URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

26. Januar 2010 *

In der Rechtssache C-362/08 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs, eingelegt am 7. August 2008,

Internationaler Hilfsfonds e.V. mit Sitz in Rosbach (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte H. Kaltenecker und R. Karpenstein,

Kläger,

andere Verfahrensbeteiligte:

Europäische Kommission, vertreten durch P. Costa de Oliveira, S. Fries und T. Scharf als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues und K. Lenaerts, der Kammerpräsidentinnen R. Silva de Lapuerta und C. Toader sowie der Richter C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (Berichterstatter), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus und J.-J. Kasel,

Generalanwalt: P. Mengozzi,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 30. Juni 2009,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. September 2009

folgendes

Urteil

1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Internationale Hilfsfonds e.V. (im Folgenden: IH) die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 5. Juni 2008, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (T-141/05, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht seine Klage auf Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Februar 2005, mit der dem IH der Zugang zu bestimmten Dokumenten im Besitz der Kommission verweigert wurde (im Folgenden: streitige Maßnahme), als unzulässig abgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen

2 Die 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 (ABl. L 145, S. 43) bezweckt die Festlegung der Grundsätze, der Voraussetzungen und der Grenzen des in Art. 255 EG vorgesehenen Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe.

3 Unter der Überschrift „Zugangsberechtigung und Anwendungsbereich" verleiht Art. 2 Abs. 1 der Verordnung jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat „vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen" ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

4 Unter der Überschrift „Ausnahmeregelung" bestimmt Art. 4 Abs. 3 der Verordnung:

„Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung."

5 Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. …“

6 Art. 6 („Anträge“) Abs. 1 der Verordnung bestimmt:

„Anträge auf Zugang zu einem Dokument sind in schriftlicher, einschließlich elektronischer, Form in einer der in Artikel 314 [EG] aufgeführten Sprachen zu stellen und müssen so präzise formuliert sein, dass das Organ das betreffende Dokument ermitteln kann. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben.“

7 Zur Behandlung von Erstanträgen bestimmt Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung:

„(1) Ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument wird unverzüglich bearbeitet. Dem Antragsteller wird eine Empfangsbescheinigung zugesandt. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung des Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder informiert den Antragsteller schriftlich über die Gründe für die

vollständige oder teilweise Ablehnung und über dessen Recht, gemäß Absatz 2 dieses Artikels einen Zweitantrag zu stellen.

(2) Im Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung kann der Antragsteller binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs einen Zweitantrag an das Organ richten und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen."

8 Zur Behandlung von Zweitanträgen sieht Art. 8 Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vor:

„(1) Ein Zweitantrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit. Verweigert das Organ den Zugang vollständig oder teilweise, so unterrichtet es den Antragsteller über mögliche Rechtsbehelfe, das heißt, Erhebung einer Klage gegen das Organ und/oder Einlegen einer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten nach Maßgabe der Artikel 230 [EG] bzw. 195 [EG].

…

(3) Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, gilt dies als abschlägiger Bescheid und berechtigt den Antragsteller, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags Klage gegen das Organ zu erheben und/oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen."

Sachverhalt

9 Der IH ist eine Nichtregierungsorganisation nach deutschem Recht und wirkt im humanitären Bereich. Am 28. April 1998 schloss er mit der Kommission den Vertrag LIEN 97-2011 (im Folgenden: Vertrag) über die Kofinanzierung eines von ihm in Kasachstan organisierten medizinischen Hilfsprogramms.

10 Am 1. Oktober 1999 beendete die Kommission diesen Vertrag einseitig und unterrichtete den IH am 6. August 2001 von ihrer nach der Beendigung des Vertrags getroffenen Entscheidung, einen bestimmten Betrag, den sie dem IH im Rahmen der Durchführung des Vertrags gezahlt hatte, zurückzufordern.

11 Am 9. März 2002 beantragte der IH bei der Kommission Zugang zu den den Vertrag betreffenden Dokumenten.

12 Mit Schreiben vom 8. Juli 2002 übersandte die Kommission dem IH ein Verzeichnis der in vier Akten enthaltenen Dokumente (im Folgenden: Schreiben vom 8. Juli 2002). Unter Berufung auf Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 lehnte sie in diesem Schreiben den Antrag des IH in Bezug auf bestimmte Dokumente der ersten drei Akten und sämtliche Dokumente der vierten Akte ab.

13 Mit Schreiben vom 11. Juli 2002 an den Präsidenten der Kommission beantragte der IH uneingeschränkten Zugang zu den den Vertrag betreffenden Dokumenten.

14 Mit Schreiben vom 26. Juli 2002, unterzeichnet vom Direktor der Direktion „Europa, Kaukasus, Zentralasien“ des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid (im Folgenden: Schreiben vom 26. Juli 2002), beantwortete die Kommission diesen Antrag mit folgenden Worten:

„Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 11. Juli 2002 an Herrn Präsidenten Prodi, um dessen Beantwortung ich ersucht wurde.

…

Im letzten Schreiben vom 8. Juli 2002, das Sie von der Kommission erhalten haben und in dem Ihnen Zugang zum Akteninhalt betreffend den Vertrag … gewährt wurde, wurde Ihnen ein Verzeichnis des Akteninhalts zur Verfügung gestellt. Auf der Grundlage dieses Verzeichnisses wurden Sie gebeten, den Dienststellen der Kommission mitzuteilen, von welchen der Dokumente Sie Kopien wünschen.

Nach diesem Antrag erhalten Sie sofortigen Zugang zu den Dokumenten, die keiner Einschränkung unterliegen. Was den Zugang zu Dokumenten anbelangt, die den Einschränkungen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 unterliegen, so wird hier gewöhnlich von Fall zu Fall entschieden.

Ich weise nochmals darauf hin, dass die Dienststellen der Kommission Ihren Antrag vorrangig und mit Aufmerksamkeit behandeln.“

15 Am 26. August 2002 nahm der IH Einsicht in die ihm von der Kommission überlassenen Akten.

16 In der Folge unternahmen die Kommission und der IH Versuche, hinsichtlich der Rückforderung des Betrags aus dem Vertrag durch die Kommission zu einer gütlichen Einigung zu gelangen. Anfang Oktober 2003 stellten die Kommission und der IH jedoch fest, dass sie nicht in der Lage seien, zu einer solchen gütlichen Einigung zu gelangen.

17 Am 6. Oktober 2003 legte der IH beim Bürgerbeauftragten eine Beschwerde wegen der Weigerung der Kommission ein, ihm vollständigen Zugang zu den den Vertrag betreffenden Dokumenten zu gewähren. Die Beschwerde wurde unter der Nr. 1874/2003/GG registriert (im Folgenden: Beschwerde des IH).

18 Am 15. Juli 2004 übersandte der Bürgerbeauftragte der Kommission einen Empfehlungsentwurf, in dem er feststellte, dass diese den Antrag des IH auf vollständigen Zugang zu den den Vertrag betreffenden Dokumenten nicht ordnungsgemäß behandelt habe, und sie aufforderte, den Antrag erneut zu prüfen. Ferner empfahl er der Kommission, Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren, sofern sie nicht nachweisen könne, dass diese unter eine der Ausnahmeregelungen der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.

19 Am 12. und 21. Oktober 2004 übersandte die Kommission dem Bürgerbeauftragten eine ausführliche Stellungnahme, zunächst in englischer Sprache und danach in deutscher Übersetzung (im Folgenden: ausführliche Stellungnahme). In dieser Stellungnahme teilte sie Folgendes mit:

„Die Kommission akzeptiert den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten und hat das Gesuch des [IH] um Zugang zu der [den Vertrag betreffenden] Akte nochmals geprüft. Sie hat nachgeprüft, ob die Schriftstücke in den Akten 1, 2 und 3, zu denen der Zugang verweigert wurde, wie auch sämtliche Schriftstücke in der Akte 4 ganz oder zum Teil nach den Bestimmungen der Verordnung … Nr. 1049/2001 offengelegt werden sollten."

20 Nach dieser erneuten Prüfung gewährte die Kommission dem IH Zugang zu fünf der Dokumente, zu denen sie ihm zuvor den Zugang verweigert hatte, und fügte diese der Stellungnahme als Kopie bei.

21 Sie hielt jedoch ihre Weigerung aufrecht, dem IH Zugang zu den übrigen im Antrag genannten Dokumenten zu gewähren.

22 Der Bürgerbeauftragte übermittelte dem IH am 18. und 25. Oktober 2004 Kopien der englischen und der deutschen Sprachfassung der ausführlichen Stellungnahme mit der Aufforderung, Bemerkungen dazu zu machen. Dieser Aufforderung kam der IH am 22. Oktober 2004 nach.

23 Am 14. Dezember 2004 erließ der Bürgerbeauftragte eine endgültige Entscheidung über die Beschwerde des IH. Als Schlussbewertung machte der Bürgerbeauftragte in Nr. 3.1 seiner Entscheidung eine „kritische Bemerkung" zur Verwaltungspraxis der Kommission im vorliegenden Fall. Er stellte fest, dass der Umstand, dass die Kommission keine stichhaltigen Gründe nenne, mit denen sich ihre Weigerung rechtfertigen lasse, dem IH zu mehreren den Vertrag betreffenden Dokumenten Zugang zu gewähren, einen Missstand in der Verwaltung darstelle. Da er jedoch der Ansicht war, dass das Europäische Parlament keine Maßnahmen ergreifen könne, die geeignet seien, den Standpunkt des IH und den seinigen in der vorliegenden Sache zu stützen, erachtete es der Bürgerbeauftragte nicht für sachdienlich, einen Sonderbericht an das Parlament zu richten; in Nr. 3.5 seiner Entscheidung beschloss er, das Beschwerdeverfahren abzuschließen.

24 Am 22. Dezember 2004 beantragte der IH beim Präsidenten der Kommission unter Verweis auf die Schlussfolgerungen in der endgültigen Entscheidung uneingeschränkten Zugang zu allen den Vertrag betreffenden Dokumenten:

„… stelle ich hiermit bei Ihnen einen förmlichen Antrag darauf, [dem IH] uneingeschränkten Zugang zu den den Vertrag … betreffenden Akten der Kommission unter Einbeziehung aller Dokumente zu gewähren, deren Einsicht von Ihren Dienststellen

bisher verwehrt wurde. Ich bitte Sie, … die notwendigen Anweisungen zu erteilen, damit … ein Zeitpunkt in naher Zukunft vereinbart wird, zu dem diesem Antrag entsprochen wird …

Zur Begründung des Antrags beziehe ich mich auf die Entscheidung des … Bürgerbeauftragten vom 14. Dezember 2004 …

Ich hoffe, dass ein gerichtliches Vorgehen nicht erforderlich wird und dass Sie Ihre Dienststellen so instruieren, dass vollständiger Zugang zu den Akten gewährleistet ist. …

Ich habe mir den 21. Januar 2005 als Datum vorgemerkt, bis zu dem ich auf Erhalt einer Antwort von Ihnen hoffe.

…“

25 Auf diesen Antrag hin sandte die Kommission am 21. Januar 2005 folgendes Schreiben an IH:

„Ich bedanke mich für Ihr Schreiben vom 22. Dezember 2004 …, mit dem Sie gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 … Zugang zu [den] Dokumenten [betreffend den Vertrag] beantragen.

Die Kommission hat zur Entscheidung des Bürgerbeauftragten vom 14. Dezember 2004 noch nicht abschließend Stellung genommen und wird Ihren Antrag so rasch wie möglich bearbeiten.

Ich bedanke mich im Voraus für Ihr Verständnis … mit besten Grüßen."

26 Mit der streitigen Maßnahme, die vom Direktor der Direktion „Unterstützung der Maßnahmen" im Amt für Zusammenarbeit EuropeAid unterzeichnet wurde, beantwortete die Kommission am 14. Februar 2005 den Antrag des IH vom 22. Dezember 2004 wie folgt:

„Ich bedanke mich für Ihr Schreiben vom 22. Dezember 2004 …, mit dem Sie gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 … Zugang zu [den] Dokumenten [betreffend den Vertrag] beantragen.

Am 21. Januar 2005 habe ich Ihnen mitgeteilt, dass die Kommission vor der Beantwortung Ihres Antrags endgültig zur Entscheidung des Bürgerbeauftragten vom 14. Dezember 2004 Stellung beziehen müsse.

Nachdem die Kommission zu dieser Entscheidung Stellung dahin gehend genommen hat, dass sie nicht die Auslegung teilt, die der Bürgerbeauftragte in Bezug auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 3 Unterabs. 2 der oben genannten Verordnung und in Bezug auf die 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 (ABl. 2001, L 8, S. 1)] vorgenommen hat, hat sie beschlossen, keinen Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, die ihres Erachtens unter die in der genannten Verordnung vorgesehenen Ausnahmen fallen, auf die sich die Kommission in ihrer Mitteilung an den Bürgerbeauftragten vom 12. Oktober 2004 berufen hat.

Ich bedaure daher, Ihnen mitteilen zu müssen, dass die Kommission mit Ausnahme der Dokumente, die anlässlich des Zugangs Ihres Mandanten zur Akte [betreffend den] Vertrag … am 26. [August] 2002 zur Verfügung gestellt wurden, und der fünf Dokumente, die die Kommission der erwähnten Mitteilung an den Bürgerbeauftragten als Anlage beigefügt hat — und deren Inhalt … übermittelt worden ist — nicht beabsichtigt, Ihnen weitere Dokumente zur Verfügung zu stellen. …“

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

27 Mit Klageschrift, die am 11. April 2005 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob der IH Nichtigkeitsklage gegen die streitige Maßnahme.

28 Mit besonderem Schriftsatz erhob die Kommission gemäß Art. 114 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts eine Einrede der Unzulässigkeit. Am 26. Juni 2005 reichte der IH seine Stellungnahme zu dieser Einrede ein.

29 Die Kommission begründete ihre Einrede der Unzulässigkeit insbesondere damit, dass sich die streitige Maßnahme darauf beschränke, eine schon im Juli 2002 getroffene Entscheidung, die ihre Schreiben vom 8. und 26. Juli 2002 enthalten hätten und die vom IH nicht innerhalb der geltenden Frist angefochten worden sei, zu bestätigen. Die betreffende Maßnahme sei somit kein mit der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG anfechtbarer Rechtsakt.

30 Das Gericht hat erstens in den Randnrn. 72 bis 75 des angefochtenen Urteils das Schreiben vom 8. Juli 2002 als erste Antwort auf einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bewertet.

31 Zweitens hat das Gericht in den Randnrn. 76 bis 79 des angefochtenen Urteils das Schreiben vom 26. Juli 2002 als Antwort auf einen Zweitantrag im Sinne von Art. 8 der Verordnung angesehen, den der IH am 11. Juli 2002 bei der Kommission gestellt habe.

32 Drittens hat das Gericht in Randnr. 81 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die im Schreiben vom 26. Juli 2002 enthaltene Entscheidung zum Zeitpunkt der Klageerhebung durch den IH bereits bestandskräftig gewesen sei, da sie nicht fristgerecht angefochten worden sei.

33 Unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung, nach der eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung, durch die lediglich eine frühere, nicht fristgerecht angefochtene Entscheidung bestätigt werde, unzulässig sei, hat das Gericht sodann geprüft, ob die streitige Maßnahme eine lediglich die Entscheidung vom 26. Juli 2002 bestätigende Maßnahme ist.

34 Das Gericht hat sich in diesem Zusammenhang in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils auf die Rechtsprechung gestützt, nach der eine Entscheidung lediglich eine frühere Entscheidung bestätige, wenn sie kein neues Element gegenüber einer früheren Handlung enthalte und ihr keine erneute Prüfung der Lage des Adressaten dieser früheren Handlung vorausgegangen sei. Es hat dazu auf das Urteil des Gerichtshofs vom 10. Dezember 1980, Grasselli/Kommission (23/80, Slg. 1980, 3709, Randnr. 18), den Beschluss des Gerichts vom 4. Mai 1998, BEUC/Kommission (T-84/97, Slg. 1998, II-795, Randnr. 52), und das Urteil des Gerichts vom 11. Juni 2002, AICS/Parlament (T-365/00, Slg. 2002, II-2719, Randnr. 30), verwiesen.

35 In diesem Zusammenhang hat das Gericht zuerst in den Randnrn. 83 bis 92 des angefochtenen Urteils geprüft, ob die vom IH vorgebrachten Umstände ein „neues Element“ im Sinne dieser Rechtsprechung darstellen können. Es ist zu dem Ergebnis gelangt, dass weder die Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten in seiner Entscheidung vom 14. Dezember 2004 noch der Gang und die Ergebnisse der von ihm im Rahmen der Bearbeitung der Beschwerde des IH durchgeführten Untersuchung neue Elemente seien, die geeignet wären, die streitige Maßnahme von dem Schreiben vom 26. Juli 2002 zu unterscheiden.

36 Anschließend hat das Gericht untersucht, ob der streitigen Maßnahme eine „erneute Prüfung“ der Lage des IH im Sinne der in Randnr. 34 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung vorausgegangen war. Es hat dies in den Randnrn. 93 bis 100 des angefochtenen Urteils verneint.

37 Das Gericht hat daher in Randnr. 102 des angefochtenen Urteils das Vorbringen der Kommission, dass die streitige Maßnahme lediglich bestätigend sei, als begründet angesehen und hat folglich der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit stattgegeben.

38 Schließlich hat das Gericht in den Randnrn. 103 bis 110 des angefochtenen Urteils vorsorglich klargestellt, dass die streitige Maßnahme, falls sie keine das Schreiben vom 26. Juli 2002 lediglich bestätigende Maßnahme sein sollte, auch nicht als anfechtbare Handlung angesehen werden könne, da sie in diesem Fall als Erstantwort im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 einzustufen sei, die nicht mit einer Klage nach Art. 230 EG angegriffen werden könne.

39 Aus allen diesen Erwägungen hat das Gericht die Klage des IH mit dem angefochtenen Urteil als unzulässig zurückgewiesen.

Anträge der Verfahrensbeteiligten und Verfahren vor dem Gerichtshof

40 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der IH,

— das angefochtene Urteil aufzuheben;

— endgültig in der Sache zu entscheiden und die streitige Maßnahme für nichtig zu erklären oder, hilfsweise, die Rechtssache zur nochmaligen Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

41 Die Kommission beantragt,

— das Rechtsmittel als teilweise unzulässig bzw. unbegründet zurückzuweisen;

— dem IH die Kosten aufzuerlegen.

42 Mit am 21. Oktober 2009 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangenem Schriftsatz hat der IH angeregt, gemäß Art. 61 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach Art. 118 der Verfahrensordnung auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anzuordnen.

Zum Antrag auf Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung

43 Der Gerichtshof kann gemäß Art. 61 seiner Verfahrensordnung von Amts wegen, auf Vorschlag des Generalanwalts oder auf Antrag der Parteien die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anordnen, wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder ein zwischen den Parteien nicht erörtertes Vorbringen als entscheidungserheblich

ansieht (Urteil vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Dagegen sehen die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und dessen Verfahrensordnung keine Möglichkeit für die Parteien vor, zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Stellung zu nehmen.

45 In seinem Antrag macht der IH aber nur geltend, dass die Schlussanträge des Generalanwalts auf eine Fehlinterpretation der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt seien.

46 Der Gerichtshof ist nach Anhörung des Generalanwalts der Ansicht, dass er im vorliegenden Fall über alle erforderlichen Angaben verfügt, um den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden, und dass dieser nicht mit Blick auf ein vor ihm nicht erörtertes Vorbringen geprüft werden muss.

47 Daher besteht keine Veranlassung, die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anzuordnen.

Zum Rechtsmittel

48 Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht der vor ihm von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit im Wesentlichen mit der Begründung stattgegeben, dass die streitige Maßnahme keine anfechtbare Handlung sei.

49 Der IH stützt sein Rechtsmittel auf drei Gründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt er, dass die in dem Schreiben vom 26. Juli 2002 enthaltene Entscheidung zu Unrecht als Antwort auf einen Zweitantrag im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 eingestuft worden sei. Mit dem zweiten und dem dritten Rechtsmittelgrund, die die streitige Maßnahme betreffen, beanstandet er, dass diese Maßnahme zu Unrecht als eine diese Entscheidung lediglich bestätigende Handlung bzw. als erste Antwort im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung eingestuft worden sei.

50 Zunächst sind gemeinsam der zweite und der dritte Rechtsmittelgrund zu prüfen.

51 Nach ständiger Rechtsprechung können nur Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein (vgl. u. a. Urteil vom 12. September 2006, Reynolds Tobacco u. a./Kommission, C-131/03 P, Slg. 2006, I-7795, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Außerdem ist nach einer gefestigten Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen für die Qualifizierung angefochtener Handlungen auf deren Wesen sowie auf die Absicht der Handelnden abzustellen. Anfechtbare Handlungen sind insoweit grundsätzlich Maßnahmen, die den Standpunkt der Kommission beim Abschluss eines Verwaltungsverfahrens endgültig festlegen und verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen, die die Interessen des Klägers berühren, was Zwischenmaßnahmen, die der Vorbereitung der endgültigen Entscheidung dienen und keine solche Wirkung haben, sowie Maßnahmen, durch die lediglich ein früherer, nicht fristgerecht angefochtener Rechtsakt bestätigt wird, ausschließt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission, C-521/06 P, Slg. 2008, I-5829, Randnr. 42).

53 Zur Verordnung Nr. 1049/2001 ist festzustellen, dass deren Art. 7 und 8 durch das dort vorgesehene zweistufige Verfahren zum einen eine rasche und leichte Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu den Dokumenten der betreffenden Organe und zum anderen — vorrangig — eine gütliche Beilegung von Streitigkeiten ermöglichen sollen,

zu denen es kommen könnte. Für die Fälle, in denen es den Beteiligten nicht gelingt, einen solchen Streit beizulegen, nennt Art. 8 Abs. 1 zwei Rechtsbehelfe, nämlich die Klage und die Beschwerde beim Bürgerbeauftragten.

54 Dieses Verfahren erlaubt wegen des darin vorgesehenen Zweitantrags insbesondere dem betreffenden Organ, seinen Standpunkt zu überprüfen, bevor es eine endgültige ablehnende Entscheidung trifft, die Gegenstand einer Klage vor den Gerichten der Union sein kann. Ein solches Verfahren ermöglicht es, Erstanträge zügiger zu bearbeiten und folglich den Erwartungen des Antragstellers in den meisten Fällen zu entsprechen, erlaubt dem Organ aber zugleich, einen fundierten Standpunkt zu entwickeln, bevor es den Zugang zu den vom Antragsteller genannten Dokumenten endgültig verweigert, zumal wenn dieser seinen Antrag auf Offenlegung der Dokumente ungeachtet einer mit Gründen versehenen Ablehnung des Organs wiederholt.

55 Für die Feststellung, ob gegen eine Handlung die Klage nach Art. 230 EG gegeben ist, ist auf ihren Inhalt und weniger auf ihre formale Gestaltung abzustellen (vgl. Urteil vom 11. November 1981, IBM/Kommission, 60/81, Slg. 1981, 2639, Randnr. 9).

56 Des Weiteren ist zu betonen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 ein sehr weitreichendes Recht auf Zugang zu den Dokumenten der betreffenden Organe gewährt, dessen Inanspruchnahme nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung nicht von der Angabe von Gründen abhängt. Zudem gelten nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung die Ausnahmen gemäß Art. 4 Abs. 1 bis 3 nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist.

57 Folglich kann eine Person einen neuen Antrag auf Akteneinsicht stellen, der sich auf Dokumente bezieht, deren Einsicht ihr zuvor verwehrt wurde. Ein solcher Antrag verpflichtet das betreffende Organ, zu prüfen, ob die frühere Zugangsverweigerung angesichts einer zwischenzeitlich eingetretenen Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Lage weiterhin gerechtfertigt ist.

58 Hierzu ist festzustellen, dass die streitige Maßnahme sowohl nach ihrem Inhalt — dort wird ausdrücklich von einer endgültigen Stellungnahme der Kommission gesprochen — als auch nach dem Zusammenhang, in dem sie ergangen ist, eine endgültige Weigerung der Kommission darstellt, alle vom IH angeforderten Dokumente offenzulegen. Diese Weigerung beendet eine lange Reihe von Schritten — dargestellt in den Randnrn. 11 bis 26 des vorliegenden Urteils —, die der IH über fast drei Jahre kontinuierlich unternommen hatte, um Zugang zu den den Vertrag betreffenden Dokumenten zu erhalten, und die mehrere von ihm zu diesem Zweck gestellte Anträge umfassten.

59 Wie in Randnr. 57 des vorliegenden Urteils festgestellt, stand es dem IH frei, neue Anträge auf Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu stellen, ohne dass die Kommission ihm die früheren Zugangsverweigerungen hätte entgegenhalten können.

60 Unter Umständen wie denen des vorliegenden Rechtsstreits kann die Kommission auch nicht mit Erfolg geltend machen, dass der IH, nachdem ihm die streitige Maßnahme mitgeteilt worden sei, einen neuen Antrag hätte stellen und hätte abwarten müssen, dass ihm das Organ erneut den Zugang verweigere, damit diese Ablehnung dann als endgültige und damit anfechtbare Maßnahme angesehen werden könne. Unabhängig davon, dass die Kommission den IH in der streitigen Maßnahme nicht über sein Recht auf Stellung eines Zweitantrags informiert hatte, hätte nämlich ein solches Vorgehen des IH nicht zu dem von diesem angestrebten Ergebnis führen können, weil die Kommission, wie sich aus der ausführlichen Stellungnahme und der Offenlegung von fünf Dokumenten im Rahmen des beim Bürgerbeauftragten eingeleiteten Verfahrens ergibt, den vom IH gestellten Antrag auf Akteneinsicht eingehend geprüft und ihren Standpunkt bezüglich der Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten eindeutig und endgültig festgelegt hatte.

61 Ein solches Vorgehen zu verlangen, liefe auch dem Zweck des durch die Verordnung Nr. 1049/2001 eingeführten Verfahrens zuwider, das einen raschen und leichten Zugang zu den Dokumenten der betreffenden Organe gewährleisten soll.

62 Angesichts aller dieser Umstände ist festzustellen, dass das Gericht zu Unrecht die Auffassung vertreten hat, die streitige Maßnahme sei keine anfechtbare Handlung, die

Gegenstand einer Nichtigkeitsklage im Sinne von Art. 230 EG sein könne. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich nämlich, dass die Klage gegen eine solche Handlung entgegen den Feststellungen des Gerichts zulässig ist.

63 Der zweite und der dritte Rechtsmittelgrund sind somit begründet. Folglich ist dem Rechtsmittel stattzugeben und das angefochtene Urteil aufzuheben, ohne dass der erste Rechtsmittelgrund geprüft werden müsste.

Zur Klage

64 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs kann dieser, wenn er die Entscheidung des Gerichts aufhebt, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

65 Der Gerichtshof ist jedoch in diesem Stadium des Verfahrens nicht in der Lage, über die Begründetheit der vom IH beim Gericht erhobenen Klage zu entscheiden. Dieser Aspekt des Rechtsstreits erfordert nämlich die Prüfung von Vorbringen und Angaben, die vor dem Gericht nicht erörtert wurden, da dieses nur über eine mit besonderem Schriftsatz erhobene Einrede der Unzulässigkeit entschieden hat. Die Sache ist deshalb hinsichtlich der Begründetheit des Rechtsstreits nicht zur Entscheidung reif. Dagegen verfügt der Gerichtshof über die erforderlichen Angaben, um endgültig über die von der Kommission im Verfahren des ersten Rechtszugs erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu entscheiden.

66 Aus den in den Randnrn. 51 bis 62 des vorliegenden Urteils genannten Gründen ist diese Einrede der Unzulässigkeit, mit der geltend gemacht wird, dass die streitige Maßnahme nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könne, zurückzuweisen.

67 Folglich ist die Rechtssache zur Prüfung der Klage des IH auf Nichtigerklärung der streitigen Maßnahme an das Gericht zurückzuverweisen.

Kosten

68 Nach Art. 122 Abs. 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß deren Art. 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

69 Da dem Rechtsmittel stattgegeben worden ist und der Gerichtshof die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückgewiesen hat, sind der Kommission gemäß dem Antrag des IH die Kosten des Rechtsmittels sowie die im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstandenen Kosten aufzuerlegen; im Übrigen ist die Kostenentscheidung vorzubehalten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 5. Juni 2008, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (T-141/05), wird aufgehoben.**

2. **Die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vor dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften erhobene Einrede der Unzulässigkeit wird zurückgewiesen.**

3. Die Rechtssache wird zur Entscheidung über den Antrag des Internationalen Hilfsfonds e.V. auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Februar 2005, mit der dem Internationalen Hilfsfonds e.V. der Zugang zu bestimmten Dokumenten im Besitz der Kommission verweigert wurde, an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.

4. Die Europäische Kommission trägt die Kosten des vorliegenden Rechtszugs sowie die im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstandenen Kosten.

5. Im Übrigen bleibt die Kostenentscheidung vorbehalten.

Unterschriften