

URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

21. Oktober 2010(*)

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente betreffend einen im Rahmen des TACIS-Programms geschlossenen Vertrag – Antrag auf Zugang im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit des Klägers gegen die Kommission vor einem belgischen Zivilgericht – Teilweise Verweigerung des Zugangs – Antrag auf Zugang, der auf Grundsätze aus dem EU-Vertrag gestützt wird – Überwiegendes öffentliches Interesse “

In der Rechtssache T-474/08

Dieter C. Umbach, wohnhaft in Bangkok (Thailand), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt M. Stephani,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch P. Costa de Oliveira und T. Scharf als Bevollmächtigte

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. September 2008, mit der dem Kläger der Zugang zu bestimmten Angaben in Dokumenten verweigert wird, die den Vertrag „TACIS Service Contract Nr. 98.0414“ über die Unterstützung bei der Abfassung eines Verwaltungsgesetzbuchs für die Russische Föderation betreffen,

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten N. J. Forwood sowie der Richter E. Moavero Milanesi und J. Schwarcz (Berichterstatter),

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. April 2010

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

- 1 Art. 1 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 (ABl. L 145, S. 43) bestimmt:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

- a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen

geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 ... [EG] ... niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe‘ genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

- b) Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen, und
- c) eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern.“

2 Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

...

(3) Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.

...“

3 Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„(1) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

...

- b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,

...

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“

4 Die Begründungserwägung 16 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„Bestehende Rechte der Mitgliedstaaten sowie der Justiz- oder Ermittlungsbehörden auf Zugang zu Dokumenten werden von dieser Verordnung nicht berührt.“

Sachverhalt

5 Der Kläger, Herr Dieter C. Umbach, ist Professor des öffentlichen Rechts. Nach einem Ausschreibungsverfahren erteilte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Universität Potsdam (Deutschland), vertreten durch den Kläger, den Zuschlag für den Vertrag „TACIS Service Contract Nr. 98.0414“ über die Unterstützung bei der Abfassung eines Verwaltungsgesetzbuchs für die Russische Föderation (im Folgenden: Vertrag). Der Vertrag wurde am 22. März 1999 unterzeichnet. Mit Schreiben der Kommission vom 28. Januar 2000 wurde dem Kläger mitgeteilt,

dass der Vertrag gekündigt worden sei.

- 6 Am 18. März 2008 verklagte die Kommission den Kläger vor einem belgischen Zivilgericht auf Rückzahlung eines Betrags von 471 200 Euro, der als Vorschuss im Rahmen des Vertrags gezahlt worden war.
- 7 In dem Rechtsstreit mit der Kommission ersuchte der Kläger zur Vorbereitung auf jenes Verfahren die Kommission mit Schreiben vom 25. Oktober 2007 um vollständige Einsicht in die Vertragsunterlagen gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 und den allgemeinen Grundsätzen für ein ordnungsgemäßes gerichtliches Verfahren zur Wahrung seiner Grundrechte, die Art. 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) gewähre und auf die Art. 6 Abs. 2 EU Bezug nehme.
- 8 Am 18. Dezember 2007 bestätigte die Direktion „Europa, Südlicher Mittelmeerraum, Nahost und Nachbarschaftspolitik“ des Amtes für Zusammenarbeit der Kommission (EuropeAid) (im Folgenden: Direktion „Nachbarschaftspolitik“) den Empfang des Antrags auf Akteneinsicht und forderte den Kläger wegen der erheblichen Arbeitsbelastung, die die Suche nach allen den Vertrag betreffenden Dokumenten bedeutet hätte, auf, die angeforderten Dokumente zu bezeichnen.
- 9 In seiner Antwort an die Direktion „Nachbarschaftspolitik“ vom 25. Januar 2008 gab der Kläger die Arten von Dokumenten, ohne diese im Einzelnen zu bezeichnen, wie folgt an:
- die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere die Auswahlliste und die Schriftstücke, die die Bewerberin „ENA-Gruppe“ betreffen;
 - die Akten und den Schriftwechsel der Delegation der Kommission in Moskau (Russland) mit dem russischen Vertragspartner, insbesondere mit der Verwaltung der Präsidentschaft, die die Unterstützung bei der Abfassung eines Verwaltungsgesetzbuchs betreffen;
 - die Akten und den Schriftwechsel zwischen der Delegation der Kommission in Moskau und dem russischen Vertragspartner einerseits und der Kommission andererseits, die zur Kündigung des Vertrags geführt haben, insbesondere alle Beschwerden über die Arbeit des Klägers;
 - den Teil der einschlägigen Akten, die die vom Kläger vorgelegten Arbeitsberichte und die Bewertung dieser Berichte betreffen;
 - den Schriftwechsel mit dem für die finanzielle Abwicklung zuständigen Referat, das für die Rechnungsprüfung und die Revision des vom Kläger erstellten Verzeichnisses aller Einnahmen und Ausgaben verantwortlich war.
- 10 Auf eine entsprechende Anfrage der Direktion „Nachbarschaftspolitik“ erstellte der Kläger in seinem Schreiben vom 29. April 2008 eine Rangordnung der erbetenen Unterlagen, und zwar in der Reihenfolge, in der er sie in seinem Schreiben vom 25. Januar 2008 angeführt hatte. Im Schreiben vom 29. April 2008 erinnerte er daran, dass er einen „verfahrensrechtlichen“ Anspruch auf vollständigen Zugang zu den Akten und Unterlagen habe, die den Vertrag betreffen.
- 11 Mit Entscheidung vom 17. Juni 2008 gewährte die Direktion „Nachbarschaftspolitik“ dem Kläger auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu mehreren Vertragsunterlagen, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass in einigen dieser Unterlagen Angaben gemäß den Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 1, 2, 3 und 4 dieser Verordnung abgedeckt worden seien. Sie wies auch auf die Möglichkeit hin, Unterlagen zu übermitteln, zu denen der Zugang verweigert worden sei, wenn nur die persönlichen Daten des Klägers lesbar seien.
- 12 Mit Schreiben vom 27. Juni 2008, bei der Kommission eingegangen am 3. Juli 2008, stellte der Kläger einen Zweit Antrag, damit die Kommission ihren Standpunkt in Bezug auf den Zugang zu

bestimmten Angaben überdenke und einen „ungehinderten und unzensierten“ Zugang zu mehreren Arten von Dokumenten, deren Verzeichnis vorgelegt worden sei, gewähre.

- 13 Zweimal, am 25. Juli und 14. August 2008, teilte die Direktion „Nachbarschaftspolitik“ dem Kläger mit, dass die für die Beantwortung eines Zweitantrags vorgesehene Frist von 15 Werktagen verlängert worden sei.
- 14 Mit Entscheidung vom 2. September 2008 entsprach der Generalsekretär der Kommission teilweise dem Antrag des Klägers und legte Namen, Titel und Aufgabenbereich der Bediensteten der Kommission offen, die auf den bereits übermittelten Schriftstücken gestanden hätten, verweigerte jedoch den Zugang zu den anderen in diesen Unterlagen abgedeckten Informationen und Angaben (im Folgenden: angefochtene Entscheidung). Zur Rechtfertigung dieser Verweigerung berief er sich zum einen auf die Ausnahme betreffend den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, da die Übermittlung der Namen und der anderen persönlichen Angaben der mit dem vertragsgegenständlichen Projekt befassten Personen angesichts der ernsthaften Gefahr einer Beeinträchtigung ihres Rufes den Schutz ihrer Integrität hätte beeinträchtigen können, und führte zum anderen die Ausnahme des Schutzes geschäftlicher Interessen an. Der angefochtenen Entscheidung zufolge rechtfertigte kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Verbreitung der Dokumente, zu denen der Zugang verweigert worden sei, und auch der Zweitantrag enthalte nichts, was zu einem anderen Ergebnis hätte führen können. Der Generalsekretär erinnerte daran, dass der Antrag auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 behandelt worden sei, die einen Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe vorsehe, und dass daher das besondere Interesse, das der Kläger an der Übermittlung bestimmter Unterlagen haben könnte, nicht berücksichtigt worden sei.
- 15 Mit Schreiben vom 2. Oktober 2008 verlangte der Kläger von der Kommission erneut Namen und Anschrift der Teilnehmer an der Ausschreibung, die mit der Auftragserteilung abgeschlossen wurde. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2008 antwortete die Direktion „Nachbarschaftspolitik“, dass die angeforderten Informationen bereits in den übermittelten Dokumenten enthalten seien oder sich nicht in ihrem Besitz befänden.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 16 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 31. Oktober 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.
- 17 Der Kläger beantragt, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.
- 18 Die Kommission beantragt,
 - die Klage als unbegründet abzuweisen und
 - dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 19 Mit Schriftsatz vom 20. April 2010 hat sich der Kläger zum Sitzungsbericht geäußert und beantragt, den Sitzungsbericht dahin zu korrigieren, dass zwischen ihm und der Kommission streitig sei, ob die Zustellung nach belgischem Zivilprozessrecht ordnungsgemäß erfolgt sei.
- 20 Auf die Aufforderung in der mündlichen Verhandlung, sich zu der Bemerkung des Klägers zum Sitzungsbericht zu äußern, hat die Kommission erklärt, der in der vorhergehenden Randnummer genannte Schriftsatz vom 20. April 2010 enthalte eine bloße Klarstellung zum Verfahren vor dem belgischen Gericht, die für die vorliegende Rechtssache nicht erheblich sei.

Rechtliche Würdigung

21 Der Kläger stellt die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung aus drei Gründen in Frage. Erstens sei die angefochtene Entscheidung rechtswidrig, weil sie gegen das Primärrecht, nämlich den EU-Vertrag in seiner Fassung vor dem Vertrag von Lissabon und die darin verankerten oder anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze verstoße. Zweitens habe die Kommission ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt, weil sie die besondere Situation des Klägers nicht berücksichtigt habe. Drittens habe die Kommission nur die Verordnung Nr. 1049/2001 angewendet, obwohl der Kläger seinen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten mit einem „allgemeinen Aktenzugangs- und -einsichtsrecht“ begründet habe.

22 Der dritte Klagegrund ist vorweg zu prüfen.

Zum dritten Klagegrund: stillschweigende Ablehnung des auf ein „allgemeines Aktenzugangs- und -einsichtsrecht“ gestützten Antrags auf Zugang zu den Dokumenten

Vorbringen der Parteien

23 Der Kläger macht geltend, die Kommission sei auf seinen mit seinem „allgemeinen Aktenzugangs- und -einsichtsrecht“ begründeten Antrag auf Zugang zu den Dokumenten nicht eingegangen. Indem sie ihm allein auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 geantwortet habe, habe sie einen restriktiven Ansatz verfolgt, der gegen die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verstoße. Sie hätte berücksichtigen müssen, dass der Kläger im Unterschied zu einem Dritten, der Zugang zu Akten beantrage, Partei eines gerichtlichen Zivilverfahrens sei. Infolgedessen habe er eines höheren Schutzes bedurft, als er einem Dritten gewährt werde.

24 Nach Ansicht der Kommission ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

Würdigung durch das Gericht

25 Mit diesen Klagegrund macht der Kläger geltend, dass die Kommission rechtsfehlerhaft gehandelt habe, indem sie auf seinen Antrag auf Akteneinsicht nicht eingegangen sei, den er mit einem primärrechtlichen Akteneinsichtsrecht begründet habe, das sich von dem Recht aus dem durch die Verordnung Nr.1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheide. Die Kommission habe damit den Antrag auf eine Akteneinsicht auf dieser Grundlage stillschweigend abgelehnt.

26 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission geltend gemacht, dass es nie eine stillschweigende Entscheidung gegeben habe, mit der der Antrag auf Akteneinsicht auf der Grundlage eines primärrechtlichen Akteneinsichtsrechts, das sich von dem Recht aus dem durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheide, abgelehnt worden sei.

27 Da es sich bei der vorliegenden Klage um eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG handelt, ist zum einen zu bestimmen, ob der Antrag des Klägers auf Akteneinsicht eine doppelte Grundlage hat, nämlich die Verordnung Nr. 1049/2001 und ein primärrechtliches Recht auf Akteneinsicht, das sich von dem Recht aus dem durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheidet, und zum anderen, ob die angefochtene Entscheidung auch als eine stillschweigende Ablehnung des auf dieser zweiten Grundlage gestellten Antrags auf Akteneinsicht angesehen werden kann.

28 Der Kläger ersuchte in seinem Antrag auf Akteneinsicht vom 25. Oktober 2007 um Zugang zu „diesen Dokumenten und Akten entweder nach der Verordnung Nr. 1049/2001 oder zumindest nach den allgemeinen Grundsätzen für ein ordnungsgemäßes gerichtliches Verfahren zur Wahrung [seiner] Grundrechte, die die [EMRK, insbesondere deren Art. 6] gewährleistet und die ebenfalls zu berücksichtigen sind (Art. 6 Abs. 2 ... EU)“.

29 Die Direktion „Nachbarschaftspolitik“ erklärte sich in ihrem Schreiben vom 18. Dezember 2007, mit dem sie den Kläger zur Präzisierung seines Antrags aufforderte, für die Behandlung dieses

Antrags gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 für zuständig.

30 Die Entscheidung der Direktion „Nachbarschaftspolitik“ vom 17. Juni 2008 erging allein auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001.

31 Mit seinem Zweit Antrag wiederholte der Kläger seinen Antrag auf Akteneinsicht auf einer anderen Grundlage als der Verordnung Nr. 1049/2001 wie folgt:

„Die Schriftstücke, zu denen [der Kläger] Zugang haben muss, sind solche, die ihn und die bei dem Gericht in Brüssel anhängige Rechtssache betreffen. Deshalb wurde der Zugang zu diesen Schriftstücken aufgrund des Grundrechts [des Klägers], sich zu verteidigen und seine Verteidigung vorzubereiten, und erst in zweiter Linie auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 beantragt.“

32 In der angefochtenen Entscheidung wird nur die Verordnung Nr. 1049/2001 als Rechtsgrundlage des Zweitanspruchs erwähnt.

33 Somit hat der Kläger sowohl den Erst- als auch den Zweit Antrag auf Akteneinsicht auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 und auf der Grundlage eines primärrechtlichen Zugangsrechts gestellt, das sich von dem Recht aus dem durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheidet. Die Kommission hat dies in der mündlichen Verhandlung eingeräumt.

34 Umgekehrt ist die Kommission in der angefochtenen Entscheidung nicht auf den Antrag auf Akteneinsicht eingegangen, soweit er mit einem primärrechtlichen Akteneinsichtsrecht begründet worden ist, das sich von dem Recht aus dem durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheidet.

35 Grundsätzlich lehnen es sowohl der Gerichtshof als auch das Gericht ab, anzuerkennen, das bloße Schweigen eines Organs mit einer stillschweigenden Entscheidung gleichzusetzen, es sei denn, es gibt ausdrückliche Vorschriften, die eine Frist vorsehen, bei deren Ablauf eine stillschweigende Entscheidung in einem bestimmten Sinn des zur Abgabe einer Stellungnahme aufgeforderten Organs fingiert wird, da anderenfalls das Rechtsschutzsystem des Vertrags beeinträchtigt würde (Urteil des Gerichtshofs vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore, C-123/03 P, Slg. 2004, I-11647, Randnr. 45; Urteile des Gerichts vom 13. Dezember 1999, SGA/Kommission, T-189/95, T-39/96 und T-123/96, Slg. 1999, II-3587, Randnr. 27, vom 13. Dezember 1999, Sodima/Kommission, T-190/95 und T-45/96, Slg. 1999, II-3617, Randnr. 32, und vom 9. September 2009, Brink's Security Luxemburg/Kommission, T-437/05, Slg. 2009, II-3233, Randnr. 55).

36 Abgesehen von den ausdrücklichen Vorschriften über stillschweigende Entscheidungen ist es unter bestimmten besonderen Umständen auch möglich, dass der oben in Randnr. 35 wiedergegebene Grundsatz keine Anwendung findet, so dass dem Schweigen oder der Untätigkeit eines Organs ausnahmsweise die Bedeutung einer stillschweigenden ablehnenden Entscheidung beigemessen werden kann (Urteil Kommission/Greencore, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 45, und Urteil Brink's Security Luxemburg/Kommission, oben in Randnr. 35 angeführt, Randnr. 55).

37 Es gibt jedoch keine ausdrücklichen Bestimmungen – was der Kläger im Übrigen auch nicht behauptet –, die unter Umständen wie den hier vorliegenden eine Frist vorsehen, nach deren Ablauf von einer stillschweigenden Entscheidung der zu einer Stellungnahme aufgeforderten Kommission ausgegangen wird, und die den Inhalt einer solchen Entscheidung festlegen.

38 Zudem macht der Kläger keine besonderen Umstände geltend, die es erlaubten, das Schweigen der Kommission ausnahmsweise einer stillschweigenden Ablehnung gleichzusetzen.

39 Da der Kläger seinen Antrag ausdrücklich auf eine Rechtsgrundlage gestützt hat, die sich von dem

Recht aus dem durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheidet, und er sich zu diesem Zweck auf bei ihm vorliegende besondere Tatsachen, insbesondere die Notwendigkeit beruft, für die Zwecke des Verfahrens vor einem belgischen Zivilgericht Zugang zu den Dokumenten zu erlangen, ist offensichtlich, dass dieser Antrag sowohl durch seine Rechtsgrundlage als auch durch die Kriterien und Verfahren, die für seine Behandlung gelten, in keiner Weise unter die Voraussetzungen und das Verfahren der Akteneinsicht fällt, die in dieser Verordnung festgelegt sind. Daher kann der ursprünglichen Antwort der Kommission und der angefochtenen Entscheidung, die sich beide ausdrücklich nur auf das Verfahren der Verordnung Nr. 1049/2001 beziehen, keine stillschweigende Ablehnung des auf eine andere Grundlage gestützten Antrags entnommen werden.

- 40 Infolgedessen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommission den Antrag des Klägers auf Akteneinsicht auf der Grundlage eines primärrechtlichen Akteneinsichtsrechts, das sich von dem Recht aus dem durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzten Art. 255 EG unterscheidet, stillschweigend abgelehnt hat.
- 41 Der dritte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.
- 42 Im Übrigen ist zu bemerken, dass der Zugang zu den bei der Kommission befindlichen Dokumenten für die Zwecke eines Rechtsstreits vor einem Gericht eines Mitgliedstaats in erster Linie durch den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gewährleistet ist, der sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergibt und der die Gemeinschaftsorgane und insbesondere die Kommission, die für die Anwendung des Vertrags Sorge zu tragen hat, verpflichtet, ein nationales Gericht aktiv zu unterstützen, bei dem ein Rechtsstreit über einen Vertrag zwischen der Kommission und ihrem Vertragspartner anhängig ist und das es für erforderlich hält, Informationen über deren vertragliche Beziehungen einzuholen. Diese Unterstützung, die verschiedene Formen annehmen kann, kann auch darin bestehen, Unterlagen, die die Gemeinschaftsorgane in Wahrnehmung ihrer Aufgaben gesammelt haben, an die nationalen Gerichte zu übermitteln (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichtshofs vom 13. Juli 1990, Zwartveld u. a., C-2/88 IMM, Slg. 1990, I-3365, Randnrn. 16 bis 22; Urteile des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnr. 50, und vom 22. Oktober 2002, Roquette Frères, C-94/00, Slg. 2002, I-9011, Randnr. 93; Urteil des Gerichts vom 18. September 1996, Postbank/Kommission, T-353/94, Slg. 1996, II-921, Randnr. 64).
- 43 Außerdem berührt nach Erwägungsgrund 16 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Unterlagen der Organe, der durch diese Verordnung verwirklicht wird, nicht das Recht der Justizbehörden auf Zugang zu Dokumenten.
- 44 Daher kann das belgische Zivilgericht in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit die Kommission um Vorlage von Schriftstücken oder Informationen ersuchen, die es für die Entscheidung über die Begründetheit des Antrags auf Verurteilung des Klägers für erforderlich hält. Der Umstand, dass das belgische Gericht nicht in der Lage ist, bestimmte Dokumente im Zusammenhang mit der Kündigung des Vertrags zu bezeichnen, hindert es nicht von vornherein daran, die Kommission, wenn es dies für erforderlich hält, um die Vorlage aller Dokumente im Zusammenhang mit dieser Kündigung, insbesondere des Schriftwechsels zwischen der Delegation der Kommission in Moskau und dem russischen Begünstigten aus dem Vertrag, zu ersuchen.
- 45 Sollte sich die Kommission weigern, dem Ersuchen des belgischen Zivilgerichts um die Übermittlung von Informationen oder Unterlagen ganz oder teilweise nachzukommen, kann das Gericht den Gerichtshof anrufen. Der Gerichtshof führt nämlich auf dem besonderen Gebiet der Rechtshilfe die gerichtliche Nachprüfung durch, ob die Kommission ihre Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit erfüllt hat, wenn er darum von einem nationalen Gericht ersucht wird (Beschluss vom 13. Juli 1990, Zwartveld u. a., oben in Randnr. 42 angeführt, Randnr. 23, und Beschluss des Gerichts vom 12. Dezember 2007, Atlantic Container Line u. a./Kommission, T-113/04, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 24).

- 46 Wenn die Verweigerung von Unterlagen oder Informationen nicht mit berechtigten Gründen des Schutzes der Rechte Dritter oder einer möglichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Union im Fall der Preisgabe dieser Angaben gerechtfertigt wird, kann der Gerichtshof der Kommission die Übermittlung der Informationen oder Unterlagen aufgeben, die das belgische Zivilgericht für die Entscheidung über die Begründetheit der bei ihm anhängigen Klage für erforderlich hält (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichtshofs vom 6. Dezember 1990, Zwartveld u. a., C-2/88 IMM, Slg. 1990, I-4405, Randnrn. 11 bis 13).

Zum ersten Klagegrund: Verletzung des Primärrechts

Vorbringen der Parteien

- 47 Nach Ansicht des Klägers ergibt sich ein Akteneinsichtsrecht für eine Person, die Partei eines gerichtlichen Verfahrens ist, aus dem EU-Vertrag in der Fassung vor dem Vertrag von Lissabon und den darin verankerten bzw. anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Ein solches Recht ergebe sich auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts.
- 48 Von den im EU-Vertrag in der Fassung vor dem Vertrag von Lissabon verankerten Grundsätzen macht der Kläger das Recht auf eine gute Verwaltung und das Recht auf ein faires Verfahren geltend. Art. 6 Abs. 1 EU erkenne den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und die Grundsätze an, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam seien. In den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestünden entsprechende Vorschriften über die Akteneinsicht für die an einem gerichtlichen Verfahren Beteiligten. Das Recht auf ein faires Verfahren, das voraussetze, dass ein Verfahrensbeteiligter die ihn betreffenden Unterlagen, die sich im Besitz der Gegenpartei befänden, einsehen und verwenden könne, sei damit über den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung.
- 49 Das Recht auf ein faires Verfahren sei in Art. 6 Abs. 1 EMRK vorgesehen, der nach Art. 6 Abs. 2 EU im Gemeinschaftsrecht anwendbar sei. Da der Rechtsstreit, derentwegen Einsicht in die im Besitz der Kommission befindlichen Unterlagen beantragt worden sei, zivilrechtlicher Art sei, finde Art. 6 Abs. 1 EMRK auf das vorliegende Verfahren Anwendung, das nur ein Nebenverfahren zu dem bei dem belgischen Gericht anhängigen Verfahren sei. Der Anspruch auf ein faires Verfahren enthalte im Kern den Grundsatz, dass ein Beteiligter an einem Verfahren Subjekt dieses Verfahrens sein und damit auch angemessene Mitwirkungsrechte besitzen müsse.
- 50 Der Kläger beruft sich auch auf Art. 41 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1). Danach habe jede von einem Verwaltungsverfahren betroffene Person das Recht auf Zugang zu den sie betreffenden Akten.
- 51 Ferner sei das Recht des Klägers auf Zugang zu den das TACIS-Projekt und den Vertrag betreffenden Akten Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör, das wiederum zum Grundsatz der Waffengleichheit in jedem gerichtlichen Verfahren gehöre. Im Übrigen hätte dem Kläger von der Kommission sogar schon vor Erlass der Entscheidung über die Rückforderung des im Rahmen des Vertrags gezahlten Vorschusses Akteneinsicht gewährt werden müssen.
- 52 Nach Ansicht des Klägers ist die von der Kommission geschaffene Situation „kafkaesk“, denn zum einen verlange sie vom Kläger, im Einzelnen genau zu bezeichnen, welche Unterlagen für seine Verteidigung von Bedeutung seien, obwohl nur ein vollständiger und unbegrenzter Zugang zu den Vertragsunterlagen ihn dazu in die Lage versetzen würde, und zum anderen müsse er sich gegen Vorwürfe verteidigen, die die Kommission im Verfahren vor dem belgischen Zivilgericht erhoben habe, wozu er aber wegen der Weigerung, ihm die für seine Verteidigung zweckdienlichen Informationen zu übermitteln, nicht in der Lage sei. Der Kläger zieht daraus den Schluss, dass die Kommission nicht unparteiisch handle.

- 53 Die Kommission vertritt die Ansicht, dass dieser Klagegrund zurückzuweisen sei.

Würdigung durch das Gericht

- 54 Mit seinem ersten Klagegrund macht der Kläger geltend, dass die Kommission mit der Versagung des Zugangs zu den von ihm erbetenen Unterlagen oder Informationen gegen mehrere Normen des Primärrechts verstoßen habe, nämlich gegen den EU-Vertrag in seiner Fassung vor dem Vertrag von Lissabon und die dort verankerten allgemeinen Grundsätze. Zu diesen Grundsätzen gehörten das Recht auf eine gute Verwaltung und das Recht auf ein faires Verfahren. Im Übrigen sehe Art. 41 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Grundrechtscharta der Europäischen Union das Recht einer jeden von einem Verwaltungsverfahren betroffenen Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten vor. Schließlich sei der Zugang zu den Unterlagen, die das TACIS-Projekt und den Vertrag beträfen, Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör, das wiederum Bestandteil des Grundsatzes der Waffengleichheit in jedem gerichtlichen Verfahren sei.
- 55 Mit diesem Klagegrund wird ein Rechtsfehler gerügt. Die Kommission soll gegen die erwähnten Vorschriften verstoßen haben, weil sie nicht berücksichtigt habe, dass der Kläger mit seinem Antrag um einen Zugang zu Unterlagen oder Informationen ersucht habe, die für seine Verteidigung im Verfahren vor dem belgischen Zivilgericht notwendig seien. Im Kern rügt der Kläger, dass die Kommission für die Entscheidung über seinen Antrag seine Eigenschaft als Partei eines gerichtlichen Verfahrens bei der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht berücksichtigt habe.
- 56 Nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 steht das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe „[j]ede[m] Unionsbürger sowie jede[r] natürliche[n] oder juristische[n] Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat“ zu. Daraus folgt, dass diese Verordnung den Zugang aller zu öffentlichen Dokumenten gewährleisten soll und nicht nur den Zugang des jeweiligen Antragstellers zu den ihn betreffenden Dokumenten (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 16; Urteile des Gerichts vom 26. April 2005, Sison/Rat, T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Slg. 2005, II-1429, Randnr. 50, und vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 136).
- 57 Die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten sind zwingend abgefasst, so dass die Organe verpflichtet sind, den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, die nachweislich unter diese Ausnahmeregelungen fallen (Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnr. 16, und Urteil vom 26. April 2005, Sison/Rat, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnr. 51).
- 58 Zwar gibt Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem Antragsteller die Möglichkeit, die Anwendung der dort geregelten Ausnahmen zu verhindern, doch muss dazu die Verbreitung des Dokuments, zu dem der Zugang beantragt wird, durch ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ gerechtfertigt sein (Urteil Franchet und Byk/Kommission, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnr. 135).
- 59 Das besondere Interesse, das ein Antragsteller am Zugang zu einem Dokument geltend machen kann, das ihn persönlich betrifft, kann nicht als überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 berücksichtigt werden, gleichgültig, ob dieses Interesse in den Verteidigungsrechten des Antragstellers oder in der Gewährleistung einer geordneten Rechtspflege begründet liegt (Urteil Franchet und Byk/Kommission, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnrn. 137 und 138). Daher begeht das Organ, das den Zugang zu bestimmten Unterlagen auf der Grundlage einer Ausnahmebestimmung nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert, keinen Rechtsfehler, wenn es in dem von einem Kläger angeführten besonderen Interesse kein überwiegendes öffentliches Interesse erblickt, das die Verbreitung der angeforderten Unterlagen rechtfertigt (Urteil Franchet und Byk/Kommission, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnr. 139).

- 60 Im vorliegenden Fall rügt erstens der Kläger nicht die Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen auf seinen Antrag auf Akteneinsicht. Zwar stellt er in der Erwiderung im Rahmen des zweiten Klagegrundes in Anbetracht des Zeitablaufs seit Erfüllung des Vertrags die Anwendung der ersten Ausnahme in Frage. Doch zum einen kann diese Rüge, wenn sie zum ersten Klagegrund gehört, nicht als Erweiterung dieses Klagegrundes betrachtet werden, da das rechtliche und tatsächliche Vorbringen neu ist, und zum anderen beruht sie auf Umständen, die dem Kläger bei Einreichung seiner Klage bekannt waren. Nach Art. 44 § 1 Buchst. c in Verbindung mit Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts muss die Klageschrift den Streitgegenstand nennen und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten, und neue Angriffs- und Verteidigungsmittel können im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind (Urteil des Gerichts vom 15. Oktober 2008, Mote/Parlament, T-345/05, Slg. 2008, II-2849, Randnr. 85). Daher ist diese erst in der Erwiderung erhobene Rüge unzulässig.
- 61 Zweitens ist die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme vom Zugang zu den Dokumenten zwingend abgefasst, so dass die Kommission verpflichtet ist, den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, die nachweislich unter diese Ausnahmeregelung fallen. Im vorliegenden Fall bestreitet der Kläger nicht, dass die Kommission den Nachweis erbracht hat, dass die vollständige Verbreitung der angeforderten Dokumente den Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf das Privatleben und die Integrität der einzelnen Person beeinträchtigen würde. Somit kann der Schutz des besonderen Interesses, das der Kläger geltend macht, nicht der Anwendung der zwingenden Ausnahmevorschrift des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 entgegenstehen (vgl. oben, Randnr. 59).
- 62 Was drittens die Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme angeht, kann der Kläger diese Ausnahme wegen der besonderen Art des von ihm geltend gemachten Interesses, das nicht als überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der Bestimmungen berücksichtigt werden kann (vgl. oben, Randnr. 59), nicht in Frage stellen.
- 63 Daher kann der erste Klagegrund die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung nicht in Frage stellen und ist deshalb zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Rechtsfehler der Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens

Vorbringen der Parteien

- 64 Der Kläger trägt vor, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 den Organen zwar einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Gewährung des Zugangs zu den in ihrem Besitz befindlichen Unterlagen einräume, die Ausübung dieses Ermessens sich aber an den von der Verordnung genannten Zielen, also den Interessen Dritter oder öffentlichen Interessen, ausrichten müsse. Die Organe müssten bei der Ausübung ihres Ermessens nicht nur diese Ziele beachten, sondern seien auch an die Grundsätze und Grundrechte gebunden, die zugunsten einer Person bestünden, die sich auf die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 berufe. Daher müsse das Organ bei der Ausübung seines Ermessens die spezielle Situation dieses Betroffenen besonders in Bezug auf Dokumente beachten, die ihn betreffen oder seine Interessen tangierten. In gleicher Weise müsse die besondere Situation des Betroffenen bei der Abwägung seines Interesses an der Akteneinsicht und der Interessen Dritter und öffentlicher Interessen berücksichtigt werden.
- 65 Im vorliegenden Fall habe die Kommission ihr Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt und daher einen Rechtsfehler begangen, indem sie der besonderen Situation des Klägers keinen Vorrang eingeräumt und die Ermessensspielräume in rechtswidriger Weise eingeengt habe.
- 66 In der Erwiderung führt der Kläger aus, dass die Ausnahme in Bezug auf den Schutz des

Privatlebens und der Integrität Dritter, die die Kommission in der angefochtenen Entscheidung angeführt habe, wegen des Zeitablaufs seit Vertragsbeendigung nicht mehr in Betracht kommen könne, da die anderen Teilnehmer am TACIS-Projekt und der Ausschreibung, die zum Vertrag geführt habe, nicht mehr betroffen seien.

67 Das Vorbringen der Kommission beruhe auf der Prämisse, dass das Akteneinsichtsrecht sowohl primärrechtlich als auch nach der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht schrankenlos gewährleistet sei. Ausgangspunkt jeder Überlegung müsse aber die Wahrung der Verfahrensgrundrechte des Klägers sein, die zunächst beachtet werden müssten, bevor Beschränkungen aufgrund des anwendbaren Rechts in Betracht gezogen werden könnten.

68 Im vorliegenden Fall habe die Kommission die Lage der Dritten, die sie durch Berufung auf die Schranken der Verordnung Nr. 1049/2001 schützen wolle, nicht konkret geprüft, sondern vielmehr die Dritten pauschal zu schützen versucht. Sie habe keine Interessenabwägung vorgenommen und auch keine objektiven Umstände wie den Zeitablauf seit Vertragsauflösung berücksichtigt. Die Schranken für den Zugang zu den angeforderten Unterlagen hätten im Licht der Verfahrensgrundrechte des Klägers geprüft werden müssen.

69 Nach Ansicht der Kommission ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

Würdigung durch das Gericht

70 Bei der Ausübung des Ermessens, über das das Organ bei der Anwendung der Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Unterlagen verfügt, muss es das Interesse der Öffentlichkeit an der Verbreitung der angeforderten Unterlagen und das geschützte öffentliche Interesse, das die Verweigerung des Zugangs rechtfertigt, gegeneinander abwägen. Der Kläger ist der Ansicht, die Kommission hätte das geschützte öffentliche Interesse und das Interesse Dritter gegen sein persönliches Interesse an der Verbreitung der angeforderten Unterlagen, also sein Recht auf Verteidigung in einem gerichtlichen Verfahren abwägen müssen. Die Kommission habe ihren Ermessensspielraum in rechtswidriger Weise eingeengt, indem sie das durch Rechtsgrundsätze und Grundrechte geschützte persönliche Interesse des Klägers an der Verbreitung der von ihm angeforderten Unterlagen und Informationen nicht berücksichtigt habe.

71 Der zweite Klagegrund muss zurückgewiesen werden, da die Kommission bei der Würdigung der Tatsachen, die für eine Ablehnung des Antrags auf Zugang zu den Dokumenten sprechen konnten, das besondere Interesse des Klägers am Zugang zu diesen Dokumenten nicht zu berücksichtigen hatte. Daher hat die Kommission keinen Rechtsfehler begangen, als sie ihr Ermessen insoweit begrenzt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil Franchet und Byk/Kommission, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnr. 137).

72 Die verschiedenen in der Erwiderung vorgetragenen Argumente können dieses Ergebnis nicht in Frage stellen.

73 Der Kläger macht zunächst geltend, dass die Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen wegen des Zeitablaufs seit Vertragsbeendigung nicht mehr in Betracht kommen könne, da die anderen Teilnehmer am TACIS-Projekt und der Ausschreibung, die zum Vertrag geführt habe, nicht mehr betroffen seien. Mit diesem Vorbringen wird ein offensichtlicher Fehler bei der Würdigung der Tatsachen gerügt, aufgrund deren dem Antrag auf Akteneinsicht eine der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen entgegengehalten wurde. Es handelt sich allerdings um eine Rüge, die nicht als Erweiterung des zweiten Klagegrundes betrachtet werden kann, weil sie neu ist, und die auf Umstände gestützt wird, die dem Kläger zum Zeitpunkt der Erhebung seiner Klage bekannt waren. Wie oben in Randnr. 60 festgestellt worden ist, muss nach Art. 44 § 1 Buchst. c in Verbindung mit Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung die Klageschrift den Streitgegenstand benennen und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten, und neue Angriffs- und Verteidigungsmittel können im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden,

es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Daher ist diese Rüge zurückzuweisen.

74 Mit den übrigen in der Erwiderung vorgetragenen Argumenten wird erneut die unzureichende Berücksichtigung des besonderen Interesses des Klägers am Zugang zu den angeforderten Dokumenten beanstandet.

75 Dies gilt für den Einwand gegen das Vorbringen der Kommission, dass der Zugang zu den Akten nicht schrankenlos gewährleistet werde. Nach Ansicht des Klägers hätten seine Verfahrensgrundrechte beachtet werden müssen, bevor die Beschränkungen des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 hätten in Betracht gezogen werden können. Ein solches besonderes Interesse kann jedoch von der Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens nicht berücksichtigt werden.

76 Gleiches gilt auch für das Vorbringen, dass die Kommission die Lage der Dritten, die sie durch Berufung auf die Schranken der Verordnung Nr. 1049/2001 habe schützen wollen, nicht konkret geprüft habe oder auch keine Abwägung der bestehenden Interessen vorgenommen habe. Die Verfahrensgrundrechte, auf die sich der Kläger zur Stützung dieser verschiedenen Argumente beruft, sind nichts anderes als Ausdruck des besonderen Interesses, das der Kläger an der Akteneinsicht hatte.

77 Somit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

78 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger unterlegen ist, sind ihm neben seinen eigenen Kosten die Kosten der Kommission gemäß ihrem Antrag aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Herr Dieter C. Umbach trägt die Kosten.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Oktober 2010.

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Deutsch.