

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

4. Mai 2012(*)

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zu einer Empfehlung der Kommission betreffend die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Abkommen – Teilweise Verweigerung des Zugangs – Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen – Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung – Konkrete und vorhersehbare Beeinträchtigung des betreffenden Interesses – Überwiegendes öffentliches Interesse“

In der Rechtssache T-529/09

Sophie in 't Veld, wohnhaft in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte O. Brouwer und J. Blockx,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Union, zunächst vertreten durch M. Bauer, C. Fekete und O. Petersen, dann durch M. Bauer und C. Fekete als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

Europäische Kommission, vertreten durch C. O'Reilly und P. Costa de Oliveira als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

betreffend eine Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung des Rates vom 29. Oktober 2009, mit der der vollständige Zugang zum Dokument Nr. 11897/09 vom 9. Juli 2009, das das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates mit dem Titel „Empfehlung der Kommission an den Rat betreffend die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika für ein internationales Abkommen über die Zurverfügungstellung von Daten über den Zahlungsverkehr an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung“ enthält, verweigert worden ist,

erlässt

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Papasavvas sowie der Richter V. Vadapalas (Berichterstatter) und K. O'Higgins,

Kanzler: N. Rosner, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. September 2011

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Die Klägerin, Frau Sophie in 't Veld, ist Mitglied des Europäischen Parlaments.
- 2 Am 28. Juli 2009 beantragte sie gemäß 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) Zugang zum Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zu einer Empfehlung der Kommission an den Rat betreffend die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika für ein internationales Abkommen über die Zurverfügungstellung von Daten über den Zahlungsverkehr an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung (im Folgenden: Dokument Nr. 11897/09).

- 3 Am 8. September 2009 verweigerte der Rat der Europäischen Union den Zugang zum Dokument Nr. 11897/09 unter Berufung auf Gründe des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 4 Am 28. September 2009 übersandte die Klägerin dem Rat einen auf Überprüfung seines Standpunkts gerichteten Zweitantrag.
- 5 Mit Entscheidung vom 23. Oktober 2009, die der Klägerin mit Schreiben vom 29. Oktober 2009 übermittelt wurde, bewilligte der Rat teilweisen Zugang zum Dokument Nr. 11897/09, verweigerte jedoch unter Berufung auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 nach wie vor den vollständigen Zugang zu diesem Dokument (im Folgenden: angefochtene Entscheidung).
- 6 In der angefochtenen Entscheidung führte der Rat zum einen aus, dass „[d]ie Verbreitung des Dokuments [Nr. 11897/09] der Öffentlichkeit Informationen in Bezug auf einige Bestimmungen des beabsichtigten Abkommens ... zur Kenntnis bringen würde und daher einen nachteiligen Einfluss auf die Verhandlungsposition der [Union] haben und auch dem Vertrauensklima bei den laufenden Verhandlungen schaden würde“. Weiter führte der Rat aus, dass „[d]ie Verbreitung des Dokuments der anderen Partei ... Einzelheiten über den Standpunkt, den die [Union] bei den Verhandlungen eingenommen hat, enthüllen könnte, die – falls das Rechtsgutachten kritisch wäre – dazu ausgenutzt werden könnten, die Verhandlungsposition der [Union] zu schwächen“ (Nr. 6 der angefochtenen Entscheidung).
- 7 Zum anderen führte der Rat aus, das Dokument Nr. 11897/09 enthalte „ein Rechtsgutachten über die Rechtsgrundlage und die jeweiligen Zuständigkeiten der [Union] sowie der Europäischen Gemeinschaft für den Abschluss des Abkommens“, und „[d]ieses sensible Thema, das Einfluss auf die Befugnisse des Europäischen Parlaments beim Abschluss des Abkommens hat, ist Gegenstand abweichender Standpunkte der Organe“. Unter diesen Umständen „[würde] [d]ie Verbreitung des Inhalts des Dokuments, auf das sich der Antrag bezieht, den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigen, da sie ein internes Gutachten des Juristischen Dienstes offenlegen würde, das nur für die Mitglieder des Rates im Kontext der vorbereitenden Erörterungen im Rat zum beabsichtigten Abkommen bestimmt ist“ (Nr. 10 der angefochtenen Entscheidung). Ferner ist „[der Rat] zu dem Ergebnis gelangt, dass der Schutz des internen Rechtsgutachtens zum Entwurf eines internationalen Abkommens ... Vorrang vor dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung hat“ (Nr. 15 der angefochtenen Entscheidung).
- 8 Schließlich bewilligte der Rat gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 „einen teilweisen Zugang ... zur Einführung auf Seite 1, den Nrn. 1 bis 4 und Nr. 5 S. 1 des Dokuments, die nicht zu den in der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahmen gehör[t]en“ (Nr. 16 der angefochtenen Entscheidung).

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

- 9 Mit Klageschrift, die am 31. Dezember 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 10 Mit am 17. Mai 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat die Kommission beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen zu werden. Diesem Antrag ist mit Beschluss des Präsidenten der Sechsten Kammer des Gerichts vom 7. Juli 2010 stattgegeben worden.
- 11 Im Zuge einer Änderung der Zusammensetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Fünften Kammer zugeteilt worden, der die Rechtssache dementsprechend zugewiesen worden ist.
- 12 Im Rahmen der in Art. 65 seiner Verfahrensordnung vorgesehenen prozessleitenden Maßnahmen hat das Gericht dem Rat mit Beschluss vom 7. Juli 2011 aufgegeben, das Dokument Nr. 11897/09 vorzulegen, ohne dass es der Klägerin und der Kommission zugeleitet werden sollte. Der Rat ist dieser Anordnung fristgerecht nachgekommen.
- 13 Im Rahmen der prozessleitenden Maßnahmen hat das Gericht den Verfahrensbeteiligten am 13. Juli 2011 schriftliche Fragen gestellt, die diese fristgerecht beantwortet haben.
- 14 Die Beteiligten haben in der Sitzung vom 7. September 2011 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.
- 15 Die Klägerin beantragt,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
 - dem Rat die Kosten einschließlich der Kosten etwaiger Streithelfer aufzuerlegen.
- 16 Der Rat und die Kommission beantragen,

- die Klage abzuweisen;
- der Klägerin die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Kommission aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

- 17 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, wie aus ihrem Art. 1 im Licht des vierten Erwägungsgrundes, hervorgeht, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren soll.
- 18 Da die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen von diesem Grundsatz abweichen, sind sie eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, Slg. 2011, I-0000, Randnr. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 19 Beschließt daher das betreffende Organ, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Übermittlung bei ihm beantragt wurde, muss es grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (vgl. Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Randnr. 18 angeführt, Randnr. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 20 Zum einen kann in diesem Zusammenhang der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen. Eine solche Anwendung kann grundsätzlich nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Organ zuvor geprüft hat, ob erstens der Zugang zu dem Dokument das geschützte Interesse tatsächlich konkret hätte verletzen können und ob zweitens – in den Fällen des Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 – nicht ein höherrangiges öffentliches Interesse bestand, das die Freigabe des betreffenden Dokuments rechtfertigte. Zum anderen muss die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses vernünftigerweise absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (vgl. Urteil des Gerichts vom 12. September 2007, API/Kommission, T-36/04, Slg. 2007, II-3201, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 21 Der Umstand, dass das Dokument gemäß dem Beschluss 2001/264/EG des Rates vom 19. März 2001 über die Annahme der Sicherheitsvorschriften des Rates (ABl. L 101, S. 1) als „EU Nur für den Dienstgebrauch“ klassifiziert wurde, kann zwar einen Anhaltspunkt für den sensiblen Inhalt des so eingestuftes Dokuments darstellen, jedoch nicht für die Rechtfertigung der Anwendung der Ausnahmen im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 ausreichen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 26. April 2005, Sison/Rat, T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Slg. 2005, II-1429, Randnr. 73).
- 22 Die Klägerin stützt ihre Klage auf vier Gründe: erstens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, zweitens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung, drittens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung und viertens eine Verletzung der Begründungspflicht.
- Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001*
- 23 Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt würde.
- 24 Die vom Organ in Anwendung dieser Bestimmung zu treffende Entscheidung ist komplex und heikel und erfordert einen besonderen Grad an Sorgfalt vor allem im Hinblick auf die ganz besonders sensible und spezifische Natur des geschützten Interesses.
- 25 Da eine solche Entscheidung ein weites Ermessen erfordert, muss sich die Kontrolle durch das Gericht auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 34).
- 26 Im vorliegenden Fall geht aus der angefochtenen Entscheidung hervor, dass das Dokument Nr. 11897/09, zu dem die Klägerin den Zugang beantragt, ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates darstellt, das im Hinblick auf den Erlass der Entscheidung des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Union für ein internationales Abkommen über die Zurverfügungstellung von Daten über den Zahlungsverkehr an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung erstattet wurde. Ferner bezieht sich das Gutachten unstreitig im Wesentlichen auf die

Rechtsgrundlage dieser Entscheidung und damit auf die jeweiligen Zuständigkeiten der Union und der Gemeinschaft (Nrn. 5 und 10 der angefochtenen Entscheidung).

- 27 Die Klägerin macht geltend, dass das fragliche Dokument angesichts des behandelten Themas nicht unter die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen fallen könne. Die Rechtsgrundlage einer Entscheidung über die Ermächtigung zur Eröffnung von Verhandlungen stelle eine Frage des internen Unionsrechts dar, die keine Folgen für den Inhalt der Verhandlungen und somit für die internationalen Beziehungen der Union haben könne.
- 28 Entgegen der Ansicht der Klägerin kann das Dokument Nr. 11897/09 angesichts seines Inhalts und des Kontextes, in dem es erstellt worden ist, unter die fragliche Ausnahme fallen.
- 29 Dieses Dokument wurde nämlich speziell im Hinblick auf die Eröffnung von Verhandlungen abgefasst, die zum Abschluss eines internationalen Abkommens führen sollen. Daher knüpft die Untersuchung des Juristischen Dienstes des Rates, auch wenn es um die Frage der Rechtsgrundlage geht, die eine Frage des internen Unionsrechts ist, notwendigerweise an den spezifischen Kontext des beabsichtigten internationalen Abkommens an.
- 30 Somit ist zu prüfen, ob der Rat dargetan hat, dass der Zugang zu den nicht verbreiteten Teilen des Dokumentes Nr. 11897/09 das in Rede stehende öffentliche Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen kann.
- 31 Der Rat führt aus, dass die Verbreitung des Dokumentes Nr. 11897/09 das öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigen könne, da diese Verbreitung zum einen der Öffentlichkeit Informationen über einige Bestimmungen des beabsichtigten Abkommens zugänglich machen könnte, was dem Vertrauensklima bei den laufenden Verhandlungen schade, und zum anderen der anderen Partei Einzelheiten des von der Union in diesen Verhandlungen einzunehmenden Standpunkts enthülle, die dazu ausgenutzt werden könnten, ihre Position zu schwächen (Nr. 6 der angefochtenen Entscheidung).
- 32 Deshalb ist bei der Prüfung der Anwendung der in Rede stehenden Ausnahme nach den beiden Gründen, auf die sich der Rat in der angefochtenen Entscheidung beruft, zu unterscheiden.
- 33 Was erstens die Gefahr angeht, dass Informationen über einige Bestimmungen des beabsichtigten Abkommens der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, macht die Klägerin geltend, selbst wenn das Dokument solche Informationen enthielte, könnten sie nur in einer objektiven Tatsachenbeschreibung bestehen, die inhaltlich wahrscheinlich nicht über die bereits in den öffentlichen Dokumenten verbreiteten Informationen hinausgehe. Auf alle Fälle dürfte die Untersuchung der von der Union in den in Rede stehenden Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele nur einen kleinen Teil des Dokuments darstellen, so dass der Rest verbreitet werden könne.
- 34 Der Rat macht geltend, dass das Dokument Informationen über den Inhalt des beabsichtigten Abkommens enthalte, deren Verbreitung bestimmte Aspekte der von der Union verfolgten strategischen Ziele enthüllen könnte.
- 35 Das Gericht, das von dem fraglichen Dokument im Rahmen der prozessleitenden Maßnahmen Kenntnis genommen hat, hat feststellen können, dass die in diesem Dokument vorgenommene rechtliche Prüfung einige Teile enthielt, die einen Zusammenhang mit den von der Union in den Verhandlungen verfolgten Zielen insbesondere bei der Behandlung des spezifischen Inhalts des beabsichtigten Abkommens aufweisen.
- 36 Wie der Rat in Nr. 6 der angefochtenen Entscheidung richtig ausführt (vgl. oben, Randnr. 6), würde die Verbreitung dieser Einzelheiten dem Vertrauensklima in den zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung geführten Verhandlungen schaden.
- 37 In diesem Zusammenhang kann sich die Klägerin nicht mit Erfolg auf den von ihr in der mündlichen Verhandlung angeführten Umstand berufen, dass eine Reihe von Informationen über den Inhalt des beabsichtigten Abkommens sowohl vom Rat selbst als auch im Rahmen der Erörterungen im Parlament öffentlich bekannt gemacht worden seien.
- 38 Die vom Rat geltend gemachte Gefahr der Beeinträchtigung beruht nämlich auf der Verbreitung der speziellen Einschätzung dieser Einzelheiten durch seinen Juristischen Dienst, so dass der bloße Umstand, dass diese Einzelheiten selbst öffentlich bekannt sind, diese Erwägung nicht entkräftet.
- 39 Daher kann sich der Rat zu Recht auf die Gefahr der Beeinträchtigung des im Rahmen der Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesses berufen, um die Verbreitung derjenigen Teile des angeforderten Dokuments zu verweigern, in denen der spezifische Inhalt des beabsichtigten Abkommens untersucht worden ist, was die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele enthüllen könnte.
- 40 Zweitens ist der Grund zu prüfen, dass, [d]ie Verbreitung des Dokuments der anderen [Verhandlungsseite] ... Einzelheiten über den Standpunkt, den die [Union] in den Verhandlungen eingenommen hat, enthüllen könnte, die – falls das Rechtsgutachten kritisch wäre – dazu ausgenutzt werden könnten, die Verhandlungsposition der [Union] zu

schwächen“ (Nr. 6 der angefochtenen Entscheidung).

- 41 Der Rat ist der Ansicht, dass dieser Grund sich auf die Gefahr beziehe, dass Teile der Untersuchung verbreitet würden, die die Rechtsgrundlage des künftigen Abkommens betreffen, auch wenn diese Erwägung nicht ausdrücklich aus Nr. 6 der angefochtenen Entscheidung hervorgehe.
- 42 In seinen Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung hat der Rat ausgeführt, dass sich dieser Klagegrund darauf beziehe, dass in dem Gutachten seines Juristischen Dienstes die Rechtsgrundlage des künftigen Abkommens und damit die Schritte untersucht würden, die der Rat im Hinblick auf die Unterzeichnung des Abkommens habe unternehmen müssen. Unabhängig von der Frage, ob die für die Verhandlungen gewählte Rechtsgrundlage richtig sei, hätte jede Verbreitung von Informationen in diesem Zusammenhang die Verhandlungsposition der Union beeinträchtigt und sich in der Sache nachteilig auf die Verhandlungen auswirken können. Selbst wenn der Grund, der sich auf die mit der Verbreitung von Informationen über das beabsichtigte Abkommen verbundene Gefahr beziehe, nicht für sämtliche Teile des angeforderten Dokuments greifen würde, wäre der gesamte nicht verbreitete Teil des Dokuments durch den zweiten Grund gedeckt.
- 43 Die Klägerin macht geltend, es sei schwer zu erkennen, wie eine Erörterung der Rechtsgrundlage eines Abkommens die internationalen Beziehungen der Union beeinträchtigen könnte. Die Transparenz in Bezug auf die Rechtsgrundlage trage dazu bei, dem Rat als Verhandlungspartner größere Legitimität zu verschaffen. Die fehlende Transparenz schade langfristig den internationalen Beziehungen, zumal der Rat im vorliegenden Fall eingeräumt habe, dass das erörterte Thema „Einfluss auf die Befugnisse des Europäischen Parlaments beim Abschluss des Abkommens hat“ und „Gegenstand abweichender Standpunkte der Organe gewesen [ist]“ (Nr. 10 der angefochtenen Entscheidung).
- 44 Der Rat macht geltend, dass im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen die Verbreitung einer möglichen „Kontroverse“ über die Rechtsgrundlage des künftigen Abkommens Unsicherheit in Bezug auf die Zuständigkeit der Union hätte hervorrufen und auf diese Weise deren Position in den internationalen Verhandlungen schwächen können. Falls der Juristische Dienst des Rates eine ablehnende Stellungnahme zu bestimmten Punkten der Verhandlungsposition abgegeben hätte, hätte dies von der anderen Verhandlungspartei ausgenutzt werden können.
- 45 Die Kommission führt aus, dass es im Zusammenhang mit internationalen Verhandlungen den Organen keine größere Legitimität verschaffen könne, wenn öffentlich Zweifel in Bezug auf die Rechtsgrundlage der Verhandlungen zum Ausdruck gebracht würden, sondern dass dies vielmehr die Gefahr in sich berge, diese Legitimität in den Augen des internationalen Partners zum Nachteil der betreffenden Verhandlungen zu beeinträchtigen.
- 46 Entgegen der Ansicht des Rates und der Kommission ergibt sich aus der Gefahr der Verbreitung der in den Organen zur Rechtsgrundlage vertretenen Standpunkte für den Abschluss eines künftigen Abkommens nicht schon ohne Weiteres eine Beeinträchtigung des Interesses der Union im Bereich internationaler Beziehungen.
- 47 In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage sowohl für die interne als auch für die internationale Tätigkeit der Union verfassungsrechtliche Bedeutung hat. Da die Gemeinschaft nämlich nur über begrenzte Ermächtigungen verfügt, muss sie dem Rechtsakt, den sie erlassen möchte, eine Bestimmung des Vertrags zugrunde legen, die sie ermächtigt, einen derartigen Rechtsakt zu genehmigen (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat, C-370/07, Slg. 2009, I-8917, Randnr. 47).
- 48 Im Übrigen darf die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts – einschließlich des Rechtsakts, der im Hinblick auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags erlassen wird – nicht allein auf der Überzeugung seines Verfassers beruhen, sondern muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. Gutachten des Gerichtshofs 2/00 vom 6. Dezember 2001, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Da sich die Wahl der Rechtsgrundlage somit auf objektive Umstände gründet und keinem Ermessen des Organs unterliegt, können eventuell unterschiedliche Ansichten hierzu nicht unterschiedlichen Ansichten der Organe in Bezug auf die Einzelheiten des Inhalts des Abkommens gleichgestellt werden.
- 50 Daher lässt die bloße Befürchtung, dass verbreitet wird, dass innerhalb der Organe eine unterschiedliche Ansicht zur Rechtsgrundlage einer Entscheidung, die zur Eröffnung von Verhandlungen im Namen der Union ermächtigt, besteht, nicht schon den Schluss zu, dass das geschützte öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt werden könnte.
- 51 Sodann beruft sich die Kommission unter Verweis auf das Urteil des Gerichtshofs vom 30. Mai 2006, Parlament/Rat und Kommission (C-317/04 und C-318/04, Slg. 2006, I-4721, Randnrn. 67 bis 70), darauf, dass die Glaubwürdigkeit der Union in Verhandlungen auf dem Spiel stehe, wenn ein Dokument verbreitet werde, in dem das Bestehen eines Zweifels bezüglich der Wahl der Rechtsgrundlage erwähnt werde. Sie erinnert daran, dass die Heranziehung einer falschen Rechtsgrundlage zur Ungültigkeit des Abschlussakts selbst und damit der Zustimmung der Union zu ihrer Bindung an das Abkommen führen könne.

- 52 Allerdings kann eine solche Gefahr nicht bei einer juristischen Erörterung des Umfangs der institutionellen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der internationalen Tätigkeit der Union angenommen werden.
- 53 Eine Unsicherheit über die Natur der Zuständigkeit der Union, die sie bei der Vertretung ihres Standpunkts bei völkerrechtlichen Verhandlungen schwächen kann und durch die Nichtangabe der Rechtsgrundlage entstehen kann (vgl. in diesem Sinn Urteil Kommission/Rat, oben in Randnr. 47 angeführt, Randnr. 49), kann nämlich nur noch verstärkt werden, wenn es keine vorherige objektive Erörterung zwischen den betroffenen Organen über die Rechtsgrundlage der beabsichtigten Handlung gibt.
- 54 Ferner gibt es im Unionsrecht ein Verfahren, das zu dem für den Sachverhalt maßgeblichen Zeitpunkt in Art. 300 Abs. 6 EG geregelt war und gerade Verwicklungen sowohl auf der Unionsebene als auch im Völkerrecht vermeiden soll, die aufgrund einer falschen Wahl der Rechtsgrundlage entstehen können (vgl. Gutachten 1/75 des Gerichtshofs vom 11. November 1975, Slg. 1975, 1355, 1360 und 1361).
- 55 Diese Erwägungen sind im vorliegenden Fall umso zutreffender, als das Bestehen unterschiedlicher Ansichten zur Rechtsgrundlage des beabsichtigten Abkommens zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung öffentlich bekannt war.
- 56 Insbesondere wurde das Bestehen unterschiedlicher Ansichten innerhalb der Organe in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2009 zu dem geplanten internationalen Abkommen über die Zurverfügungstellung von Daten über den Zahlungsverkehr an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung festgestellt.
- 57 Soweit der Rat im Übrigen unter Berufung auf den fraglichen Grund auch darauf verweist, dass das Gutachten seines Juristischen Dienstes einige Punkte des Entwurfs der Verhandlungsrichtlinien behandle, deren Kenntnis von der anderen Verhandlungspartei hätte ausgenutzt werden können, ist festzustellen, dass diese Erwägung zwar hinreichend ist, um die Gefahr einer Beeinträchtigung des Interesses der Union im Bereich internationaler Beziehungen darzutun, jedoch nur die Teile des angeforderten Dokuments betrifft, die sich auf den Inhalt der Verhandlungsrichtlinien beziehen.
- 58 Nach alledem hat der Rat, abgesehen von den Teilen des angeforderten Dokuments, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen und die geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen, nicht dargetan, wie der erweiterte Zugang zu diesem Dokument konkret und tatsächlich das öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt hätte.
- 59 Im Licht all dieser Ausführungen hat der erste Klagegrund teilweise Erfolg, da der Rat die Gefahr der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen in Bezug auf die nicht verbreiteten Teile des angeforderten Dokuments, die die Rechtsgrundlage des künftigen Abkommens betreffen, nicht dargetan hat, denn diese Gefahr ist nur für die Teile, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien, die geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen, nachgewiesen worden.
- 60 Die angefochtene Entscheidung ist daher teilweise für nichtig zu erklären, soweit mit ihr der Zugang zu anderen als denjenigen der verbreiteten Teile des angeforderten Dokuments verweigert wird, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen und geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

- 61 Das Ergebnis der Prüfung des ersten Klagegrundes führt dazu, dass die Prüfung des vorliegenden Klagegrundes auf diejenigen der nicht verbreiteten Teile des angeforderten Dokuments zu beschränken ist, die sich nicht auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen, da die Letztgenannten unter die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen fallen.
- 62 Nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.
- 63 Will sich der Rat auf Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 berufen, hat er eine Prüfung in drei Schritten durchzuführen, die den drei in diesen Bestimmungen aufgeführten Kriterien entsprechen.
- 64 In einem ersten Schritt muss sich der Rat vergewissern, dass das Dokument, dessen Verbreitung beantragt wird, tatsächlich eine Rechtsberatung betrifft; bejaht er dies, muss er bestimmen, welche Abschnitte davon tatsächlich betroffen sind und daher in den Anwendungsbereich dieser Ausnahme fallen können. In einem zweiten Schritt muss der Rat prüfen, ob der Schutz der Rechtsberatung durch die Verbreitung der Abschnitte des fraglichen Dokuments, die als eine Rechtsberatung betreffend identifiziert wurden, beeinträchtigt würde. Ist der Rat der Auffassung, dass die

Verbreitung eines Dokuments den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigt, so muss er in einem dritten Schritt prüfen, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das diese Verbreitung trotz der Beeinträchtigung seiner Möglichkeiten, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, rechtfertigt (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnrn. 37 bis 44).

- 65 Im vorliegenden Fall steht, was zunächst das erste Kriterium angeht, fest, dass das Dokument Nr. 11897/09 tatsächlich eine Rechtsberatung in Bezug auf die unionsrechtliche Grundlage für ein geplantes internationales Tätigwerden darstellt, wie sich aus dessen Titel ergibt, und dass es mit seinem gesamten nicht verbreiteten Teil in den Anwendungsbereich der in Rede stehenden Ausnahme fallen kann.
- 66 Was sodann eine Gefahr der Beeinträchtigung des Interesses des Organs daran angeht, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, führt der Rat erstens aus, dass die beantragte Verbreitung bewirken würde, dass „ein internes Gutachten des juristischen Dienstes offen[gelegt] würde, das nur für die Mitglieder des Rates im Kontext der vorbereitenden Erörterungen im Rat zum beabsichtigten Abkommen bestimmt ist“, was „den Rat davon abhalten könnte, seinen Juristischen Dienst zur Abgabe eines schriftlichen Gutachtens aufzufordern“ (Nr. 10 der angefochtenen Entscheidung). Zweitens führt der Rat die Gefahr an, dass sein Juristischer Dienst selbst „[es unterlässt], schriftliche Gutachten abzugeben, die für den Rat künftig eine Gefahr darstellen könnten, [was] Einfluss auf [ihren] Inhalt hätte“ (Nr. 11 der angefochtenen Entscheidung). Drittens macht der Rat geltend, dass „die Verbreitung des internen Gutachtens des Juristischen Dienstes ... es diesem schwer machen könnte ..., den Standpunkt des Rates in gerichtlichen Verfahren darzustellen und zu vertreten ... stark beeinträchtigen könnte, da dieser Standpunkt von dem zuvor vom Juristischen Dienst empfohlenen abweichen könnte“ (Nr. 12 der angefochtenen Entscheidung).
- 67 Die Klägerin macht geltend, dass die vorstehenden Erwägungen nicht dafür ausreichen, eine Gefahr der Beeinträchtigung des Interesses in Bezug auf den Schutz der Rechtsberatung zu begründen.
- 68 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, führt aus, er habe bei seiner Entscheidung, den Zugang der Öffentlichkeit zum angeforderten Dokument zu verweigern, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 richtig angewandt. Insbesondere sei die im Dokument untersuchte Frage sensibel und es sei ihm unmöglich gewesen, zusätzliche Einzelheiten vorzutragen, inwiefern die Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 den Schutz der Rechtsberatung individuell und konkret beeinträchtigen könnte, ohne den Inhalt des Dokuments offenzulegen und damit das wesentliche Ziel der Ausnahme zu vereiteln.
- 69 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Gefahr, dass die Verbreitung des Dokuments tatsächlich und konkret das Interesse des Organs, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, beeinträchtigen könnte, angemessen vorhersehbar sein muss und nicht rein hypothetisch sein darf (Urteil Schweden und Turco/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnrn. 40, 42 und 43).
- 70 Die Gründe, die der Rat für die Verweigerung des Zugangs zum Dokument Nr. 11897/09 anführt, ermöglichen es nicht, anhand eines substantiierten Vorbringens eine solche Gefahr festzustellen. Die Gründe der angefochtenen Entscheidung, wonach der Rat und sein Juristischer Dienst davon abgehalten werden könnten, schriftliche Gutachten über sensible Fragen anzufordern bzw. zu erstatten, werden durch kein konkretes und substantiiertes Vorbringen untermauert, anhand dessen sich eine angemessen vorhersehbare und nicht nur rein hypothetische Gefahr für das Interesse des Rates, freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, feststellen ließe.
- 71 Da ferner der Tatbestand der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen in einer anderen Ausnahmenvorschrift, nämlich dem Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, geregelt ist, genügt der bloße Umstand, dass das im Dokument Nr. 11897/09 enthaltene Rechtsgutachten den Bereich der internationalen Beziehungen der Union betrifft, an und für sich nicht für die Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahme.
- 72 Allerdings hat der Rat in der mündlichen Verhandlung darauf verwiesen, dass sich die Verhandlungen über das beabsichtigte Abkommen zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung noch im Gang gewesen seien.
- 73 Jedoch wird dieser Erwägung, auch wenn einzuräumen ist, dass in dieser Lage ein verstärkter Schutz für die Dokumente des Organs geboten ist, um jede Beeinträchtigung des Interesses der Union im Verlauf der internationalen Verhandlungen auszuschließen, bereits durch die Einräumung eines weiten Ermessens Rechnung getragen, über das die Organe im Rahmen der Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahme verfügen.
- 74 In Bezug auf die in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung vorgesehene Ausnahme kann sich der Rat nicht auf die allgemeine Erwägung berufen, dass eine Beeinträchtigung des geschützten öffentlichen Interesses in einem sensiblen Bereich insbesondere dann vermutet werden könne, wenn es sich um Rechtsgutachten handele, die im Rahmen des Verfahrens der Verhandlung über ein internationales Abkommen erstattet würden.

- 75 Eine konkrete und vorhersehbare Beeinträchtigung des in Rede stehenden Interesses kann auch nicht durch die bloße Befürchtung dargetan werden, den Bürgern unterschiedliche Standpunkte der Organe zur Rechtsgrundlage für die internationale Tätigkeit der Union zur Kenntnis zu bringen, und auf diese Weise Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Tätigkeit herbeizuführen.
- 76 Die Erwägung, dass sich mit der Gefahr, dass die Verbreitung von Rechtsgutachten, die den Entscheidungsprozess betreffen, Zweifel an der Rechtmäßigkeit von erlassenen Rechtsakten aufkommen lassen könnte, eine Beeinträchtigung des Schutzes der Rechtsberatung nicht begründen lässt (Urteile Schweden und Turco/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 60, und Schweden/My Travel und Kommission, oben in Randnr. 18 angeführt, Randnr. 113), ist grundsätzlich auf den Bereich der internationalen Tätigkeit der Union übertragbar, da der Entscheidungsprozess in diesem Bereich nicht von der Anwendung des Grundsatzes der Transparenz ausgenommen ist. Hierzu genügt der Hinweis, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 für alle Dokumente eines Organs gilt, d. h. für Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.
- 77 Der Rat führt kein konkretes Argument an, das eine Ausnahme hiervon im vorliegenden Fall rechtfertigen würde.
- 78 Das Vorbringen des Rates, dass es seinem Juristischen Dienst schwer fallen könnte, in gerichtlichen Verfahren einen Standpunkt zu vertreten, zu dem er sich negativ geäußert habe, ist festzustellen, dass ein derart allgemeines Argument, wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, eine Ausnahme von der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Transparenz nicht rechtfertigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 65, und Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Randnr. 18 angeführt, Randnr. 116).
- 79 Somit können die in der angefochtenen Entscheidung angeführten Gründe wegen ihres allgemeinen und hypothetischen Charakters nicht für die Darlegung der Gefahr einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit dem Schutz der Rechtsberatung genügen.
- 80 Ferner kann der allgemeine Charakter der betreffenden Gründe entgegen dem Vorbringen des Rates nicht damit gerechtfertigt werden, er habe wegen des sensiblen Inhalts des angeforderten Dokuments keine zusätzlichen Einzelheiten angeben können. Abgesehen davon, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des geltend gemachten Interesses sich weder aus dem Kontext der Erstellung des Dokuments Nr. 11897/09 noch aus den behandelten Themen ergibt, hat der Rat keine Anhaltspunkte hinsichtlich der zusätzlichen Einzelheiten geliefert, die er, gestützt auf den Inhalt des Dokuments, hätte beibringen können.
- 81 Was schließlich das dritte Kriterium nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 angeht, musste der Rat das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, gegen ein mögliches die Zugänglichmachung rechtfertigendes höherrangiges öffentliches Interesse abwägen.
- 82 Insbesondere ist dem allgemeinen Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments Rechnung zu tragen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System (Urteil Schweden und Turco/Rat, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 46).
- 83 Diese Erwägungen sind ersichtlich von ganz besonderer Bedeutung, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt, wonach eben in einem solchen Fall ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten zu gewähren ist (Urteil Schweden und Turco/Conseil, oben in Randnr. 64 angeführt, Randnr. 46).
- 84 In diesem Zusammenhang besteht zwischen den Verfahrensbeteiligten Uneinigkeit über die Frage, ob der Rat im Verfahren zur Annahme eines internationalen Abkommens über einen Bereich der Unionsgesetzgebung in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird.
- 85 Die Klägerin macht geltend, das im Dokument Nr. 11897/09 angeführte Abkommen habe legislativen Charakter im Sinne insbesondere von Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, da es in den Mitgliedstaaten bindende Wirkungen in Bezug auf die Übermittlung von Daten über den Zahlungsverkehr an die Behörden eines Drittlands entfalte.
- 86 Der Rat entgegnet, er habe nicht in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber gehandelt. Hierfür beruft er sich auf Art. 7 seines Beschlusses 2006/683/EG, Euratom vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (ABl. L 285, S. 47). In dieser Bestimmung sind die Fälle aufgezählt, in denen der Rat in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber gemäß Art. 207 Abs. 3 Unterabs. 2 EG tätig wird; zu diesen gehören nicht Entscheidungsprozesse, die zum Erlass von Rechtsakten betreffend die internationalen Beziehungen führen.
- 87 Die angeführten Bestimmungen, die im Wesentlichen festlegen sollen, in welchen Fällen die Dokumente grundsätzlich der Öffentlichkeit unmittelbar zugänglich zu machen sind, haben für die Feststellung, ob der Rat für die Zwecke der

Anwendung der Ausnahmen in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber gehandelt hat, nur Hinweischarakter.

- 88 Die Initiative zur Aufnahme von Verhandlungen zum Zweck des Abschlusses eines internationalen Abkommens und deren Führung gehören grundsätzlich zum Bereich der Exekutive. Außerdem ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an einem Verfahren, das die Verhandlungen für ein internationales Abkommen und dessen Abschluss betrifft, wegen des berechtigten Interesses, die strategischen Teile der Verhandlungen nicht zu enthüllen, notwendigerweise beschränkt. Daher ist im Rahmen dieses Verfahrens davon auszugehen, dass der Rat nicht in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber gehandelt hat.
- 89 Allerdings kann die Anwendung der Erwägungen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Transparenz des Entscheidungsprozesses der Union, die oben in Randnr. 82 dargestellt worden sind, in Bezug auf die internationale Tätigkeit nicht ausgeschlossen werden, und zwar insbesondere, wenn eine Entscheidung über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen ein internationales Abkommen betrifft, das Folgen für einen Bereich der Gesetzgebungstätigkeit der Union haben kann.
- 90 Im vorliegenden Fall ist das beabsichtigte Abkommen zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika ein Abkommen, das im Kern den Bereich der Verarbeitung und des Austauschs von Informationen im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit betrifft und auch den Schutz der personenbezogenen Daten beeinflussen kann.
- 91 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz personenbezogener Daten ein in Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2007, C 303, S. 1)) verankertes Grundrecht ist, das insbesondere durch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31) und 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) umgesetzt worden ist.
- 92 Daher war der Rat verpflichtet, dem von dem fraglichen Abkommen geregelten Bereich in der Weise Rechnung zu tragen, dass er nach dem Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten prüft, ob das allgemeine Interesse an einer größeren Transparenz des betreffenden Verfahrens die vollständige oder eine weitergehende Verbreitung des angeforderten Dokuments trotz der Gefahr der Beeinträchtigung des Schutzes der Rechtsberatung rechtfertigt.
- 93 In dieser Hinsicht bestand, wie die Klägerin geltend macht, ein höherrangiges öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09, da diese dazu beitragen würde, den Organen größere Legitimität zu verleihen, und das Vertrauen der europäischen Bürger in diese Organe dadurch stärken würde, dass eine offene Diskussion über die Punkte ermöglicht würde, zu denen eine Meinungsverschiedenheit bestand, zumal es sich um das Dokument handelte, in dem die Rechtsgrundlage eines Abkommens erörtert wurde, das nach seinem Abschluss einen Einfluss auf das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten haben wird.
- 94 In Nr. 15 der angefochtenen Entscheidung stellt der Rat fest, dass „nach sorgfältiger Abwägung des Interesses des Rates am Schutz des von seinem juristischen Dienst erstatteten internen Rechtsgutachtens und des öffentlichen Interesses an der Verbreitung des Dokuments gegeneinander ... der Schutz des internen Rechtsgutachtens zum Entwurf eines internationalen Abkommens, über das gerade verhandelt wird, Vorrang vor dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung hat“. Der Rat weist damit das Vorbringen der Klägerin zurück, dass „der mögliche Inhalt des beabsichtigten Abkommens und die Ansichten in Bezug auf die Rechtsgrundlage und die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluss dieses völkerrechtlichen Abkommens, an das die Gemeinschaft gebunden sein wird und Auswirkungen auf die europäischen Bürger haben wird“, ein zu berücksichtigendes übergeordnetes öffentliches Interesse darstellen könnten.
- 95 Indem der Rat mit dieser Begründung jede Möglichkeit ausgeschlossen hat, den vom beabsichtigten Abkommen betroffenen Bereich bei der Feststellung zu berücksichtigen, ob gegebenenfalls ein übergeordnetes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung des angeforderten Dokuments rechtfertigt, hat er es versäumt, die bestehenden Interessen im Rahmen der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gegeneinander abzuwägen.
- 96 Diese Erwägung kann nicht durch das Argument des Rates entkräftet werden, wonach das öffentliche Interesse am Schutz der Rechtsberatung im Kontext laufender internationaler Verhandlungen Ähnlichkeiten mit dem Interesse am Schutz der Rechtsberatung im Rahmen reiner Verwaltungsaufgaben der Kommission im Sinne des Urteils des Gerichts vom 9. September 2008, *MyTravel/Kommission* (T-403/05, Slg. 2008, II 2027, Randnrn. 49, 125 und 126) aufweise.
- 97 Zum einen hat nämlich der Gerichtshof mit seinem Urteil *Schweden/MyTravel und Kommission*, oben in Randnr. 18 angeführt, das Urteil des Gerichts, auf das sich der Rat beruft, aufgehoben. Zum anderen trägt gerade Transparenz im Bereich der Rechtsberatung dazu bei, den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu

verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern. Tatsächlich ist es eher das Fehlen von Information und Diskussion, das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen kann, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Legitimität des Entscheidungsprozesses insgesamt (Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Randnr. 18 angeführt, Randnr. 113).

- 98 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission erläutert, inwiefern sich ihres Erachtens das Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Randnr. 18 angeführt, vom vorliegenden Fall unterscheidet und daher nicht angeführt werden könne. Erstens werde im vorliegenden Fall eine zwingende Ausnahme in Bezug auf das geschützte öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen geltend gemacht, was in jenem Urteil nicht der Fall gewesen sei. Zweitens betreffe das im Dokument Nr. 11897/09 enthaltene Rechtsgutachten einen sensiblen Bereich, den der internationalen Beziehungen, und drittens sei das Verfahren zum Abschluss des internationalen Abkommens noch im Gange gewesen, als der Rat die Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 verweigert habe, während sich das Verfahren der Ausarbeitung der Entscheidung, um die es im Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Randnr. 18 angeführt, gegangen sei, abgeschlossen gewesen sei.
- 99 Diese Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Zum einen ist der Umstand, dass sich das fragliche Dokument auf einen Bereich bezieht, der potenziell unter die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen fällt, für die Beurteilung der Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung gesondert geregelten Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung unerheblich.
- 100 Zum anderen kann zwar im Rahmen der Prüfung einer Gefahr der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses in Bezug auf den Schutz der Rechtsberatung geltend gemacht werden, dass das Verfahren für den Abschluss des internationalen Abkommens zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung noch im Gange war. Dieses Argument ist jedoch im Rahmen der Prüfung, ob ein höherrangiges öffentliches Interesse vorliegt, das trotz dieser Gefahr der Beeinträchtigung die Verbreitung rechtfertigt, nicht maßgeblich.
- 101 Das öffentliche Interesse an der Transparenz des Entscheidungsprozesses würde nämlich ins Leere laufen, wenn seine Berücksichtigung, wie die Kommission geltend gemacht, auf den Fall beschränkt wäre, dass der Entscheidungsprozess abgeschlossen ist.
- 102 Nach alledem können die angeführten Umstände in der angefochtenen Entscheidung nicht die Feststellung tragen, dass die Verbreitung des fraglichen Dokuments den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigt hätte. Der Rat hat es somit unter Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 jedenfalls versäumt, zu prüfen, ob ein übergeordnetes öffentliches Interesse vorlag, das die weitergehende Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 rechtfertigte.
- 103 Daher greift der zweite Klagegrund durch.
- Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001*
- 104 Nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 werden, wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.
- 105 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Prüfung des teilweisen Zugangs zu einem Dokument der Organe der Union anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen (Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2001, Rat/Hautala, C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Randnrn. 27 und 28).
- 106 Aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 selbst ergibt sich, dass ein Organ zu prüfen hat, ob zu Dokumenten, die Gegenstand eines Zugangsantrags sind, ein teilweiser Zugang in der Form zu gewähren ist, dass eine Zugangsverweigerung auf die Angaben beschränkt wird, die von den betreffenden Ausnahmen gedeckt sind. Das Organ hat einen solchen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn das von ihm mit der Verweigerung des Zugangs zum Dokument verfolgte Ziel dadurch erreicht werden kann, dass sich das Organ darauf beschränkt, die Stellen unkenntlich zu machen, die das geschützte öffentliche Interesse beeinträchtigen können (Urteil des Gerichts vom 25. April 2007, WWF European Policy Programme/Rat, T-264/04, Slg. 2007, II-911, Randnr. 50, und vgl. in diesem Sinne Urteil Rat/Hautala, oben in Randnr. 105 angeführt, Randnr. 29).
- 107 Im vorliegenden Fall geht aus Nr. 16 der angefochtenen Entscheidung hervor, dass der Rat die Möglichkeit geprüft hat, der Klägerin teilweisen Zugang zum angeforderten Dokument zu geben, indem er entschieden hat, einige Teile dieses Dokuments, nämlich die Einführung auf S. 1, die Nrn. 1 bis 4 und die Nr. 5 S. 1 der im Rechtsgutachten enthaltenen Untersuchung, zu verbreiten.
- 108 Festzustellen ist, dass der teilweise Zugang, wie die Klägerin ausführt, sehr beschränkt ist, da sich die freigegebene Fassung des fraglichen Dokuments im Wesentlichen auf seine Einführung beschränkt.

- 109 Zu prüfen ist jedoch, ob die Beschränktheit des im vorliegenden Fall gewährten teilweisen Zugangs in Anbetracht der geltend gemachten Ausnahmen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.
- 110 Zum einen ist, was die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 angeht, daran zu erinnern, dass der Rat bei der Beurteilung, ob die Verbreitung eines Dokuments das öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen wegen dessen sensibler und spezifischer Natur beeinträchtigen kann, über ein weites Ermessen verfügt (vgl. oben, Randnr. 25).
- 111 Im vorliegenden Fall ergibt die Prüfung des ersten Klagegrundes, dass der Rat die Gefahr der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen nur im Hinblick auf die Teile dargetan hat, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen und geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen (vgl. oben, Randnr. 59).
- 112 Dabei gilt der letztgenannte Grund nur für einen Teil der nicht freigegebenen Teile des betreffenden Dokuments. Diese enthalten nämlich auch rechtliche Erwägungen zu den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts oder allgemein zur Anwendung dieser Bestimmungen in dem vom beabsichtigten Abkommen erfassten Bereich, die nicht von vornherein als Erwägungen zum spezifischen Inhalt des Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien betrachtet werden können.
- 113 Unter diesen Umständen führt der bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 festgestellte Fehler zur Rechtswidrigkeit der in der angefochtenen Entscheidung vorgenommenen Prüfung des Umfangs des teilweisen Zugangs.
- 114 Zum anderen ergibt sich, was die Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes, dass der Rat keine Beeinträchtigung des betreffenden öffentlichen Interesses dargetan hat, so dass dieses nicht geltend gemacht werden kann, um die Beschränkung der Verbreitung im Rahmen der angefochtenen Entscheidung zu rechtfertigen.
- 115 Nach alledem ist der Rat im Rahmen der Gewährung eines teilweisen Zugangs zum Dokument seiner Verpflichtung, die Verweigerung auf die von den geltend gemachten Ausnahmen gedeckten Informationen zu beschränken, nicht nachgekommen.
- 116 Die Prüfung des dritten Klagegrundes führt daher zur teilweisen Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung, soweit mit ihr der Zugang zu anderen als denjenigen der nicht verbreiteten Teile des angeforderten Dokuments verweigert wird, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen und geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen.

Zum vierten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

- 117 In Anbetracht der Ergebnisse, zu denen die Prüfung der ersten drei Klagegründe geführt hat, ist noch zu prüfen, ob der Rat seiner Pflicht zur Begründung seiner Weigerung, die Teile des angeforderten Dokuments zu verbreiten, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen – für die er sich zu Recht auf die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen berufen hat – genügt hat.
- 118 Das Organ, das den Zugang zu einem Dokument verweigert hat, hat eine Begründung zu geben, der sich entnehmen und anhand deren sich überprüfen lässt, ob das angeforderte Dokument tatsächlich in den Bereich der Ausnahmeregelung fällt und ob im Hinblick auf diese Ausnahmeregelung tatsächlich ein Schutzbedarf besteht. (Urteil vom 26. April 2005, Sison/Rat, oben in Randnr. 21 angeführt, Randnr. 61).
- 119 Der Rat verweist in Nr. 5 der angefochtenen Entscheidung darauf, dass die internationalen Verhandlungen über die Unterzeichnung des in Rede stehenden Abkommens zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika zum Zeitpunkt der Abfassung des Dokuments Nr. 11897/09 noch im Gange gewesen seien. In Nr. 6 dieser Entscheidung führt er aus, dass das angeforderte Dokument „die rechtlichen Gesichtspunkte des Entwurfs von Verhandlungsrichtlinien im Hinblick auf den Abschluss eines internationalen Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten über ein sensibles Thema betreffend die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung behandelt“. Weiter führt er aus, dass „[dieses] Dokument eine Untersuchung der Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Abkommens enthält und der Juristische Dienst den Inhalt des beabsichtigten Abkommens prüft, wie von der Kommission empfohlen“, und dass seine Verbreitung „der Öffentlichkeit Informationen in Bezug auf einige Bestimmungen des beabsichtigten Abkommens ... zur Kenntnis bringen würde und daher einen nachteiligen Einfluss auf die Verhandlungsposition der [Union] haben und auch dem Vertrauensklima bei den laufenden Verhandlungen schaden würde“.
- 120 Mit dieser Begründung hat der Rat klar und kohärent dargelegt, warum er sich geweigert hat, die Teile des angeforderten Dokuments zu verbreiten, die sich auf den spezifischen Inhalt des Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen.

- 121 Die Allgemeinheit dieser Begründung ist, soweit der Rat den sensiblen Inhalt, der durch die Verbreitung enthüllt werden könnte, nicht angegeben hat, durch die Sorge gerechtfertigt, keine Informationen preiszugeben, deren Schutz die geltend gemachte Ausnahme bezweckt, nämlich den Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, oben in Randnr. 25 angeführt, Randnr. 82).
- 122 Somit hat der Rat seine Entscheidung rechtlich ausreichend begründet, soweit er den Zugang zu den Teilen des angeforderten Dokuments verweigert hat, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen.
- 123 Nach alledem ist die angefochtene Entscheidung teilweise für nichtig zu erklären, soweit mit ihr unter Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich, Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Zugang zu anderen als denjenigen der nicht verbreiteten Teile des angeforderten Dokuments verweigert wird, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen und geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen.
- 124 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass es dem Gericht, auch wenn die festgestellte Rechtswidrigkeit die Beurteilung dieser letzten Teile des angeforderten Dokuments durch den Rat nicht in Frage stellt, jedoch nicht zusteht, sich an die Stelle des Rates zu setzen und die Teile anzugeben, zu denen ganz oder teilweise Zugang hätte gewährt werden müssen, denn das Organ muss bei der Durchführung des vorliegenden Urteils die dort angeführten Gründe berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 133).
- 125 Nach alledem hat der Rat unter Berücksichtigung der im vorliegenden Urteil dargestellten Gründe zu beurteilen, inwieweit durch den Zugang zu den nicht verbreiteten Teilen des fraglichen Dokuments konkret und tatsächlich die im Rahmen der Ausnahmen von Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigt werden können.

Kosten

- 126 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 87 § 3 kann jedoch das Gericht die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Ferner tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, nach Art. 87 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.
- 127 Da die Klägerin und der Rat mit ihrem Vorbringen jeweils teilweise unterlegen sind, sind ihnen ihre eigenen Kosten aufzuerlegen. Die Kommission hat ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Entscheidung des Rates vom 29. Oktober 2009 wird für nichtig erklärt, soweit mit ihr der Zugang zu anderen als denjenigen der nicht verbreiteten Teile des Dokuments Nr. 11897/09 verweigert wird, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen.**
- 2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**
- 3. Jede der Beteiligten trägt ihre eigenen Kosten.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Mai 2012.

Unterschriften