

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

21. Juni 2012(*)

„Rechtsmittel – Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Art. 4 Abs. 5 – Tragweite – Von einem Mitgliedstaat stammende Dokumente – Widerspruch dieses Mitgliedstaats gegen die Verbreitung dieser Dokumente – Umfang der Prüfung der Gründe für den Widerspruch des Mitgliedstaats durch das Organ und den Unionsrichter – Vorlegung des streitigen Dokuments beim Unionsrichter“

In der Rechtssache C-135/11 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 16. März 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH mit Sitz in Hamburg (Deutschland),
Prozessbevollmächtigte: S. Crosby und S. Santoro, advocaten,

Rechtsmittelführerin,

andere Verfahrensbeteiligte:

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

Beklagte im ersten Rechtszug,

Königreich Dänemark,

Republik Finnland,

Königreich Schweden,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, des Richters J. Malenovský (Berichterstatter), der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Juhász und D. Šváby,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. März 2012

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (im Folgenden: IFAW) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 13. Januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (T-362/08, Slg. 2011, II-11, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht ihre Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 19. Juni 2008 (im Folgenden: streitige Entscheidung) abgewiesen hat, mit der ihr der Zugang zu einem Dokument verweigert wurde, das diesem Organ von den deutschen Behörden im Rahmen eines Verfahrens zur Umwidmung eines nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) geschützten Gebiets übermittelt worden war.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Art. 255 Abs. 1 und 2 EG lautet:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.“

- 3 Die der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 35 zu [Art. 255] Abs. 1 [EG] lautet:

„Die Konferenz kommt überein, dass die in Artikel [255] Absatz 1 [EG] genannten Grundsätze und Bedingungen es einem Mitgliedstaat gestatten, die Kommission oder den Rat zu ersuchen, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten.“

- 4 Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) gilt gemäß ihrem Art. 19 Abs. 2 ab dem 3. Dezember 2001.

- 5 In den Erwägungsgründen 2, 4 und 10 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es wie folgt:

„(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

...

- (4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

...

- (10) Um die Arbeit der Organe transparenter zu gestalten, sollten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission Zugang nicht nur zu Dokumenten gewähren, die von den Organen erstellt wurden, sondern auch zu Dokumenten, die bei ihnen eingegangen sind. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass ein Mitgliedstaat gemäß der Erklärung Nr. 35 ... die Kommission oder den Rat ersuchen kann, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten.“

- 6 Art. 1 („Zweck“) Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„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 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend „Organe“) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist ...“

- 7 Art. 2 Abs. 1 und 3 dieser Verordnung bestimmt:

„(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.“

- 8 Art. 3 dieser Verordnung lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung bedeutet:

- a) ‚Dokument‘: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen;
- b) ‚Dritte‘: alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs, einschließlich der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- oder Nicht-Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer.“

- 9 In Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, der die Ausnahmen vom Recht auf Zugang festlegt, heißt es:

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

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

- die öffentliche Sicherheit,
- die Verteidigung und militärische Belange,
- die internationalen Beziehungen,
- die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;

...

(3) ...

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

(4) Bezüglich Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

(5) Ein Mitgliedstaat kann das Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 10 Die IFAW ist eine nichtstaatliche Organisation, die für die Erhaltung des Wohlergehens von Tieren und für den Naturschutz eintritt. Als Gegnerin des Baus einer Industrieanlage in einem geschützten Gebiet in Deutschland (im Folgenden: fragliches Industrieprojekt) beantragte sie Zugang zu mehreren Dokumenten, die bei der Kommission im Rahmen der Prüfung dieses Industrieprojekts eingegangen waren, insbesondere zu bestimmten Dokumenten, die von verschiedenen Behörden der Bundesrepublik Deutschland stammen.

Zum ersten Antrag der IFAW auf Zugang zu den Dokumenten

- 11 Mit Schreiben an die Kommission vom 20. Dezember 2001 beantragte die IFAW Zugang zu verschiedenen Dokumenten, die bei der Kommission im Rahmen der Prüfung des fraglichen Industrieprojekts eingegangen waren, nämlich zu bestimmten Schreiben der Bundesrepublik Deutschland und der Stadt Hamburg sowie zu einem Schreiben vom 15.

März 2000, das der deutsche Bundeskanzler an den Kommissionspräsidenten gerichtet hatte (im Folgenden: Schreiben des deutschen Bundeskanzlers).

- 12 Da die Kommission der Ansicht war, dass ihr Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 verbiete, ohne vorherige Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats die Dokumente, deren Übermittlung beantragt war, zu verbreiten, erließ sie am 26. März 2002 eine Entscheidung, mit der sie der IFAW den Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigerte.
- 13 Mit Klageschrift, die am 4. Juni 2002 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die IFAW Klage auf Nichtigkeitsklärung dieser Entscheidung.
- 14 Mit Urteil vom 30. November 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (T-168/02, Slg. 2004, II-4135), wies das Gericht die Klage als unbegründet ab.
- 15 Hiergegen legte das Königreich Schweden, das in der Rechtssache, in der dieses Urteil erging, Streithelfer war, am 10. Februar 2005 beim Gerichtshof Rechtsmittel ein.
- 16 Mit Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission (C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389), hob der Gerichtshof das Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission auf und erklärte die Entscheidung der Kommission vom 26. März 2002 für nichtig.

Zum zweiten Antrag der IFAW auf Zugang zu den Dokumenten

- 17 Nach dem Erlass des Urteils Schweden/Kommission wiederholte die IFAW mit Schreiben an die Kommission vom 13. Februar 2008 ihren Antrag auf Zugang zu den Dokumenten, die bei der Kommission im Rahmen der Prüfung des fraglichen Industrieprojekts eingegangen waren und von den deutschen Behörden stammten.
- 18 Mit Schreiben vom 20. Februar 2008 bestätigte die Kommission den Eingang des Schreibens der Rechtsmittelführerin vom 13. Februar 2008.
- 19 Am 26. März 2008 forderte die Rechtsmittelführerin die Kommission auf, ihren Antrag vom 13. Februar 2008 zu beantworten.
- 20 Mit Schreiben vom 7. April 2008 teilte die Kommission der IFAW mit, dass derzeit mit den deutschen Behörden über die Verbreitung der angeforderten Dokumente beraten werde.
- 21 Am 9. April 2008 forderte die Rechtsmittelführerin die Kommission erneut auf, ihren Antrag vom 13. Februar 2008 zu beantworten, und zwar bis zum 22. April 2008.
- 22 Da die Kommission bis zu diesem Zeitpunkt nicht geantwortet hatte, stellte die IFAW mit Schreiben vom 29. April 2008 einen Zweitantrag.
- 23 Mit Schreiben vom 19. Mai 2008 bestätigte die Kommission der Rechtsmittelführerin den Eingang des Zweitantrags und erklärte, dass ihr innerhalb der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Frist geantwortet werde.
- 24 Am 19. Juni 2008 erließ die Kommission die streitige Entscheidung über den Zweitantrag der IFAW, die dieser am selben Tag übermittelt wurde. Mit dieser Entscheidung verbreitete die Kommission alle von der Rechtsmittelführerin angeforderten Dokumente, d. h. acht Dokumente, die von der Stadt Hamburg und der Bundesrepublik Deutschland stammten; sie lehnte es jedoch ab, dem Antrag auf Zugang zum Schreiben des deutschen Bundeskanzlers stattzugeben, da die deutschen Behörden der Verbreitung dieses Dokuments widersprochen hatten.

- 25 Der angefochtenen Entscheidung zufolge erklärten die deutschen Behörden zum einen, die Verbreitung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers würde den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigen.
- 26 Das Schreiben betreffe nämlich eine vertrauliche Mitteilung, die ausschließlich für den internen Gebrauch erfolgt sei, und betreffe die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten. Die Verbreitung dieses Dokuments würde nicht nur die Vertraulichkeit verletzen und damit die internationalen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Unionsorganen und anderen Mitgliedstaaten belasten, sondern auch die deutsche Wirtschaftspolitik und die anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Daher sei der Zugang zum Schreiben des deutschen Bundeskanzlers nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu verweigern.
- 27 Zum anderen hätten die deutschen Behörden darauf hingewiesen, dass die Verbreitung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers den Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission im Sinne des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtigen würde.
- 28 Dieses Schreiben betreffe nämlich eine an die Kommission gerichtete vertrauliche Mitteilung, die ausschließlich für den internen Gebrauch bei deren Beratungen hinsichtlich der Prüfung des fraglichen Industrieprojekts erfolgt sei. Die Verbreitung dieses Dokuments würde den Entscheidungsprozess der Kommission ernstlich beeinträchtigen. Daher greife hinsichtlich des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers die Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 29 Die Kommission wiederholte in der streitigen Entscheidung im Wesentlichen die von den deutschen Behörden vorgebrachten Gründe. Außerdem prüfte sie, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestehe, das die Verbreitung dieses Schreibens rechtfertige. Im vorliegenden Fall war sie der Ansicht, es gebe keinen Anhaltspunkt für das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne dieser Bestimmung, das schwerer wiege als das Erfordernis, den Entscheidungsprozess der Kommission zu schützen.
- 30 Zur Frage eines teilweisen Zugangs zum fraglichen Dokument stellte die Kommission in der angefochtenen Entscheidung fest, dass sie nach dem Urteil Schweden/Kommission verpflichtet gewesen sei, die Konsequenzen aus dem Ergebnis des Konsultationsverfahrens zu ziehen und den Zugang zum Schreiben des deutschen Bundeskanzlers auf der Grundlage der von den deutschen Behörden geltend gemachten Ausnahmen und der von ihnen vorgetragenen Gründe zu verweigern. Da die deutschen Behörden die Verbreitung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers ganz ablehnten, könne kein teilweiser Zugang nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu dem Dokument gewährt werden.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

- 31 Am 28. August 2008 erhob die IFAW Klage auf Nichtigklärung der streitigen Entscheidung, die mit dem angefochtenen Urteil abgewiesen worden ist.
- 32 In den Randnrn. 67 bis 88 des angefochtenen Urteils hat das Gericht im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 die vorherige

Zustimmung des Mitgliedstaats zu einer notwendigen Voraussetzung für die Verbreitung eines aus ihm stammenden Dokuments macht.

- 33 Das Gericht hat jedoch auch in Erinnerung gerufen, dass der Gerichtshof im Urteil Schweden/Kommission entschieden habe, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht einräumt, aufgrund dessen er der Verbreitung eines jeden im Besitz eines Organs befindlichen Dokuments nach Belieben und ohne Begründung seiner Entscheidung allein deshalb widersprechen darf, weil das Dokument von ihm stammt. Der Mitgliedstaat kann nämlich nach Art. 4 Abs. 5 dieser Verordnung der Verbreitung von aus ihm stammenden Dokumenten nur widersprechen, wenn er sich auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet.
- 34 Nach Ansicht des Gerichts hat die Kommission, bevor sie den Zugang zu einem Dokument, das aus einem Mitgliedstaat stammt, verweigert, daher zu prüfen, ob dieser Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 gestützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet habe.
- 35 Schließlich hat das Gericht in den Randnrn. 84 bis 88 des angefochtenen Urteils entschieden, dass im vorliegenden Fall, in dem es sich um die Verweigerung des Zugangs zu einem von einem Mitgliedstaat stammenden Dokument handle, die sich auf die von diesem vorgebrachten Widerspruchsgründe stütze, nicht geklärt zu werden brauchte, ob die Kommission verpflichtet gewesen sei, über eine rein formale Prüfung des Vorliegens einer Begründung des Mitgliedstaats für die Zugangsverweigerung und einer Bezugnahme auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgeführten Ausnahmen hinaus eine *Prima-facie*-Prüfung oder eine umfassende Prüfung der vom Mitgliedstaat angeführten Widerspruchsgründe vorzunehmen.
- 36 Das Gericht ist nämlich davon ausgegangen, dass, wenn die Entscheidung der Kommission über die Verbreitung eines aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokuments und der Standpunkt des Mitgliedstaats nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 einander entsprechen, die einzig relevante Art von Prüfung diejenige sei, die der Unionsrichter bezüglich der Entscheidung der Kommission über die Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Dokument vornehmen könne.
- 37 In einem zweiten Schritt hat das Gericht in den Randnrn. 101 bis 127 des angefochtenen Urteils die Begründetheit der Weigerung der Kommission, Zugang zu dem Schreiben des deutschen Bundeskanzlers zu gewähren, beurteilt.
- 38 Zunächst hat es in Randnr. 103 des angefochtenen Urteils darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Fall, in dem sich die Kommission nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 geweigert habe, Zugang zu einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument zu gewähren, die Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses auf der materiellen Beurteilung des Mitgliedstaats und nicht auf derjenigen der Kommission beruht habe.
- 39 In den Randnrn. 105 und 106 des angefochtenen Urteils hat es sodann darauf hingewiesen, dass der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich des Umfangs der Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung durch den Unionsrichter im Rahmen der Anwendung einer der materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 ein weiter Ermessensspielraum bei der Feststellung zuzugestehen sei, ob die Verbreitung von Dokumenten, die unter die von diesen Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche fielen, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte.

- 40 Das Gericht hat daraus in Randnr. 107 des angefochtenen Urteils abgeleitet, dass sich die Kontrolle des Unionsrichters auf die Prüfung beschränken müsse, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden seien, der Sachverhalt zutreffe, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen sei und kein Ermessensmissbrauch vorliege.
- 41 Am Ende dieser Prüfung ist das Gericht zu dem Schluss gelangt, dass die Beurteilung, die Verbreitung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers hätte den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen können, nicht auf einem offensichtlichen Fehler der deutschen Behörden beruhe. In Randnr. 138 des angefochtenen Urteils ist es daher zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kommission die Verbreitung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers zu Recht verweigert habe, nachdem die Bundesrepublik Deutschland ihr nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats widersprochen habe.
- 42 Schließlich hatte die IFAW das Gericht ersucht, der Kommission im Rahmen der Beweisaufnahme aufzugeben, das Schreiben des deutschen Bundeskanzlers vorzulegen. Das Gericht hat sich in der Lage gesehen, auf der Grundlage der Anträge, Klagegründe und Argumente, die im Laufe des Verfahrens vorgebracht worden seien, über die Klage zu entscheiden, und hat es daher abgelehnt, die Vorlage dieses Dokuments anzuordnen.

Anträge der Verfahrensbeteiligten

- 43 Die IFAW beantragt,
- das angefochtene Urteil aufzuheben und die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären und
 - der Kommission die Kosten sowohl des erstinstanzlichen Verfahrens als auch des Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen.
- 44 Die Kommission beantragt,
- das Rechtsmittel zurückzuweisen und
 - der IFAW die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

- 45 Die Rechtsmittelführerin stützt ihren Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Urteils auf zwei Rechtsmittelgründe: Rechtsfehler des Gerichts in erster Linie hinsichtlich der Auslegung von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 und in zweiter Linie dadurch, dass es keine vollständige Prüfung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers vorgenommen habe, um die Stichhaltigkeit der Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu diesem Dokument zu prüfen.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

- 46 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund trägt die IFAW im Wesentlichen vor, das Gericht habe rechtsfehlerhaft nicht anerkannt, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, im Hinblick auf das Dokument, dessen Verbreitung von dem betroffenen Mitgliedstaat abgelehnt werde,

eine umfassende Würdigung der von diesem auf der Grundlage der Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend gemachten Widerspruchsgründe vorzunehmen.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 47 Die IFAW macht geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft angenommen, es sei weder notwendig noch relevant, dass die Kommission die vom betroffenen Mitgliedstaat entgegengehaltenen Weigerungsgründe eingehend würdige, und damit gegen Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, wie er vom Gerichtshof ausgelegt werde, verstoßen. Es sei Sache der Kommission gewesen, über die Prüfung der Frage, ob dieser Mitgliedstaat seinen Widerspruch begründet habe, hinaus zum einen zu prüfen, ob diese Begründung an die Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 anknüpfe, und zum anderen konkret zu beurteilen, ob diese angeführten Ausnahmen und Gründe auf das betreffende Dokument anwendbar seien.
- 48 In ihrer Rechtsmittelbeantwortung macht die Kommission geltend, sie habe geprüft, ob die Ausnahmen und die Begründung auf den ersten Blick unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu Recht angeführt worden seien, und da dies der Fall gewesen sei, habe sie die Gründe für ihre ablehnende Entscheidung dargelegt.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 49 Zunächst ist zu beachten, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, wie aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 hervorgeht, dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten, die sich im Besitz eines Organs befinden, größtmögliche Wirksamkeit verschaffen soll. Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung sind von diesem Recht nicht nur die von einem Organ erstellten Dokumente erfasst, sondern auch die Dokumente, die bei diesem von Dritten eingegangen sind, zu denen – wie Art. 3 Buchst. b der Verordnung ausdrücklich klarstellt – auch die Mitgliedstaaten zählen.
- 50 In Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sind jedoch Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu einem Dokument vorgesehen. Insbesondere bestimmt Art. 4 Abs. 5, dass ein Mitgliedstaat ein Organ ersuchen kann, ein aus diesem Staat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.
- 51 Im vorliegenden Fall hat die Bundesrepublik Deutschland von der ihr durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Kommission ersucht, das Schreiben des deutschen Bundeskanzlers nicht zu verbreiten. Sie stützte ihren Widerspruch auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats und auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 vorgesehene Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission. Infolgedessen stützte die Kommission in der streitigen Entscheidung ihre Weigerung, Zugang zum Schreiben des deutschen Bundeskanzlers zu gewähren, auf den nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruch der deutschen Behörden.
- 52 Der Gerichtshof hat bereits im Urteil Schweden/Kommission Gelegenheit gehabt, die Tragweite des nach dieser Bestimmung erhobenen Widerspruchs eines Mitgliedstaats zu prüfen.
- 53 Er hat darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung, da sie die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats nur für den Fall verlangt, dass der Mitgliedstaat speziell darum ersucht hat, verfahrensrechtlichen Charakter hat und das Verfahren für den Erlass einer

Entscheidung der Gemeinschaft betrifft (Urteil Schweden/Kommission, Randnrn. 78 und 81).

- 54 Im Unterschied zu Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, der Dritten bei von ihnen stammenden Dokumenten nur das Recht einräumt, von dem betroffenen Organ zur Frage, ob eine der Ausnahmeregelungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 anwendbar ist, konsultiert zu werden, macht Art. 4 Abs. 5 die vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats auf dessen Verlangen zu einer notwendigen Voraussetzung für die Verbreitung eines aus diesem Staat stammenden Dokuments.
- 55 Der Gerichtshof hat daher entschieden, dass, wenn ein Mitgliedstaat entsprechend der ihm durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eröffneten Möglichkeit darum ersucht, ein bestimmtes von ihm stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten, für die eventuelle Verbreitung dieses Dokuments durch das Organ die vorherige Zustimmung dieses Mitgliedstaats erforderlich ist (Urteil Schweden/Kommission, Randnr. 50).
- 56 Daraus folgt im Gegenschluss, dass das Organ, das nicht über die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats verfügt, nicht befugt ist, das fragliche Dokument zu verbreiten (Urteil Schweden/Kommission, Randnr. 44). Im vorliegenden Fall hing also die Entscheidung der Kommission über den Antrag auf Zugang zum Schreiben des deutschen Bundeskanzlers von der Entscheidung ab, die die deutschen Behörden im Rahmen des Verfahrens zum Erlass der streitigen Entscheidung trafen.
- 57 Nach Randnr. 58 des Urteils Schweden/Kommission verleiht Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat jedoch kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht, aufgrund dessen er der Verbreitung eines jeden im Besitz eines Organs befindlichen Dokuments nach Belieben und ohne Begründung seiner Entscheidung allein deshalb widersprechen dürfte, weil das Dokument aus diesem Mitgliedstaat stammt.
- 58 Nach Randnr. 76 des Urteils Schweden/Kommission wird die Ausübung der Befugnis, die Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat einräumt, durch die in den Abs. 1 bis 3 dieses Artikels aufgezählten materiellen Ausnahmen eingegrenzt, so dass dieser Mitgliedstaat insoweit nur einen Anspruch auf Beteiligung an der Entscheidung des Organs hat. Die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats, auf die Art. 4 Abs. 5 Bezug nimmt, ist somit nicht mit einem Vetorecht, das nach freiem Ermessen ausgeübt werden kann, sondern mit einer Art von Zustimmung zum Fehlen von Ausnahmegründen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 bis 3 vergleichbar. Der durch Art. 4 Abs. 5 in dieser Weise geregelte Entscheidungsprozess verlangt also, dass sich das betreffende Organ und der betreffende Mitgliedstaat an die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 halten (Urteil Schweden/Kommission, Randnr. 83).
- 59 Folglich kann der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Verbreitung von aus ihm stammenden Dokumenten nur widersprechen, wenn er sich auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet (Urteil Schweden/Kommission, Randnr. 99).
- 60 Im vorliegenden Fall ist hinsichtlich der Tragweite des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 für das befaste Organ zu beachten, dass der Gerichtshof in Randnr. 94 des Urteils Schweden/Kommission bereits entschieden hat, dass die Beteiligung des betreffenden Mitgliedstaats für den Antragsteller nichts daran ändert, dass die Entscheidung, die das Organ letztlich ihm gegenüber auf seinen an das Organ gerichteten Antrag auf Zugang zu einem in dessen Besitz befindlichen Dokument hin erlässt, Unionscharakter hat.

- 61 Das befassende Organ ist als die Stelle, die eine Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten erlässt, demnach für deren Rechtmäßigkeit verantwortlich. So hat der Gerichtshof entschieden, dass dieses Organ dem Widerspruch eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines aus ihm stammenden Dokuments nicht stattgeben kann, wenn dieser völlig unbegründet ist oder die Gründe, auf die sich der Staat beruft, um den Zugang zu dem fraglichen Dokument zu verweigern, nicht auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmen Bezug nehmen (Urteil Schweden/Kommission, Randnr. 88).
- 62 Daraus folgt, dass das betroffene Organ, bevor es den Zugang zu einem Dokument, das aus einem Mitgliedstaat stammt, verweigert, zu prüfen hat, ob der Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet hat. Daher muss sich die Kommission im Verfahren zum Erlass einer Entscheidung, mit der sie den Zugang verweigert, vom Vorliegen einer solchen Begründung überzeugen und sich in der am Ende des Verfahrens von ihr erlassenen Entscheidung auf sie beziehen (Urteil Schweden/Kommission, Randnr. 99).
- 63 Entgegen dem Vorbringen der IFAW ist es dagegen nicht Sache des befassen Organs, eine umfassende Würdigung der Widerspruchsentscheidung des betreffenden Mitgliedstaats durch Ausübung einer Kontrolle vorzunehmen, die über die Überprüfung des bloßen Vorhandenseins einer sich auf die Ausnahmen in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 beziehenden Begründung hinausgeht.
- 64 Eine solche umfassende Würdigung zu verlangen, könnte nämlich dazu führen, dass das befassende Organ nach erfolgter Würdigung das fragliche Dokument ungeachtet des ordnungsgemäß im Sinne der Randnrn. 61 und 62 des vorliegenden Urteils begründeten Widerspruchs des Mitgliedstaats, aus dem dieses Dokument stammt, zu Unrecht dem Antragsteller übermittelt.
- 65 Daher trägt die IFAW zu Unrecht vor, das Gericht habe rechtsfehlerhaft nicht darauf erkannt, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, im Hinblick auf das Dokument, dessen Verbreitung abgelehnt werde, eine umfassende Würdigung der von dem Mitgliedstaat auf der Grundlage der Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend gemachten Widerspruchsgründe vorzunehmen.
- 66 Der erste Rechtsmittelgrund der IFAW ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

- 67 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund trägt die IFAW im Wesentlichen vor, das Gericht habe rechtsfehlerhaft angenommen, dass es in der Lage sei, die ihm obliegende Kontrolle auszuüben, ohne selbst Einblick in das Dokument zu nehmen, dessen Verbreitung von der Kommission abgelehnt worden sei.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 68 Die Rechtsmittelführerin ist der Auffassung, dass es das Gericht zu Unrecht abgelehnt habe, die Vorlage des im Besitz der Kommission befindlichen Schreibens des deutschen Bundeskanzlers anzuordnen, da die Vorlage dieses Dokuments unerlässlich sei, damit das Gericht selbst in tatsächlicher Hinsicht prüfen könne, ob die von diesem Organ zur Rechtfertigung seiner Entscheidung, die Übermittlung dieses Schreibens abzulehnen, entgegengehaltenen und ursprünglich von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachten Ausnahmen tatsächlich vorlägen und demzufolge anwendbar seien. Das Gericht

habe seine Aufgabe nicht erfüllen können, ohne das fragliche Dokument gesehen oder geprüft zu haben.

- 69 Die Kommission entgegnet, das Gericht verfüge hinsichtlich der Beweisaufnahme einschließlich der Vorlage von Dokumenten über ein freies Ermessen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 70 Aus Randnr. 87 des angefochtenen Urteils geht hervor, dass das Gericht nach eigener Ansicht aufgrund der Anwendung von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht daran gehindert ist, eine Prüfung der ablehnenden Kommissionsentscheidung durchzuführen, die über eine *Prima-facie*-Prüfung hinausgeht und eine materielle Beurteilung der Anwendbarkeit der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Fall verlangt.
- 71 Diese Beurteilung lässt keinen Rechtsfehler erkennen.
- 72 Der Antragsteller verfügt nämlich über gerichtlichen Rechtsschutz, wenn der Mitgliedstaat den Zugang zum fraglichen Dokument unter Angabe von Gründen verweigert und das betreffende Organ daher gezwungen ist, den Antrag auf Zugang zurückzuweisen. Der Unionsrichter ist dafür zuständig, auf Antrag des Betroffenen, dem das mit der Sache befasste Organ den Zugang verweigert hat, zu prüfen, ob die Weigerung wirksam auf diese Ausnahmen gestützt werden durfte; dies gilt unabhängig davon, ob die Zugangsverweigerung auf die Beurteilung der Ausnahmen durch das Organ selbst oder durch den Mitgliedstaat zurückzuführen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden/Kommission, Randnrn. 90 und 94).
- 73 Die Garantie eines solchen Rechtsschutzes für den Antragsteller, dem das befassende Organ den Zugang zu einem oder mehreren Dokumenten, die aus einem Mitgliedstaat stammen, infolge des Widerspruchs dieses Mitgliedstaats verweigert, bedeutet, dass der Unionsrichter die Rechtmäßigkeit der Verweigerung des Zugangs konkret beurteilt (vgl. dazu Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnrn. 33 bis 39), und zwar anhand aller zweckdienlichen Gesichtspunkte, allen voran der Dokumente, deren Verbreitung verweigert wird. Damit das Verbot der Verbreitung der fraglichen Dokumente ohne vorherige Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats eingehalten wird, hat das Gericht in diese Dokumente hinter verschlossenen Türen Einsicht zu nehmen, so dass die Parteien selbst keinen Zugang zu den fraglichen Dokumenten haben, wie dies Art. 67 § 3 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichts vorsieht.
- 74 Aus den Randnrn. 152 und 153 des angefochtenen Urteils ergibt sich aber, dass es das Gericht nicht für erforderlich gehalten hat, die Vorlegung des Dokuments, dessen Verbreitung im vorliegenden Fall abgelehnt wurde, nämlich des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers, anzuordnen.
- 75 Folglich war das Gericht mangels eigener Einsichtnahme in dieses Schreiben nicht in der Lage, konkret zu beurteilen, ob der Zugang zu diesem Dokument wirksam auf der Grundlage der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert werden konnte; es war daher entgegen dem in Randnr. 73 des vorliegenden Urteils genannten Erfordernis nicht in der Lage, die Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung zu prüfen.
- 76 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Rechtsmittelführerin zu Recht geltend macht, das Gericht habe rechtsfehlerhaft angenommen, dass es in der Lage sei, die ihm obliegende

Kontrolle auszuüben, ohne selbst Einblick in das Dokument zu nehmen, dessen Verbreitung von der Kommission abgelehnt wurde.

- 77 Dem zweiten Rechtsmittelgrund ist daher stattzugeben; infolgedessen ist das angefochtene Urteil insgesamt aufzuheben.

Zur Klage

- 78 Nach Art. 61 Abs. 1 seiner Satzung hebt der Gerichtshof der Europäischen Union, wenn das Rechtsmittel begründet ist, die Entscheidung des Gerichts auf. Er kann sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.
- 79 Im vorliegenden Fall ist die Sache nicht entscheidungsreif und daher an das Gericht zurückzuverweisen, damit es unter Berücksichtigung des Schreibens des deutschen Bundeskanzlers über die bei ihm erhobene Klage der IFAW auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung entscheidet.

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

- 1. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 13. Januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (T-362/08), wird aufgehoben.**
- 2. Die Rechtssache wird an das Gericht der Europäischen Union zur Entscheidung über die Klage der IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 19. Juni 2008 verwiesen, mit dem ihr der Zugang zu einem Dokument verweigert wurde, das der Europäischen Kommission von den deutschen Behörden im Rahmen eines Verfahrens zur Umwidmung eines nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen geschützten Gebiets übermittelt worden war.**
- 3. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.**

Unterschriften

*Verfahrenssprache: Englisch.