URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)
6. Februar 1998 *

In der Rechtssache T-124/96

Interporc Im- und Export GmbH, Gesellschaft deutschen Rechts mit Sitz in Hamburg (Deutschland), Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Georg M. Berrisch, Hamburg, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ulrich Wölker, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 29. Mai 1996, mit der diese ihre Weigerung, der Klägerin Zugang zu bestimmten der Kommission vorliegenden Dokumenten zu gewähren, bestätigt hat,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf sowie der Richter C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki, und J. D. Cooke,

Kanzler: A. Mair, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Oktober 1997,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 In die Schlußakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union wurde von den Mitgliedstaaten eine Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen aufgenommen, die wie folgt lautet:

„Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen."

2 Auf diese Erklärung hin führte die Kommission eine vergleichende Untersuchung über die Rechtsvorschriften durch, die in den Mitgliedstaaten und in bestimmten Drittländern für den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen gelten. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden in der an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß gerichteten Mitteilung 93/C 156/05 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden, veröffentlicht (ABl. C 156, S. 5; im folgenden: Mitteilung von 1993). In dieser Mitteilung gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, daß der Zugang zu Gemeinschaftsdokumenten erweitert werden müsse.

3 Am 2. Juni 1993 erließ die Kommission die Mitteilung 93/C 166/04 über die Transparenz in der Gemeinschaft (ABl. C 166, S. 4), in der die Grundprinzipien für den Zugang zu Dokumenten dargelegt sind.

4 Am 6. Dezember 1993 nahmen die Kommission und der Rat gemeinsam einen von ihnen verfaßten Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (im folgenden: Verhaltenskodex) an und verpflichteten sich jeweils, die zur Durchführung der dort niedergelegten Grundsätze erforderlichen Maßnahmen vor dem 1. Januar 1994 zu ergreifen.

5 Zur Erfüllung dieser Verpflichtung erließ die Kommission am 8. Februar 1994 auf der Grundlage von Artikel 162 EG-Vertrag den Beschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58). Durch Artikel 1 dieses Beschlusses wurde der in seinem Anhang wiedergegebene Verhaltenskodex förmlich angenommen.

6 Im Verhaltenskodex wird folgender allgemeiner Grundsatz aufgestellt:

„Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates. Der Ausdruck ‚Dokument' bezeichnet unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz der Kommission oder des Rates befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen."

7 Zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten kann sich ein Gemeinschaftsorgan nach dem Verhaltenskodex auf folgende Umstände berufen:

„Die Organe verweigern den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in bezug auf

— den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten);

— den Schutz des einzelnen und der Privatsphäre;

— den Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses;

— den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft;

— die Wahrung der Vertraulichkeit, wenn dies von der natürlichen oder juristischen Person, die die Information zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, der die Information bereitgestellt hat, erforderlich ist.

Die Organe können ferner den Zugang verweigern, um den Schutz des Interesses des Organs in bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen zu gewährleisten."

8 Am 4. März 1994 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Verbesserung des Zugangs zu den Dokumenten (ABl. C 67, S. 5, im folgenden: Mitteilung von 1994), in der die Kriterien zur Durchführung des Beschlusses 94/90 dargelegt sind. Gemäß dieser Mitteilung „kann ... jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument einschließlich der vorbereitenden Dokumente und sonstiger Materialien beantragen ... Die Kommission garantiert, daß Anträge auf Zugang zu Dokumenten angemessen und innerhalb zumutbarer Fristen bearbeitet werden." Insoweit stellt die Mitteilung klar: „Anträge auf Einsicht in Kommissionsdokumente werden innerhalb eines Monats beantwortet ..." Zu den im Verhaltenskodex vorgesehenen Ausnahmen heißt es in der Mitteilung: „Die Kommission kann der Auffassung sein, daß der Zugang zu einem Dokument verweigert werden muß, da seine Weitergabe öffentliche und private Interessen schädigen und die Arbeit des Organs beeinträchtigen könnte." Zu diesem Punkt hebt die Mitteilung hervor: „Es gibt keine automatische Ablehnung. Jeder Antrag wird einzeln geprüft."

Sachverhalt

9 Die Gemeinschaft eröffnet jährlich ein sogenanntes „Hilton-Kontingent". Im Rahmen dieses Kontingents können bestimmte Mengen hochwertigen Rindfleischs („Hilton Beef") abschöpfungsfrei aus Argentinien in die Gemeinschaft eingeführt werden. Diese Befreiung wird nur auf Vorlage einer von den argentinischen Behörden ausgestellten Echtheitsbescheinigung gewährt.

10 Nachdem die Kommission darüber informiert worden war, daß Fälschungen von Echtheitsbescheinigungen entdeckt worden waren, leitete sie Ende 1992/Anfang 1993 in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden der Mitgliedstaaten entsprechende Untersuchungen ein. In den Fällen, in denen die Zollbehörden zu dem Ergebnis kamen, daß ihnen gefälschte Echtheitsbescheinigungen vorgelegt worden waren, erhoben sie die Eingangsabgaben nach.

11 Nach Entdeckung dieser Fälschungen erhoben die deutschen Behörden Eingangsabgaben von der Klägerin nach. Diese beantragte, ihr die Einfuhrabgaben zu erlassen, da sie die Echtheitsbescheinigungen gutgläubig vorgelegt habe und da bestimmte Schwachpunkte bei den Kontrollen den zuständigen argentinischen Behörden und der Kommission zuzurechnen seien.

12 Mit an die Bundesrepublik Deutschland gerichteter Entscheidung vom 26. Januar 1996 entschied die Kommission, daß der Antrag der Klägerin auf Erlaß der Eingangsabgaben nicht gerechtfertigt sei.

13 Mit Schreiben vom 23. Februar 1996 an den Generalsekretär der Kommission sowie die Generaldirektoren der Generaldirektionen (GD) I, VI und XXI beantragte der Prozeßbevollmächtigte der Klägerin die Einsichtnahme in bestimmte Dokumente über die Kontrolle der Rindfleischeinfuhren („Hilton Beef") und die Untersuchungen, die zu den Entscheidungen der deutschen Behörden, die Eingangsabgaben nachzuerheben, geführt hätten. Der Antrag bezog sich auf zehn Gruppen von Dokumenten: 1. die Meldungen der Mitgliedstaaten über die von 1985 bis 1992 aus Argentinien eingeführten Mengen „Hilton"-Rindfleisch, 2. die Meldungen der argentinischen Behörden über die im gleichen Zeitraum in die Gemeinschaft ausgeführten Mengen „Hilton"-Rindfleisch, 3. die von der Kommission auf der Grundlage dieser Meldungen erstellten Listen, 4. die Dokumente über die Eröffnung des „Hilton-Kontingents", 5. die Dokumente über die Bestimmung der für die Ausstellung der Echtheitsbescheinigungen zuständigen Stellen, 6. die Dokumente über die zwischen der Gemeinschaft und Argentinien nach Aufdeckung der Fälschungen erzielte Einigung über eine Kürzung des Kontingents, 7. die etwaigen Untersuchungsberichte über die von der Kommission 1991 und 1992 durchgeführten Kontrollen in bezug auf das „Hilton-Kontingent", 8. die Dokumente betreffend die Untersuchungen über etwaige Unregelmäßigkeiten bei den Einfuhren zwischen 1985 und 1988, 9. die Stellungnahmen der GD VI und der GD XXI zu in ähnlichen Angelegenheiten ergangenen Entscheidungen und 10. die Protokolle der Sitzungen des Ausschusses der Experten der Mitgliedstaaten vom 2. Oktober und 4. Dezember 1995.

14 Mit Schreiben vom 22. März 1996 lehnte der Generaldirektor der GD VI den Antrag auf Einsichtnahme in den Schriftverkehr mit den argentinischen Behörden und in die Protokolle der Verhandlungen, die der Gewährung und der Eröffnung der „Hilton-Kontingente" vorausgegangen waren, sowie in den Schriftverkehr mit den argentinischen Behörden nach Aufdeckung der Fälschung von Echtheitsbescheinigungen ab. Diese Ablehnung wurde auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (internationale Beziehungen) vorgesehene Ausnahme gestützt. Den Zugang zu den übrigen, von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behöden stammenden Dokumenten lehnte der Generaldirektor unter Hinweis darauf ab, daß die Klägerin ihren Antrag unmittelbar an die jeweiligen Verfasser dieser Dokumente richten müsse.

15 Der Generaldirektor der GD XXI lehnte den Antrag auf Einsichtnahme in den von der Kommission erstellten Bericht über die interne Untersuchung der Fälschungen mit Schreiben vom 25. März 1996 unter Berufung auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Untersuchungstätigkeiten) und zum Schutz des einzelnen und seiner Privatsphäre vorgesehenen Ausnahmen ab. Den Zugang zu den Stellungnahmen der GD VI und der GD XXI zu anderen Anträgen auf Erlaß von Eingangsabgaben sowie den Zugang zu den Protokollen der Sitzungen des Ausschusses der Experten der Mitgliedstaaten lehnte der Generaldirektor der GD XXI unter Berufung auf die zum Schutz des Interesses des Organs an der Geheimhaltung seiner Beratungen vorgesehene Ausnahme ab. Den Zugang zu von den Mitgliedstaaten stammenden Dokumenten lehnte er mit der Begründung ab, die Klägerin müsse ihren Antrag unmittelbar an die jeweiligen Verfasser dieser Dokumente richten.

16 Mit Schreiben vom 27. März 1996 stellte der Prozeßbevollmächtigte der Klägerin beim Generalsekretär der Kommission einen Zweitantrag im Sinne des Verhaltenskodex. In diesem Schreiben wies er die Gründe zurück, die von den Generaldirektoren der GD VI und der GD XXI für die Ablehnung des Zugangs zu den Dokumenten angeführt worden waren.

17 Mit am 12. April 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob die Klägerin zusammen mit zwei weiteren deutschen Unternehmen Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 26. Januar 1996 (Rechtssache T-50/96, Primex u. a./Kommission).

18 Mit Schreiben vom 29. Mai 1996 lehnte der Generalsekretär der Kommission den Zweitantrag ab. In diesem Schreiben (im folgenden: angefochtene Entscheidung) heißt es:

„Nach Prüfung Ihres Antrags muß ich Ihnen leider mitteilen, daß ich den Bescheid der GD VI und GD XXI aus folgenden Gründen bestätige.

Die gewünschten Dokumente beziehen sich alle auf eine Kommissionsentscheidung vom 26. Januar 1996 (Dok. KOM K[96] 180 endg.), die inzwischen Gegenstand einer Nichtigkeitsklage ist, die Ihr Mandant erhoben hat (Rechtssache T-50/96).

Folglich und unbeschadet anderer Ausnahmen, die die Verweigerung des Zugangs zu den gewünschten Dokumenten rechtfertigen könnten, findet die Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) Anwendung. Im Rahmen einer laufenden Sache kann der Verhaltenskodex die Kommission nicht zwingen, der Gegenpartei den Rechtsstreit betreffende Dokumente zu liefern."

19 Mit am 25. Juni 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat die Klägerin im Verfahren T-50/95 beantragt, der Kommission im Wege prozeßleitender Maßnahmen aufzugeben, die gewünschten Dokumente vorzulegen.

Verfahren und Anträge der Parteien

20 Mit am 9. August 1996 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben. Die Rechtssache ist einer Kammer mit drei Richtern zugewiesen worden. Nach Anhörung der Parteien hat das Gericht die Rechtssache mit Beschluß vom 2. Juli 1997 an die Dritte erweiterte Kammer verwiesen, der fünf Richter angehören.

21 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Dritte erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

22 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 21. Oktober 1997 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

23 Die Klägerin beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— festzustellen, daß die Kommission nicht berechtigt ist, den Zugang zu den im Schreiben ihres Prozeßbevollmächtigten vom 23. Februar 1996 an den Generalsekretär der Kommission im einzelnen bezeichneten Dokumenten zu verweigern;

— der Kommission die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

24 Die Kommission beantragt,

— den Feststellungsantrag als unzulässig abzuweisen;

— die Klage im übrigen als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Zum ersten Klageantrag, mit dem die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung begehrt wird

25 Diesen Klageantrag stützt die Klägerin auf drei Klagegründe. Mit dem ersten rügt sie einen Verstoß gegen den Verhaltenskodex und den Beschluß 94/90. Mit dem zweiten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages geltend gemacht. Der dritte, in der mündlichen Verhandlung geltend gemachte Klagegrund wird auf eine Verletzung der Verteidigungsrechte gestützt, soweit sich der Generalsekretär in der angefochtenen Entscheidung auf einen neuen, bisher noch nicht angeführten Ablehnungsgrund berufen habe.

26 Das Gericht hält es unter den im vorliegenden Fall gegebenen Umständen für zweckmäßig, die ersten beiden Klagegründe zusammen zu prüfen.

Gemeinsame Prüfung des ersten und des zweiten Klagegrundes, mit denen ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex und den Beschluß 94/90 sowie ein Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages gerügt werden

Vorbringen der Parteien

— Zum Verstoß gegen den Beschluß 94/90 und den Verhaltenskodex

27 Die Klägerin trägt zunächst vor, die Kommission habe ihren Antrag auf Zugang zu den Dokumenten nur mit der Begründung abgelehnt, daß die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme Anwendung finde. Damit habe sie jedoch gegen die Bestimmungen des Verhaltenskodex über die Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten und mithin gegen die Bestimmungen des Beschlusses 94/90 verstoßen.

28 Der Beschluß 94/90 und der Verhaltenskodex seien für die Kommission rechtlich bindend. Diese Rechtsakte erlegten der Kommission die rechtliche Verpflichtung auf, möglichst umfassenden Zugang zu den in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten zu gewähren (Urteile des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 55, und vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache T-194/94, Carvel und Guardian Newspapers/Rat, Slg. 1995, II-2765, zu dem entsprechenden Beschluß des Rates [Beschluß 93/731/EG vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, ABl. L 340, S. 43]).

29 Die Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten seien eng auszulegen, damit nicht der spezifische Zweck des Verhaltenskodex vereitelt werde, der Öffentlichkeit „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten" zu gewähren.

30 Die Kommission könne sich auf die Ausnahmen nicht allgemein berufen. Bei der Prüfung der Frage, ob die Offenlegung eines Dokuments unter eine der Ausnahmen falle, müsse sie erstens die Interessen, die durch die jeweilige Ausnahme geschützt werden sollten, gegen das allgemeine Ziel des Verhaltenskodex abwägen und zweitens für jedes einzelne Dokument die „zwingenden Gründe" darlegen, aus denen die Voraussetzungen der Ausnahme erfüllt seien (Beschluß des Gerichtshofes vom 6. Dezember 1990 in der Rechtssache C-2/88 Imm., Zwartveld u. a., Slg. 1990, I-4405, Randnrn. 11 und 12).

31 Die Kommission vertrete zu Unrecht die Auffassung, sie könne unter Berufung auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme den Zugang zu allen Dokumenten verweigern, die sich auf eine Entscheidung bezögen, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sei. Der Standpunkt der Kommission sei vielmehr geeignet, die Rechtspflege zu verhindern.

32 Da der Zugang zu den gewünschten Dokumenten in der angefochtenen Entscheidung mit der Begründung verweigert worden sei, diese Dokumente könnten in einem gerichtlichen Verfahren gegen die Kommission verwendet werden, in dem diese Beklagte sei, könne die angefochtene Entscheidung bewirken, daß mehrere Entscheidungen der Kommission der gerichtlichen Kontrolle entzogen würden. Die Kommission sei als öffentliche Verwaltung, die im allgemeinen Interesse handele, nicht befugt, die von ihr erlassenen Rechtsakte durch Geheimhaltung einer gerichtlichen Kontrolle zu entziehen.

33 Die fragliche Ausnahme sei nach Nummer 2.2 der Mitteilung von 1993 auszulegen, die die Interessen aufzähle, die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten durch diese Ausnahme geschützt werden sollten. Tatsächlich beziehe sich die Ausnahme nur auf diejenigen Informationen, die zum Schutz der Rechtspflege (gerichtliches Schweigegebot) verweigert werden könnten.

34 Schließlich stehe die Auffassung der Kommission in der vorliegenden Rechtssache im Widerspruch zu ihren Ausführungen in der Rechtssache Primex u. a./Kommission, mit denen sie zum Antrag auf Vorlage der gleichen Dokumente im Rahmen prozeßleitender Maßnahmen Stellung genommen habe. In dieser Rechtssache habe die Kommission nämlich vorgetragen, daß die Dokumente für das Verfahren nicht relevant seien.

35 Die Kommission bejaht zwar die politische Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befänden; fraglich sei aber die rechtliche Bedeutung des Grundsatzes des Zugangs zu den Dokumenten, wie er sich aus den Erklärungen zur Transparenz ergebe. Zum rechtlichen Stellenwert des Beschlusses 94/90 hebt sie hervor, dieser sei im Rahmen ihrer internen Organisationsgewalt ergangen, aufgrund deren sie notwendige Organisationsmaßnahmen treffen könne, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten (Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94, Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 37).

36 Die Kommission macht erstens geltend, nach der zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehenen Ausnahme sei sie im Rahmen des Beschlusses 94/90 befugt, die Herausgabe sämtlicher einen anhängigen Rechtsstreit betreffenden Dokumente an die Öffentlichkeit — und an die Klägerin — abzulehnen. Für die Anwendung dieser Ausnahme genüge es, daß die gewünschten Dokumente den bereits anhängigen Rechtsstreit beträfen oder sich auf dessen Gegenstand bezögen. Dies sei hier der Fall.

37 Eine andere Auslegung würde ihre Verteidigungsrechte und damit das öffentliche Interesse ernsthaft gefährden. Auch wenn wahrscheinlich ihre Verteidigungsrechte nicht durch die Offenlegung jedes Dokuments beeinträchtigt würden, könnte sie sich doch nicht mehr angemessen verteidigen, wenn sie, wie die Klägerin vortrage, die Relevanz jedes einzelnen Dokuments für den Prozeß nachweisen müßte. Sie sei auch nicht verpflichtet, „zwingende Gründe" anzugeben, wenn sie einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten ablehnen wolle.

38 Die Mitteilung von 1993 führe zu keiner anderen Auslegung. Die im Verhaltenskodex aufgeführte Ausnahme habe nämlich einen weiteren Anwendungsbereich als die entsprechenden Ausnahmen, die in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehen seien, da der Verhaltenskodex nicht den einschränkenden Zusatz „gerichtliches Schweigegebot" enthalte, der der Beschreibung der entsprechenden Ausnahmetatbestände nach nationalem Recht hinzugefügt worden sei.

39 Zweitens sei die Frage, ob die Klägerin Zugang zu den gewünschten Dokumenten erhalten könne, nach den Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichts über prozeßleitende Maßnahmen und nicht nach denjenigen des Verhaltenskodex zu beantworten. Der Verhaltenskodex sei nicht die geeignete Regelung zur Lösung der im vorliegenden Fall aufgeworfenen Frage und wolle dies auch gar nicht sein.

40 Da in der Rechtssache Primex u. a./Kommission von den Klägerinnen prozeßleitende Maßnahmen beantragt worden seien, sei es Sache des Gerichts, zu entscheiden, in welchem Umfang es diesem Antrag nach seiner Verfahrensordnung stattgeben könne. Ob die von der Klägerin gewünschten Dokumente für die gegen die Entscheidung vom 26. Januar 1996 (siehe oben, Randnr. 12) gerichtete Klage tatsächlich relevant seien, sei allein im Rahmen jenes Prozesses zu entscheiden.

— Zum Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages

41 Die Klägerin macht geltend, die Begründung der angefochtenen Entscheidung genüge nicht den Anforderungen von Artikel 190 des Vertrages.

42 Zum einen sei dem Wortlaut der angefochtenen Entscheidung nicht zu entnehmen, ob die Einzelheiten des vorliegenden Falles geprüft worden seien. Zum anderen habe die Kommission nicht im einzelnen begründet, warum die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme ihrer Ansicht nach eingreife.

43 Insbesondere habe die Kommission entgegen ihren Verpflichtungen nicht für jedes einzelne Dokument angegeben, aus welchen „zwingenden Gründen" eine Offenlegung den Schutz des öffentlichen Interesses beeinträchtigen könnte.

44 Schließlich könne sich die Kommission im vorliegenden Fall nicht auf andere im Verhaltenskodex vorgesehene Ausnahmen berufen, da die angefochtene Entscheidung insoweit unzureichend begründet sei.

45 Die Kommission stellt in Abrede, gegen Artikel 190 des Vertrages verstoßen zu haben. Die Begründung fasse die wesentliche Aussage klar zusammen. Soweit die Klägerin in der Entscheidung eine Auseinandersetzung mit den „Einzelheiten" des vorliegenden Falles vermisse, sei festzustellen, daß die Kommission nicht für jedes einzelne Dokument nachweisen müsse, daß eine Offenlegung das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte.

Würdigung durch das Gericht

46 Der Beschluß 94/90 ist eine Handlung, die Bürgern ein Recht auf Zugang zu den im Besitz der Kommission befindlichen Dokumenten verleiht (Urteil WWF UK/ Kommission, Randnr. 55).

47 Dem steht nicht entgegen, daß Artikel 162 des Vertrages als Rechtsgrundlage dieses Beschlusses herangezogen worden ist. Auch wenn nämlich der Beschluß 94/90 aufgrund der internen Organisationsgewalt der Kommission ergangen ist, kann eine Regelung über die interne Organisation der Arbeit eines Organs durchaus rechtliche Wirkungen gegenüber Dritten entfalten (Urteil Niederlande/Rat, Randnr. 38).

48 Seinem Sinn und Zweck nach soll der Beschluß 94/90 allgemein für Anträge auf Zugang zu Dokumenten gelten. Nach diesem Beschluß kann jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument beantragen, ohne seinen Antrag begründen zu müssen (vgl. dazu die Mitteilungen von 1993, ABl. C 156, S. 6, und 1994, ABl. C 67, S. 5).

49 Nach den Bestimmungen des Verhaltenskodex gelten für das Recht auf Zugang zu den Dokumenten jedoch Ausnahmen. Diese sind eng auszulegen, damit die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission" zu gewähren, nicht vereitelt wird (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 56).

50 Wie in Randnummer 57 des Urteils WWW UK/Kommission festgestellt worden ist, gibt es nach dem Verhaltenskodex zwei Gruppen von Ausnahmen (siehe oben, Randnr. 7).

51 Was die erste Gruppe angeht, zu der die im vorliegenden Fall geltend gemachte Ausnahme gehört, sieht der Verhaltenskodex vor, daß „[d]ie Organe ... den Zugang zu Dokumenten [verweigern], wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in bezug auf ... den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten)".

52 Aus der Verwendung des Verbs „können" im Konjunktiv folgt, daß die Kommission vor einer Entscheidung über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten für jedes gewünschte Dokument zu prüfen hat, ob dessen Offenlegung nach den ihr vorliegenden Informationen tatsächlich geeignet ist, eines der durch die erste Kategorie von Ausnahmen geschützten Interessen zu beeinträchtigen. Ist dies der Fall, muß die Kommission den Antrag auf Zugang zu dem betreffenden Dokument ablehnen, da der Verhaltenskodex bestimmt, daß die Organe in diesem Fall den Zugang „verweigern".

53 Eine solche Entscheidung des Organs ist gemäß Artikel 190 des Vertrages zu begründen. Nach ständiger Rechtsprechung muß die nach dieser Bestimmung vorgeschriebene Begründung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen zur Verteidigung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die getroffene Maßnahme erkennen können und der Gemeinschaftsrichter seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-278/95 P, Siemens/Kommission, Slg. 1997, I-2507, Randnr. 17, und Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 66).

54 Die Begründung einer Entscheidung, mit der der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, muß somit — zumindest für jede betroffene Gruppe von Dokumenten — die einzelnen Gründe enthalten, aus denen die Offenlegung der gewünschten Dokumente nach Ansicht der Kommission unter eine der Ausnahmen der ersten Gruppe fällt (Urteil WWF UK/Kommission, Randnrn. 64 und 74), damit sich der Adressat der Entscheidung vergewissern kann, daß die in Randnummer 52 genannte Prüfung tatsächlich stattgefunden hat, und damit er die Stichhaltigkeit der Ablehnungsgründe beurteilen kann.

55 Im vorliegenden Fall enthält die angefochtene Entscheidung jedoch nur die Schlußfolgerung, daß die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme eingreife (siehe oben, Randnr. 18). Sie enthält keine — und sei es auch nur auf einzelne Dokumentengruppen bezogene — Erklärung, die es ermöglichen würde, zu überprüfen, ob alle gewünschten Dokumente, von denen einige mehrere Jahre alt sind, tatsächlich unter die geltend gemachte Ausnahme fallen, weil sie mit der Entscheidung in Zusammenhang stehen, deren Nichtigerklärung in der Rechtssache Primex u. a./Kommission beantragt wird.

56 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die angefochtene Entscheidung unzureichend begründet ist.

57 Die angefochtene Entscheidung ist daher für nichtig zu erklären, ohne daß es einer Entscheidung über den Klagegrund einer Verletzung der Verteidigungsrechte bedarf.

Zum zweiten Klageantrag, der auf die Feststellung gerichtet ist, daß die Kommission nicht berechtigt ist, den Zugang zu den von der Klägerin in ihrem Schreiben vom 23. Februar 1996 an den Generalsekretär der Kommission genannten Dokumenten zu verweigern

58 Zur Stützung dieses Klageantrags macht die Klägerin geltend, nach dem Verhaltenskodex habe der Generalsekretär, wenn er mit einem Zweitantrag befaßt sei, die ursprüngliche Ablehnung des Antrags auf Zugang zu den gewünschten Dokumenten zu überprüfen. Demgemäß müsse er über die Gründe, auf die er die endgültige Ablehnung des Antrags stützen wolle, abschließend entscheiden.

59 Wenn dem im Beschluß 94/90 vorgesehenen Verfahren nicht die praktische Wirksamkeit genommen werden solle, gehe es daher nicht an, daß die Kommission nach Erlaß eines Nichtigkeitsurteils in einem späteren Verwaltungsverfahren andere Gründe anführen könne, um die Ablehnung des Antrags auf Zugang zu den Dokumenten zu rechtfertigen. In diesem Fall wäre die Klägerin nämlich gezwungen, das Gericht erneut anzurufen, was ihr nicht zugemutet werden könne.

60 Um ein weiteres Gerichtsverfahren zu vermeiden, beantragt die Klägerin daher, festzustellen, daß die Kommission nicht berechtigt ist, den Zugang zu den im Schreiben vom 23. Februar 1996 im einzelnen bezeichneten Dokumenten (siehe oben, Randnr. 13) zu verweigern; denn die Kommission habe das Recht verwirkt, den Zugang zu den Dokumenten mit neuer Begründung zu verweigern.

61 Dieser Antrag, der darauf gerichtet ist, der Kommission Anordnungen zu erteilen, ist unzulässig, da der Gemeinschaftsrichter im Rahmen der Aufhebungskompetenz, die er nach Artikel 173 des Vertrages hat, nicht befugt ist, den Gemeinschaftsorganen Anordnungen zu erteilen (siehe z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 26. Februar 1987 in der Rechtssache 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Kommission, Slg. 1987, 1005, Randnr. 18, und Urteil des Gerichts vom 9. November 1995 in der Rechtssache T-346/74, France-Aviation/Kommission, Slg. 1995, II-2841, Randnr. 42).

Kosten

62 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen im wesentlichen unterlegen ist und die Klägerin einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung der Kommission vom 29. Mai 1996, mit der der Klägerin der Zugang zu bestimmten Dokumenten, die sich im Besitz der Kommission befinden, verweigert wurde, wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen, soweit mit ihr beantragt wird, der Kommission Anordnungen zu erteilen.**

3. **Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.**

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Februar 1998.

Der Kanzler Der Präsident

H. Jung B. Vesterdorf