Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

26. April 2016*

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Zu einer Untersuchungsakte des OLAF gehörende Dokumente — Nichtigkeitsklage — Stillschweigende und ausdrückliche Verweigerungen des Zugangs — Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen — Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen eines Dritten — Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses — Begründungspflicht — Außervertragliche Haftung“

In der Rechtssache T-221/08

Guido Strack, wohnhaft in Köln (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte H. Tettenborn und N. Lödler,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch P. Costa de Oliveira und B. Eggers, dann durch B. Eggers und J. Baquero Cruz als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung aller stillschweigenden und ausdrücklichen Entscheidungen der Kommission, die auf die von Herrn Strack am 18. und 19. Januar 2008 gestellten Erstanträge auf Zugang zu Dokumenten hin ergangen sind, sowie wegen Schadensersatz

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin I. Pelikánová sowie der Richter E. Buttigieg (Berichterstatter) und L. Madise,

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Oktober 2014

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil[1] *[nicht wiedergegeben]*

Verfahren und Anträge der Parteien

37 Mit Klageschrift, die am 6. Juni 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben. Mit getrenntem Schriftsatz, der am 8. September 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Art. 114 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Die Entscheidung darüber ist mit Beschluss des Gerichts (Dritte Kammer) vom 14. Januar 2010 dem Endurteil vorbehalten worden.

38 Nach der Anpassung seiner Anträge, insbesondere mit am 7. September 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz, beantragt der Kläger,

— die im Rahmen der Behandlung der Erstanträge auf Zugang vom 18. und 19. Januar 2008 und der Zweitanträge vom 22. Februar 2008, 18. April 2008 und insbesondere vom 21. April 2008 als Ablehnungsfiktion und tatsächlich ergangenen Entscheidungen der Kommission, den Zugang zu den Dokumenten der Kommission und den Dokumenten des OLAF abzulehnen und insbesondere jene vom 19. Mai 2008, vom 17. Juni 2008, vom 30. April 2010 und vom 7. Juli 2010, soweit sie die Anträge auf Zugang zu den Dokumenten ganz oder teilweise ablehnen, aufzuheben;

— die Kommission zu verurteilen, in angemessener Höhe, mindestens jedoch einen symbolischen Schadensersatz in Höhe von einem Euro zu zahlen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

39 Die Kommission beantragt im Wesentlichen,

— die Klage abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

40 Mit Schreiben vom 5. Juli 2010 hat das Gericht den Parteien mitgeteilt, dass die befasste Kammer mit Entscheidung vom 2. Juli 2010 den Antrag auf Erweiterung des Gegenstands der Klage auf die ausdrückliche Ablehnungsentscheidung der Kommission vom 17. Juni 2008 zurückgewiesen und dem Antrag auf Erweiterung des Gegenstands der Klage auf die erste Entscheidung des OLAF stattgegeben hat.

41 Mit Entscheidung vom 16. November 2010, die den Parteien am 25. November 2010 zugestellt worden ist, hat das Gericht dem Antrag des Klägers auf Erweiterung des Gegenstands der Klage auf die zweite Entscheidung des OLAF stattgegeben.

42 Nach dem Ausscheiden des Berichterstatters ist die Rechtssache neu zugewiesen worden. Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Ersten Kammer zugeteilt worden, der deshalb die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist. Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Erste Kammer) beschlossen, das mündliche Verfahren zu eröffnen.

43 Mit Beschluss vom 5. Februar 2014 ist gemäß Art. 65 Buchst. b, Art. 66 § 1 und Art. 67 § 3 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 eine Beweisaufnahme angeordnet und der Kommission aufgegeben worden, eine Kopie der vertraulichen Fassungen aller Dokumente im

1 — Es werden nur die Randnummern des Urteils wiedergegeben, deren Veröffentlichung das Gericht für zweckdienlich erachtet.

Zusammenhang mit dem Antrag Nr. 590/2008 vorzulegen, wobei klargestellt worden ist, dass diese Schriftstücke dem Kläger nicht übermittelt werden. Mit Schreiben vom 5. März 2014 antwortete die Kommission auf diese Anordnung.

44 Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 64 der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 hat das Gericht die Parteien aufgefordert, bestimmte Fragen zu beantworten. Die Beteiligten sind dem fristgerecht nachgekommen. So haben die Kommission und der Kläger jeweils am 5. und 6. März 2014 auf Fragen des Gerichts geantwortet. Mit Schriftsatz vom 27. März 2014 hat der Kläger zu den Antworten der Kommission vom 5. März 2014 Stellung genommen.

45 Am 20. Oktober 2014 hat der Kläger bei der Kanzlei des Gerichts ein Schreiben, das eine gemäß Art. 13 der Verordnung Nr. 45/2001 erlassene Entscheidung des OLAF vom 31. Juli 2014 über die „Überprüfung der Antwort auf Ersuchen um Zugang zu personenbezogenen Daten, OF/2002/0356“ (im Folgenden: Überprüfungsentscheidung des OLAF vom 31. Juli 2014) betrifft, eine zusammenfassende Tabelle der in Rede stehenden Dokumente und die zu dieser Tabelle gehörenden Anlagen mit den sich im Besitz des OLAF befindenden Dokumenten eingereicht.

46 Die Parteien haben in der Sitzung vom 21. Oktober 2014 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

47 Mit Schreiben vom 4. November 2014 hat die Kommission zum Schreiben des Klägers vom 20. Oktober 2014 (siehe oben, Rn. 45) Stellung genommen.

48 Nach der schriftlichen Stellungnahme der Kommission vom 2. Dezember 2014 zur schriftlichen Stellungnahme des Klägers vom 7. November 2014 bezüglich der schriftlichen Antworten der Kommission vom 22. Oktober 2014 auf Fragen, die das Gericht im Hinblick auf die mündliche Verhandlung gestellt hatte, hat der Präsident der Ersten Kammer des Gerichts am 8. Dezember 2014 das mündliche Verfahren abgeschlossen.

Rechtliche Würdigung *[nicht wiedergegeben]*

II –*Zum Antrag auf Nichtigerklärung [nicht wiedergegeben]*

C – *Zum Antrag Nr. 590/2008 [nicht wiedergegeben]*

3. Zur Begründetheit des Antrags *[nicht wiedergegeben]*

b) Zu den Klagegründen und Rügen, mit denen die sachliche Richtigkeit der teilweisen oder vollständigen Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten in Frage gestellt wird *[nicht wiedergegeben]*

i) Zu den in der OLAF-Liste vom 30. April 2010 enthaltenen Dokumenten *[nicht wiedergegeben]*

Zu den zuvor offengelegten Dokumenten *[nicht wiedergegeben]*

128 Mit der Verordnung Nr. 1049/2001 sollen die Dokumente der Organe der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg, EU:C:2007:75, Rn. 43 und 44), und – wie im Übrigen das OLAF unter Ziff. 7 seiner ersten Entscheidung ausgeführt hat – die gemäß dieser Verordnung offengelegten Dokumente gelangen in die Öffentlichkeit (Urteil Catinis/Kommission, oben in Rn. 86 angeführt, EU:T:2014:267, Rn. 62; vgl.

auch Urteil Agapiou Joséphidès/Kommission und EACEA, oben in Rn. 82 angeführt, EU:T:2010:442, Rn. 116, und Beschluss vom 7. März 2013, Henkel und Henkel France/Kommission, T-64/12, EU:T:2013:116, Rn. 47).

129 Diese Konsequenz spiegelt sich auch in Art. 9 Abs. 2 Buchst. e des Anhangs der Geschäftsordnung der Kommission wider, der die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft und wie er aus dem Beschluss 2001/937/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (ABl. L 345, S. 94) hervorgeht, wonach Dokumente, die bereits im Zusammenhang mit einem früheren Antrag veröffentlicht wurden, auf Anfrage „automatisch" zur Verfügung gestellt werden.

130 Wie die Kommission vorgetragen hat, hat das Gericht in der Rechtssache, die zum Beschluss vom 14. Januar 2014, Miettinen/Rat (T-303/13, EU:T:2014:48, Rn. 17 bis 19), geführt hat, zwar entschieden, dass der Kläger, da ihm Zugang zum angeforderten Dokument gewährt worden war, das einzige Ergebnis erzielt hat, das er mit seiner Klage hat erreichen können. Im Gegensatz zum vorliegenden Fall war in der genannten Rechtssache Miettinen/Rat das angeforderte Dokument jedoch der Öffentlichkeit offengelegt worden, so dass sich aus dieser Entscheidung nicht ableiten lässt, dass der bloße Umstand, dass der Betroffene aus irgendeinem Grund Zugang zum angeforderten Dokument gehabt hat, ihn in jedem Fall daran hindere, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu demselben Dokument zu verlangen, obwohl dieses Dokument der Öffentlichkeit nicht offengelegt worden ist.

131 Folglich ist es offenkundig, dass die erste Entscheidung des OLAF dadurch, dass sie dem Kläger den Zugang zu den Dokumenten mit dem Kürzel „PD" auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert hat, gegebenenfalls – wie auch die Kommission in ihren Schriftsätzen hervorgehoben hat – verhindert, dass diese Dokumente als öffentlich angesehen werden können. Genau dies ist aber das vom Kläger angestrebte Ziel und entspricht dem von der Verordnung Nr. 1049/2001 verfolgten Zweck, der nach ihrem zweiten Erwägungsgrund darin besteht, im Hinblick auf eine größere Transparenz einen möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, um eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess sicherzustellen und eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System zu gewährleisten (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg, EU:C.2008:374, Rn. 45).

132 Infolgedessen ist der Umstand, dass der Kläger die von seinem Zugangsantrag erfassten Dokumente bereits im Besitz hatte und das Ziel dieses Antrags somit nicht darin bestand, es ihm zu ermöglichen, von ihrem Inhalt Kenntnis zu nehmen, sondern vielmehr darin, sie Dritten offenzulegen, irrelevant, zumal die Gründe für die Entscheidung des Klägers, einen solchen Antrag zu stellen, unerheblich sind, da die Verordnung Nr. 1049/2001 weder vorsieht, dass der Betroffene seinen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten begründen muss, noch, dass die Gründe für einen solchen Antrag bei der Frage, ob ihm stattzugeben ist oder ob er abzulehnen ist, eine Rolle spielen dürfen (Beschluss Henkel und Henkel France/Kommission, oben in Rn. 128 angeführt, EU:T:2013:116, Rn. 47).

133 Ebenso ist das Argument der Kommission zurückzuweisen, das auf die übermäßige Arbeitsbelastung gestützt wird, die sich für sie aus der Pflicht ergäbe, Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die sich bereits im Besitz des Antragstellers befänden, selbst wenn ihm die Dokumente nicht auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 zugänglich gemacht worden seien.

134 Insoweit genügt die Feststellung, dass ein Organ zwar unter außergewöhnlichen Umständen den Zugang zu Dokumenten mit der Begründung verweigern kann, dass die mit ihrer Verbreitung verbundene Arbeitsbelastung außer Verhältnis zu den mit dem Antrag auf Zugang zu diesen Dokumenten verfolgten Zielen stehe (Urteil Strack/Kommission, oben in Rn. 56 angeführt,

EU:C.2014:2250, Rn. 28), doch hat die Kommission im vorliegenden Fall jedenfalls keine solchen außergewöhnlichen Umstände angeführt. Außerdem handelt es sich zum Großteil um Dokumente, die dieses Organ bereits zuvor offengelegt hat.

135 Folglich kann sich die Kommission nicht allein darauf stützen, dass der Steller des Zugangsantrags die angeforderten Dokumente bereits im Besitz hatte oder sie im Besitz haben sollte, wenn auch auf einer anderen Rechtsgrundlage, um sich zu weigern, den Antrag auf Zugang zu diesen Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 zu prüfen, mit Ausnahme der Dokumente, die – wie der Anhang des Dokuments Nr. 267 – insbesondere aufgrund ihrer Veröffentlichung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind.

136 Daher greift der vorliegende Klagegrund insoweit durch, als er die Dokumente betrifft, die im Besitz des Klägers waren oder sind, da er ihr Verfasser ist, oder die auf einer anderen Grundlage als der Verordnung Nr. 1049/2001 zuvor offengelegt wurden, ohne jedoch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden zu sein.

Zu den nicht offengelegten Dokumenten *[nicht wiedergegeben]*

–Zum gerügten Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 *[nicht wiedergegeben]*

148 Zunächst ist festzustellen, dass nach der Rechtsprechung für die Berufung auf die nach Fassung eines Beschlusses anwendbare Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 strenge Voraussetzungen gelten. Diese Ausnahme erfasst nur bestimmte Arten von Dokumenten, und die Voraussetzung, die die Verweigerung rechtfertigen kann, ist, dass die Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs „ernstlich“ beeinträchtigen würde (Urteil Kommission/Agrofert Holding, oben in Rn. 139 angeführt, EU:C:2012:394, Rn. 77).

149 Sodann ist festzustellen, dass der Antrag Nr. 590/2008 dadurch gekennzeichnet ist, dass er nicht nur ein einziges Dokument, sondern eine ganze Reihe allgemein beschriebener Dokumente betrifft. Wie oben aus Rn. 69 hervorgeht, beantragte der Kläger im Wesentlichen Zugang zu einer ganzen Reihe allgemein beschriebener Dokumente, nämlich der gesamten Akte der OLAF-Untersuchung OF/2002/0356, den vollständigen und korrekten Abschriften der in jener Akte enthaltenen Tonaufzeichnungen und allen Dokumenten jeglicher Art, die zwar nicht in jener Akte enthalten seien, sich jedoch mit dem/der oben genannten Fall/Untersuchung oder mit seiner Person befassten. Die erste Entscheidung des OLAF stellt insoweit klar, dass die OLAF-Akte sämtliche Dokumente umfasse, die mit dem Fall zu tun hätten, und es keine den Fall betreffenden Dokumente gebe, die nicht in der Akte seien und im Antrag Nr. 590/2008 enthalten seien.

150 Wie oben in Rn. 91 ausgeführt worden ist, wird dem jeweiligen Organ in so gelagerten Situationen durch die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung, nach der die Verbreitung von Dokumenten einer bestimmten Art grundsätzlich den Schutz eines der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Interessen beeinträchtigen würde, ermöglicht, einen allgemeinen Antrag entsprechend zu behandeln und zu bescheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/EnBW, oben in Rn. 90 angeführt, EU:C:2014:112, Rn. 65 und 68).

151 Die erste Entscheidung des OLAF weist insoweit darauf hin, dass es sich bei den Dokumenten in Kategorie 1 um Aktenvermerke der für die fragliche Untersuchung zuständigen Untersuchungsbeauftragten handele, die sich auf rechtliche und verwaltungstechnische Aspekte der Untersuchungsdurchführung und -leitung beziehende Gedankenprozesse und Analysen des Untersuchungsbeauftragten und anderer zuständiger Beamten enthielten. Bei den Dokumenten in Kategorie 2 handele es sich um die Korrespondenz zwischen OLAF-Mitarbeitern oder zwischen OLAF-Mitarbeitern und Kommissionsbediensteten über die fragliche Untersuchung, über die

Erstellung von Antwortschreiben an den Bürgerbeauftragten oder über Anfragen des Europäischen Parlaments. Diese Dokumente enthielten die vom OLAF und von den zuständigen Kommissionsdienststellen in Bezug auf diese Untersuchung angestellten Überlegungen, die zu internen Beschlüssen geführt hätten. Bei dem Dokument in Kategorie 7 handele es sich um einen Entwurf des abschließenden Berichts über die fragliche Untersuchung.

152 Die erste Entscheidung des OLAF stellt klar, dass die Untersuchungstätigkeiten zwar eingestellt worden seien, die Dokumente der Kategorien 1, 2 und 7, zu denen der Zugang verweigert werde, jedoch nur für den internen Gebrauch erstellt worden seien, interne Stellungnahmen enthielten und Bestandteil von Erörterungen und Vorabkonsultationen im OLAF und in der Kommission gewesen seien. Diese Dokumente hätten zwischen den Untersuchungsbeauftragten des OLAF und den Kommissionsdienststellen zirkuliert, um spezifische Beiträge der zuständigen Beamten einzuholen. Diese Dokumente enthielten provisorische Standpunkte in Bezug auf etwaige Untersuchungsstrategien, operative Maßnahmen und zu treffende Entscheidungen. Sie enthielten Argumentationen, Analysen der Fakten und die angestrebten Maßnahmen und gäben den Entwurfsprozess der externen Korrespondenz wieder.

153 Wie die erste Entscheidung des OLAF zutreffend festgestellt hat, wäre ein Zugang der Öffentlichkeit zu solchen Dokumenten der Fähigkeit der Kommission und insbesondere des OLAF, ihrer Aufgabe der Betrugsbekämpfung im öffentlichen Interesse nachzukommen, in besonderem Maß abträglich. Die Offenlegung der betreffenden Dokumente würde dem Entscheidungsprozess der Kommission und des OLAF erheblich schaden, da sie die volle Unabhängigkeit künftiger Untersuchungen des OLAF und deren Ziele dadurch ernsthaft gefährden würde, dass die Strategie und die Vorgehensweise des OLAF enthüllt würden und dessen Möglichkeit eingeschränkt würde, von seinen Mitarbeitern unabhängige Einschätzungen zu erhalten und die Dienststellen der Kommission zu hochsensiblen Themen zu befragen. Sie wäre auch mit der Gefahr verbunden, dass Einzelpersonen davon abgehalten würden, Informationen über mögliche Betrugsfälle zu übermitteln, so dass dem OLAF und der Kommission nützliche Informationen für die Einleitung von Untersuchungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vorenthalten würden (vgl. in diesem Sinne Urteil Catinis/Kommission, oben in Rn. 86 angeführt, EU:T:2014:267, Rn. 54, über eine laufende Untersuchung des OLAF bezüglich der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten).

154 Diese Schlussfolgerung ist umso zwingender, als nach der Rechtsprechung die namentlich in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten, wenn die fraglichen Dokumente, wie im vorliegenden Fall, einem bestimmten Bereich des Unionsrechts, hier dem Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Union, zuzuordnen sind, nicht ausgelegt werden können, ohne die speziellen Regeln für den Zugang zu diesen Dokumenten zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/EnBW, oben in Rn. 90 angeführt, EU:C:2014:112, Rn. 83).

155 Entsprechend Art. 3 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des OLAF (ABl. L 136, S. 20) übt das OLAF seine Untersuchungsbefugnisse in voller Unabhängigkeit aus (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juli 2008, Franchet und Byk/Kommission, T-48/05, Slg, EU:T:2008:257, Rn. 255).

156 Art. 8 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des OLAF (ABl. L 136, S. 1), die auf der Grundlage des Art. 324 AEUV erlassen wurde, um Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen, die die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen, bestimmt, dass alle Informationen, die im Rahmen interner Untersuchungen mitgeteilt oder eingeholt werden, unabhängig davon, in welcher Form sie vorliegen, unter das Berufsgeheimnis fallen. Sie dürfen insbesondere nur Personen mitgeteilt

werden, die in den Organen der Union oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihres Amtes davon Kenntnis erhalten dürfen und zu keinem anderen Zweck als der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen verwendet werden.

157 Wie die Kommission vorgetragen hat, ist die besondere Vertraulichkeit, die diesen mit der Untersuchung zusammenhängenden Dokumenten in bestimmtem Umfang sogar gegenüber den vermeintlich von einer solchen Untersuchung betroffenen Personen zugutekommt (vgl. in diesem Sinne Urteil Franchet und Byk/Kommission, oben in Rn. 155 angeführt, EU:T:2008:257, Rn. 255), nicht nur deshalb gerechtfertigt, weil das OLAF im Rahmen einer solchen Untersuchung sensible Unternehmensgeheimnisse und hochsensible Informationen über Personen sammelt, deren Offenlegung ihrem Ruf erheblich schaden könnte, sondern auch deshalb, weil der Zugang – sogar nach Abschluss des fraglichen Verfahrens – zu den eine interne Untersuchung des OLAF betreffenden Dokumenten und insbesondere zu denen, die Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des OLAF enthalten, dazu führen könnte, dass die Arbeiten dieses Organs erheblich beeinträchtigt, die Methodik und die Untersuchungsstrategie des OLAF enthüllt, die künftige Bereitschaft der an dem Verfahren beteiligten Personen zur Zusammenarbeit gemindert und folglich das ordnungsgemäße Funktionieren der fraglichen Verfahren und die Verwirklichung der verfolgten Zwecke beeinträchtigt wird.

158 Zwar enthalten die Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 1073/1999 keine Bestimmung, die ausdrücklich den Vorrang der einen gegenüber der anderen vorsähe, und ist sicherzustellen, dass jede dieser Verordnungen in einer Weise angewandt wird, die mit der Anwendung der jeweils anderen vereinbar ist und somit ihre kohärente Anwendung erlaubt (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/EnBW, oben in Rn. 90 angeführt, EU:C:2014:112, Rn. 84), doch rechtfertigt eine solche Anwendung im vorliegenden Fall voll und ganz, eine Vermutung zugunsten einer Zugangsverweigerung zu bejahen.

159 Hinzu kommt, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit der Kommission der Zugang zu Dokumenten nicht im gleichen Umfang erforderlich ist wie bei der rechtsetzenden Tätigkeit eines Unionsorgans (Urteil Kommission/EnBW, oben in Rn. 90 angeführt, EU:C:2014:112, Rn. 91).

160 Daraus folgt, dass sich hinsichtlich der gemäß der Verordnung Nr. 1073/1999 geführten internen Untersuchungsverfahren des OLAF insbesondere aus den Bestimmungen dieser Verordnung eine allgemeine Vermutung zugunsten einer Verweigerung des Zugangs zu den mit der Untersuchung zusammenhängenden Dokumenten und insbesondere zu denen, die Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des OLAF enthalten, ergeben kann.

161 Daher durfte die Kommission für die Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen ohne konkrete und individuelle Prüfung jedes einzelnen der fraglichen Dokumente annehmen, dass ein Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich den Schutz der darin genannten Interessen beeinträchtigen würde, um daraus zu schließen, dass alle diese Dokumente von der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung vorgesehenen Ausnahme erfasst sind.

162 Nach alledem gilt die allgemeine Vermutung einer Beeinträchtigung der insbesondere durch Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen, die gerechtfertigt ist, um die Gefahr einer ernstlichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses im Sinne dieser Bestimmung auszuschließen, unabhängig davon, ob der Antrag auf Zugang ein bereits abgeschlossenes oder ein laufendes Untersuchungsverfahren betrifft.

163 Auch dass ein Dokument, das eine interne Untersuchung des OLAF betrifft, ein nach dem Untersuchungsabschluss liegendes Datum trägt, ist kein Grund, der einer Offenlegung aufgrund der allgemeinen Vermutung zugunsten einer Verweigerung des Zugangs entgegensteht, wenn das

Dokument mit dieser Untersuchung zusammenhängt, Informationen über Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des OLAF enthält und somit Informationen beinhaltet, deren Offenlegung die Arbeit des OLAF im Rahmen seiner Aufgabe der Bekämpfung von Betrug und Korruption beeinträchtigen könnte.

164 Auch das Vorbringen des Klägers, dass die Korrespondenz zwischen dem OLAF und der Kommission jedenfalls nicht zu den Dokumenten gehöre, die im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 Stellungnahmen zum „internen" Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen enthielten, da das OLAF und die Kommission nicht als zum selben Organ gehörend angesehen werden könnten, ist zurückzuweisen. Insoweit genügt die Feststellung, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 auf das OLAF anwendbar ist, da für die Zwecke dieser Verordnung das OLAF als Teil der Kommission anerkannt ist, die in Art. 1 Buchst. a der Verordnung bei den Organen genannt ist, auf die sie Anwendung findet.

165 Gleiches gilt für das Vorbringen, dass die Korrespondenz des OLAF mit Dritten zwangsläufig von der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme auszuschließen sei. Solche Mitteilungen können nämlich offenkundig Informationen enthalten, die Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs gemäß dieser Bestimmung betreffen, und daher ist ihre Offenlegung zu verweigern, um die Unabhängigkeit des OLAF und die Vertraulichkeit seiner Aufgabe zu gewährleisten.

166 Des Weiteren kann entgegen dem Vorbringen des Klägers bei dem Dokument Nr. 2 der OLAF-Liste vom 30. April 2010 nicht davon ausgegangen werden, dass es unzutreffenderweise bei den Aktenvermerken eingeordnet worden sei, da es sich um einen „Vermerk für die Untersuchungsakte des OLAF" handelt, der eine mit der fraglichen Angelegenheit zusammenhängende Recherche betrifft. Gleiches gilt für das Dokument Nr. 34, das offenkundig zu den Vermerken für die fragliche Untersuchungsakte gehört, wie das Gericht hat feststellen können.

167 Ferner hat der Kläger in seinen Zugangsanträgen nicht das Bestehen eines öffentlichen Interesses dargetan, das es dennoch rechtfertigen würde, Zugang zu den Dokumenten der betreffenden Untersuchung zu gewähren. Es ist aber Sache des Klägers, konkrete Umstände anzuführen, die ein öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Dokumente begründen (vgl. in diesem Sinne Urteil Strack/Kommission, oben in Rn. 56 angeführt, EU:C:2014:2250, Rn. 128). Außerdem geht aus der ersten Entscheidung des OLAF hervor, dass das OLAF sehr wohl das Bestehen überwiegender öffentlicher Interessen geprüft hat, um zur Ansicht zu kommen, dass es keinen Anhaltspunkt gebe, der ihm den Schluss erlaube, dass ein solches überwiegendes Interesse bestehe. Die bloße Berufung auf den Transparenzgrundsatz und auf dessen Bedeutung kann insoweit nicht genügen (vgl. in diesem Sinne Urteil Strack/Kommission, oben in Rn. 56 angeführt, EU:C:2014:2250, Rn. 129 und 131). Schließlich ist die Ansicht des Klägers, wonach gerade im Fall interner Untersuchungen von Betrugsfällen wie dem vorliegenden ein besonderes Transparenzinteresse bestehe, um unter Wahrung einer absoluten Transparenz jeden Anschein von unsachlichem oder unsauberem Vorgehen, der für das Ansehen der an der Untersuchung beteiligten Organe und Gesellschaften schädigend wäre, zu verhindern, zurückzuweisen, da solche Erwägungen offenkundig nicht den zwingenden Gründen vorgehen können, die die Verweigerung der Offenlegung der fraglichen Informationen rechtfertigen.

168 Schließlich impliziert die oben genannte allgemeine Vermutung zugunsten einer Zugangsverweigerung, dass die darunter fallenden Dokumente nicht von der Verpflichtung zur teilweisen Verbreitung ihres Inhalts gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/EnBW, oben in Rn. 90 angeführt, EU:C:2014:112, Rn. 134 und 135).

169 Aus all diesen Gründen durfte die Kommission gestützt auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu den Dokumenten mit dem Kürzel „NA" verweigern.

[nicht wiedergegeben]

Zu den teilweise offengelegten Dokumenten

–Zum gerügten Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 *[nicht wiedergegeben]*

198 Es ist bereits entschieden worden, dass die Verbreitung persönlicher Daten, die ausschließlich die Person betreffen, die den fraglichen Zugang beantragt hat, nicht mit der Begründung verweigert werden darf, sie beeinträchtige den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen (Urteil vom 22. Mai 2012, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, T-300/10, Slg, EU:T:2012:247, Rn. 107).

199 Dies muss insbesondere dann der Fall sein, wenn – wie hier – nichts für die Annahme spricht, dass der Kläger, dem es u. a. darauf ankam, angebliche Missstände innerhalb des OLAF bei der Behandlung seiner Beschwerde zu veröffentlichen, den Wunsch gehabt hätte, den Zugang zu seinen personenbezogenen Daten zu begrenzen. Im Übrigen hatte ihm die erste Entscheidung des OLAF Zugang zu den ihn betreffenden Daten unter Hinweis darauf gewährt, dass sie insoweit ausschließlich auf der Grundlage der Verordnung Nr. 45/2001 ergehe, ohne ihn gemäß Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu bitten, den Umfang seines Zugangsantrags zu präzisieren, so dass die Kommission dem Kläger schlecht vorwerfen kann, insoweit unklar gewesen zu sein.

200 Infolgedessen hat sich die Kommission insbesondere hinsichtlich der oben in Rn. 173 vom Kläger angeführten Dokumente zu Unrecht auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme geweigert, die Identität des Klägers offenzulegen, so dass der Klagegrund insoweit durchgreift und im Übrigen zurückzuweisen ist.

[nicht wiedergegeben]

Zu den Dokumenten Nrn. 266 und 268 und den Verteilerlisten *[nicht wiedergegeben]*

–Zu den Verteilerlisten *[nicht wiedergegeben]*

249 Der Begriff „Dokument“, der in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 weit definiert wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2007, API/Kommission, T-36/04, Slg, EU:T:2007:258, Rn. 59), umfasst „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“.

250 Folglich beruht die Definition in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 im Wesentlichen auf dem Vorhandensein eines aufgezeichneten Inhalts, der nach seiner Erstellung reproduziert oder konsultiert werden kann, wobei darauf hinzuweisen ist, dass zum einen die Art des Datenträgers und die Art und Natur der gespeicherten Inhalte ebenso wie Umfang, Länge, Bedeutung und Darstellung eines Inhalts für die Frage, ob der Inhalt unter die Definition fällt oder nicht, unerheblich sind und zum anderen die Inhalte, die von der Definition erfasst sein können, allein der Einschränkung unterliegen, dass sie im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen des fraglichen Organs stehen müssen (vgl. entsprechend Urteil vom 26. Oktober 2011, Dufour/EZB, T-436/09, Slg, EU:T:2011:634, Rn. 88 und 90 bis 93).

251 Es ist daher nicht zulässig, die Verteilerlisten vom Anwendungsbereich von Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 auszuschließen, dessen Reichweite nicht durch eine gegebenenfalls von den Organen erlassene interne Organisationsregel wie den Bestimmungen für die Durchführung des Anhangs der Geschäftsordnung der Kommission (siehe oben, Rn. 129) beschränkt werden kann, auf die sich die Kommission zur Stützung ihrer Ansicht beruft, dass die Verteilerlisten als Dokumente

anzusehen seien, die eine „nicht substantielle“, „vorübergehende“ Information enthielten und nicht registriert werden müssten, um sie vom Begriff des Dokuments im Sinne von Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 auszuschließen.

252 Da der Steller des Zugangsantrags seinen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten nicht zu rechtfertigen braucht (Beschluss Henkel und Henkel France/Kommission, oben in Rn. 128 angeführt, EU:T:2013:116, Rn. 48), ist zudem für die Zwecke der Verordnung Nr. 1049/2001 auch das wirkliche Interesse unerheblich, das der Antragsteller an der Offenlegung der Verteilerlisten haben kann, die nach Ansicht des Klägers eine Zurechnung der etwaigen Verantwortung dadurch ermöglichen, dass Informationen über die Beamten, die an der Erstellung eines Dokuments beteiligt gewesen seien bzw. deren Visa erforderlich sei, und über den Zeitpunkt ihrer Beteiligung an dem Verfahren zur Erstellung des fraglichen Dokuments zur Verfügung gestellt würden.

253 Hinzu kommt, dass die Kommission selbst einräumt, dass Verteilerlisten Anmerkungen enthalten können und daher nicht zwangsläufig nur die Namen der Personen wiedergeben, die an der Erstellung und dem Erlass des Dokuments beteiligt sind, auf das sie sich beziehen.

254 Schließlich hat die Kommission nicht dargetan, inwiefern die Offenlegung dieser Verteilerlisten – sofern sie existieren – eine unverhältnismäßige Arbeitsbelastung für das OLAF darstellen.

[nicht wiedergegeben]

Zur Nutzungseinschränkungsklausel *[nicht wiedergegeben]*

264 Nach Art. 2 Abs. 4 des Beschlusses 2006/291 gilt der Beschluss unbeschadet der Verordnung Nr. 1049/2001 und lässt deren Bestimmungen unberührt. Des Weiteren heißt es in Art. 16 der Verordnung Nr. 1049/2001, dass diese Verordnung unbeschadet geltender Urheberrechtsvorschriften gilt, die das Recht Dritter auf Vervielfältigung oder Nutzung der freigegebenen Dokumente einschränken.

265 Wie die Kommission zutreffend hervorgehoben hat, sieht der Beschluss 2006/291 hinsichtlich der Weiterverwendung von in ihrem Besitz befindlichen öffentlichen Dokumenten, wie sie in Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses definiert sind, ein anderes Genehmigungsverfahren als dasjenige vor, das in der Verordnung Nr. 1049/2001 für den Zugang zu denselben Dokumenten vorgesehen ist.

266 Denn nach Art. 5 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 2006/291 genehmigt die Dienststelle der Kommission oder das OPOCE binnen 15 Arbeitstagen nach Eingang eines solchen Antrags entweder die Weiterverwendung des betreffenden Dokuments oder teilt schriftlich die vollständige oder teilweise Ablehnung des Antrags unter Angabe der Gründe mit. In Ausnahmefällen kann die Frist um 15 Arbeitstage verlängert werden, sofern der Antragsteller vorab informiert wird und eine ausführliche Begründung erhält. Nach Abs. 4 dieses Artikels wird der Antragsteller im Fall der Ablehnung über sein Recht aufgeklärt, Klage beim Gericht zu erheben oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzureichen.

267 Es gibt jedoch keinen Grund für die Annahme, dass die Zugangsanträge des Klägers so zu verstehen wären, dass sie einen Antrag gemäß dem Beschluss 2006/291 enthielten, wo sie doch nur auf die Möglichkeit einer Veröffentlichung der Dokumente hinwiesen, ohne sich auf diesen Beschluss zu beziehen. Wie die Kommission vorgetragen hat, setzt außerdem die Anwendung dieses Beschlusses voraus, dass die fraglichen Dokumente genau angegeben und veröffentlicht werden. Schließlich und vor allem hat der Kläger, selbst wenn seine Zugangsanträge so verstanden werden könnten, dass sie einen Antrag gemäß dem Beschluss 2006/291 enthielten, und die streitige Klausel so verstanden werden könnte, dass sie eine stillschweigende Entscheidung des OLAF enthalten, mit der der Zugang

verweigert wird, und nicht als einen bloßen Hinweis darauf, dass die Wiederverwendung der fraglichen Dokumente eine Genehmigung der Kommission voraussetzt, diese Entscheidung nicht auf der Grundlage des Beschlusses 2006/291 angefochten.

[nicht wiedergegeben]

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Rechtsstreit ist hinsichtlich der Frage der Rechtmäßigkeit der stillschweigenden Entscheidungen der Verweigerung des Zugangs zu den im Rahmen der von Herrn Guido Strack gestellten Zugangsanträge erstellten Dokumenten erledigt.**

2. **Der Rechtsstreit ist hinsichtlich der Frage der Rechtmäßigkeit der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Rahmen der Zweitanträge von Herrn Strack vom 22. Februar und 21. April 2008 auf Zugang zu den Dokumenten erlassenen ausdrücklichen Entscheidungen, den Zugang zu den Dokumenten teilweise oder ganz zu verweigern, erledigt, soweit diese Dokumente nicht existierten oder nicht mehr verfügbar waren, soweit sie oder Teile von ihnen öffentlich zugänglich gemacht wurden oder soweit Herr Strack die Rechtmäßigkeit der Zugangsverweigerungen einräumt.**

3. **Die Entscheidung des OLAF vom 30. April 2010 wird für nichtig erklärt, soweit**

   — **der Zugang zu den Dokumenten mit dem Kürzel „PD“ verweigert wurde;**

   — **der Name von Herrn Strack in den Dokumenten mit dem Kürzel „PA“ geschwärzt wurde;**

   — **Dokumente nur deshalb in der OLAF-Liste vom 30. April 2010 weggelassen oder Herrn Strack nicht übermittelt wurden, weil er ihr Verfasser ist, weil er sie aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr oder aus einem anderen Grund in Besitz hatte, ohne dass sie der Öffentlichkeit offengelegt worden waren, oder weil sie insoweit vom Zugangsantrag ausgeschlossen wurden, als sie sich auf die Korrespondenz zwischen dem OLAF und dem Europäischen Bürgerbeauftragten oder zwischen dem OLAF und Herrn Strack bezogen und ihn betrafen, ohne zur Akte der fraglichen Untersuchung zu gehören.**

4. **Die Entscheidung des OLAF vom 7. Juli 2010 wird für nichtig erklärt, soweit**

   — **der Zugang zum Dokument Nr. 266 auf der Grundlage 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 verweigert wurde;**

   — **der Zugang zum Dokument Nr. 268 außer zu den Informationen verweigert wurde, zu denen Herr Strack im Rahmen der Übermittlung anderer Dokumente auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang haben konnte;**

— **der Name von Herrn Strack auf den der Entscheidung als Anhang beigefügten Verteilerlisten geschwärzt wurde.**

5. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

6. **Die Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten drei Viertel der Kosten von Herrn Strack.**

7. **Herr Strack trägt ein Viertel seiner eigenen Kosten.**

Pelikánová Buttigieg Madise

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. April 2016.

Unterschriften