Ermessen zu widersprechen, was zur Folge hätte, dass der Zugang zu solchen Dokumenten sich nicht mehr nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 richten würde, sondern allein von den Bestimmungen des nationalen Rechts abhinge (Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, Rn. 75).
- 31 Nach Ansicht der französischen Regierung ist der Gerichtshof jedoch hauptsächlich deshalb der Auffassung, dass bestimmte Dokumente, die von Mitgliedstaaten stammen und sich im Besitz der Organe befinden, unter die Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, weil die Einführung eines solchen Vetorechts möglicherweise zur Folge hätte, dass eine besonders wichtige Gruppe von Dokumenten, die dem Entscheidungsprozess der Gemeinschaft zugrunde liegen und diesen Prozess erklären könnten, der Verordnung Nr. 1049/2001 entzogen würde (oben genanntes Urteil Schweden/Kommission, Rn. 62).
- 32 So weist der Gerichtshof in diesem Urteil darauf hin, dass die Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft sowohl als Mitglieder des Rates als auch als Teilnehmer an zahlreichen vom Rat oder von der Kommission eingesetzten Ausschüssen eine wichtige Quelle für Informationen und Dokumente bilden, die in den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft einfließen (oben genanntes Urteil Schweden/Kommission, Rn. 63).

- 33 Dass der Gerichtshof der Ansicht ist, dass den Mitgliedstaaten kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht zuerkannt werden kann, das ihnen erlaubte, der Verbreitung von Dokumenten, die von ihnen stammen und sich im Besitz eines Unionsorgans befinden, nach freiem Ermessen zu widersprechen, beruht darauf, dass diese Dokumente sehr oft ausschlaggebend in den Entscheidungsprozess der Union einfließen.
- 34 Die im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze der Mitgliedstaaten sind keine Quellen von Informationen, die in den Entscheidungsprozess der Union einfließen. Sie werden nämlich für den Gerichtshof oder das Gericht erstellt, um zur Entscheidung einer bei ihnen anhängigen Rechtssache beizutragen, und werden den Organen nur übermittelt, wenn diese auch Parteien des Verfahrens sind. Somit werden diese Schriftsätze den Organen nur indirekt übermittelt, um den dem Gerichtsverfahren innewohnenden Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens zu wahren.
- 35 Daher betrifft die durch das oben genannte Urteil Schweden/Kommission entwickelte Auslegung des Begriffs der von Mitgliedstaaten stammenden Dokumente, die sich im Besitz der Organe befinden, auf die die Verordnung Nr. 1049/2001 Anwendung findet, nur Dokumente, die von Mitgliedstaaten stammen und sich im Besitz der Organe befinden, die in den Entscheidungsprozess der Union einfließen und nicht Dokumente, die von Mitgliedstaaten stammen und sich im Besitz der Organe befinden, die für die Unionsgerichte erstellt werden.
- 36 Daraus folgt, dass diese Rechtsprechung keine Anwendung auf die Schriftsätze der Mitgliedstaaten findet, die sich im Besitz der Organe befinden. Somit kann das Gericht daraus nicht ableiten, dass diese Schriftsätze unter die Verordnung Nr. 1049/2001 fallen.
- 37 Drittens schließlich stützt der Umstand, dass wesentliche Unterschiede zwischen den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten bestehen, die Auslegung, wonach die Verordnung Nr. 1049/2001 nicht auf Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, anwendbar ist.
- 38 So haben nach französischem Recht Schriftsätze und schriftliche Erklärungen der französischen Regierung, einschließlich der im Rahmen von bei den Unionsgerichten anhängigen Rechtssachen verfassten, nicht den Charakter verwaltungsrechtlicher Dokumente im Sinne des Gesetzes Nr. 78-753 vom 17. Juli 1978 mit verschiedenen Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit und mit verschiedenen verwaltungs-, sozial- und steuerrechtlichen Bestimmungen (CADA-Gesetz).
- 39 Daraus ergibt sich, dass diese Dokumente nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen und dass die Öffentlichkeit daher kein Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten hat.

- 40 In diesem Zusammenhang hat Generalanwalt Poiares Maduro in seinen Schlussanträgen in der oben genannten Rechtssache Schweden u. a./API und Kommission auf den fehlenden Konsens zwischen den Mitgliedstaaten über den Zugang der Öffentlichkeit zu bei den nationalen Gerichten eingereichten Schriftsätzen der Staaten hingewiesen und dem Gerichtshof eine einzelfallbezogene Vorgehensweise vorgeschlagen, um zu vermeiden, eine sehr allgemeine oder im Gegenteil restriktive Regel aufzustellen, nach der entweder der Zugang zu den Dokumenten generell zu gewähren ist oder ein solches Recht verneint wird (Rn. 29 und 30 der Schlussanträge).
- 41 Daher ist nicht davon auszugehen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 zu einer vollständigen Harmonisierung der Voraussetzungen geführt hat, unter denen die Mitgliedstaaten der Öffentlichkeit Zugang zu Schriftsätzen gewähren, die sie im Rahmen von Gerichtsverfahren erstellen.
- 42 Nach alledem hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, als es Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV dahin ausgelegt hat, dass die Schriftsätze der Mitgliedstaaten, die sich im Besitz der Organe befinden, nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeschlossen sind.
- 43 Aus den von der Kommission dargelegten und den vorstehenden Gründen beantragt die französische Regierung,
- das angefochtene Urteil des Gerichts aufzuheben;
  - den Rechtsstreit endgültig zu entscheiden und die Klage von Herrn Patrick Breyer abzuweisen.

  
 Bevollmächtigte der französischen Regierung