

URTEIL DES GERICHTS (Erste erweiterte Kammer)  
7. Dezember 1999 \*

In der Rechtssache T-92/98

**Interporc Im- und Export GmbH**, Gesellschaft deutschen Rechts mit Sitz in Hamburg (Deutschland), Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Georg M. Berisch, Brüssel und Hamburg,

Klägerin,

gegen

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

Beklagte,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 23. April 1998, mit der der Klägerin der Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert wird,

erläßt

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

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf sowie der Richter C. W. Bellamy, J. Pirrung, A. W. H. Meij und M. Vilaras,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. Mai 1999,

folgendes

**Urteil**

**Rechtlicher Rahmen**

- 1 Namentlich aufgrund der Schlußakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union, die eine Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen enthält, und mehrerer Tagungen des Europäischen Rates, auf denen die Verpflichtung bekräftigt worden war, die

Gemeinschaft transparenter zu gestalten (vgl. dazu Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnrn. 1 bis 3), billigten die Kommission und der Rat am 6. Dezember 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (ABl. L 340, S. 41; im folgenden: Verhaltenskodex), in dem die Grundsätze für den Zugang zu den in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten festgelegt sind. Der Verhaltenskodex bestimmt:

„Die Kommission und der Rat ergreifen vor dem 1. Januar 1994 jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung dieser Grundsätze.“

- 2 Zur Erfüllung dieser Verpflichtung nahm die Kommission am 8. Februar 1994 auf der Grundlage des Artikels 162 EG-Vertrag (jetzt Artikel 218 EG) mit dem Beschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58) den Verhaltenskodex an, dessen Wortlaut im Anhang dieses Beschlusses wiedergegeben ist.
  
- 3 Im Verhaltenskodex wird folgender allgemeiner Grundsatz aufgestellt:

„Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates.

Der Ausdruck ‚Dokument‘ bezeichnet unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz der Kommission oder des Rates befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen.“

- 4 Zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten kann sich ein Organ auf die folgenden im Verhaltenskodex aufgeführten Umstände berufen:

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

- den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten);
  
- den Schutz des einzelnen und der Privatsphäre;
  
- den Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses;
  
- den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft;
  
- die Wahrung der Vertraulichkeit, wenn dies von der natürlichen oder juristischen Person, die die Information zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, der die Information bereitgestellt hat, erforderlich ist.

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

- 5 Außerdem enthält der Verhaltenskodex unter der Überschrift „Bearbeitung der Erstanträge“ folgende Regelung:

„Ist der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befindet, eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat, ein anderes Gemeinschaftsorgan oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so ist der Antrag direkt an den Urheber des Dokuments zu richten.“

- 6 Am 4. März 1994 legte die Kommission in einer Mitteilung über die Verbesserung des Zugangs zu den Dokumenten (ABl. C 67, S. 5; im folgenden: Mitteilung von 1994) die Kriterien zur Durchführung des Beschlusses 94/90 dar. Nach dieser Mitteilung „kann ... jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument einschließlich der vorbereitenden Dokumente und sonstiger Materialien beantragen“. Zu den im Verhaltenskodex vorgesehenen Ausnahmen heißt es in der Mitteilung von 1994: „Die Kommission kann der Auffassung sein, daß der Zugang zu einem Dokument verweigert werden muß, da seine Weitergabe öffentliche und private Interessen schädigen und die Arbeit des Organs beeinträchtigen könnte.“ Dazu wird in der Mitteilung klargestellt: „Es gibt keine automatische Ablehnung. Jeder Antrag wird einzeln geprüft.“ Zur Behandlung von Zweitanträgen bestimmt die Mitteilung von 1994 folgendes:

„Wird einem Antragsteller mitgeteilt, daß die Akteneinsicht verweigert wird, kann er, falls er mit der Begründung nicht einverstanden ist, den Generalsekretär

der Kommission bitten, die Angelegenheit zu überprüfen und die Ablehnung zu bestätigen oder zurückzunehmen.“

## Sachverhalt

- 7 Die Einfuhr von Rindfleisch in die Gemeinschaft unterliegt grundsätzlich einem Zoll und einer zusätzlichen Abschöpfung. Im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) eröffnet die Gemeinschaft jährlich ein sogenanntes „Hilton-Kontingent“. Im Rahmen dieses Kontingents können bestimmte Mengen hochwertigen argentinischen Rindfleisches („Hilton Beef“) abschöpfungsfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden, wobei die Zölle des anwendbaren Gemeinsamen Zolltarifs zu entrichten sind. Diese Befreiung wird nur gegen Vorlage einer von den argentinischen Behörden ausgestellten Echtheitsbescheinigung gewährt.
- 8 Nachdem die Kommission davon in Kenntnis gesetzt worden war, daß Fälschungen von Echtheitsbescheinigungen aufgedeckt worden waren, leitete sie Ende 1992/Anfang 1993 in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden der Mitgliedstaaten entsprechende Untersuchungen ein. Kamen die Zollbehörden zu dem Ergebnis, daß ihnen gefälschte Echtheitsbescheinigungen vorgelegt worden waren, erhoben sie die Einfuhrabgaben nach.
- 9 Die deutschen Behörden erhoben bei der Klägerin nach Aufdeckung dieser Fälschungen Einfuhrabgaben nach. Die Klägerin beantragte, ihr die Einfuhrabgaben zu erlassen, da sie die Echtheitsbescheinigungen gutgläubig vorgelegt habe und

bestimmte Schwachpunkte bei den Kontrollen den zuständigen argentinischen Behörden und der Kommission zuzurechnen seien.

- 10 Die Kommission vertrat in ihrer Entscheidung vom 26. Januar 1996, die an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet war, den Standpunkt, daß der Antrag der Klägerin auf Erlaß der Einfuhrabgaben unbegründet sei.
  
- 11 Der Prozeßbevollmächtigte der Klägerin beantragte daraufhin mit Schreiben vom 23. Februar 1996 an den Generalsekretär der Kommission sowie an die Generaldirektoren der Generaldirektionen (im folgenden: GD) I, VI und XXI Einsicht in bestimmte Dokumente über die Kontrolle der Rindfleischeinfuhren („Hilton Beef“) und über die Untersuchungen, die zu den Entscheidungen der deutschen Behörden geführt hatten, die Einfuhrabgaben nachzuerheben. Der Antrag bezog sich auf zehn Gruppen von Dokumenten: 1. die Meldungen der Mitgliedstaaten über die von 1985 bis 1992 aus Argentinien eingeführten Mengen „Hilton“-Rindfleisch, 2. die Meldungen der argentinischen Behörden über die in diesem Zeitraum in die Gemeinschaft ausgeführten Mengen „Hilton“-Rindfleisch, 3. die von der Kommission auf der Grundlage dieser Meldungen erstellten Listen, 4. die Dokumente über die Eröffnung des „Hilton-Kontingents“, 5. die Dokumente über die Bestimmung der für die Ausstellung der Echtheitsbescheinigungen zuständigen Stellen, 6. die Dokumente über die zwischen der Gemeinschaft und Argentinien nach Aufdeckung der Fälschungen erzielte Einigung über eine Kürzung des Kontingents, 7. die etwaigen Untersuchungsberichte über die von der Kommission 1991 und 1992 durchgeführte Kontrolle des „Hilton-Kontingents“, 8. die Dokumente über die Untersuchungen hinsichtlich etwaiger Unregelmäßigkeiten bei den Einfuhren zwischen 1985 und 1988, 9. die Stellungnahmen der GD VI und der GD XXI zu Entscheidungen in ähnlichen Fällen und 10. die Protokolle der Sitzungen des Ausschusses der Sachverständigen der Mitgliedstaaten vom 2. Oktober und 4. Dezember 1995.
  
- 12 Der Generaldirektor der GD VI lehnte mit Schreiben vom 22. März 1996 den Antrag auf Einsicht in den Schriftverkehr mit den argentinischen Behörden und in

die Protokolle der Verhandlungen, die der Gewährung und der Eröffnung der „Hilton-Kontingente“ vorausgegangen waren, sowie in den Schriftverkehr mit den argentinischen Behörden nach der Aufdeckung gefälschter Echtheitsbescheinigungen ab. Zur Begründung verwies er auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (internationale Beziehungen) vorgesehene Ausnahme. Den Zugang zu den von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden stammenden Dokumenten verweigerte er mit dem Hinweis, daß die Klägerin ihren Antrag unmittelbar an den jeweiligen Urheber dieser Dokumente richten müsse.

- 13 Der Generaldirektor der GD XXI lehnte den Antrag auf Einsicht in den internen Untersuchungsbericht der Kommission über die Fälschungen unter Berufung auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Inspektionstätigkeiten) und zum Schutz des einzelnen und seiner Privatsphäre vorgesehenen Ausnahmen mit Schreiben vom 25. März 1996 ab. Den Zugang zu den Stellungnahmen der GD VI und der GD XXI zu anderen Anträgen auf Erlaß von Einfuhrabgaben sowie die Einsicht in die Sitzungsprotokolle des Ausschusses der Sachverständigen der Mitgliedstaaten verweigerte der Generaldirektor der GD XXI unter Bezugnahme auf die zum Schutz des Interesses der Kommission an der Geheimhaltung ihrer Beratungen vorgesehene Ausnahme. Den Zugang zu den von den Mitgliedstaaten stammenden Dokumenten lehnte er mit der Begründung ab, die Klägerin müsse ihren Antrag unmittelbar an den jeweiligen Urheber dieser Dokumente richten.
- 14 Der Prozeßbevollmächtigte der Klägerin stellte mit Schreiben vom 27. März 1996 beim Generalsekretär der Kommission einen Zweitantrag im Sinne des Verhaltenskodex. Darin wies er die Gründe, die von den Generaldirektoren der GD VI und GD XXI für die Verweigerung der Einsicht in die Dokumente angeführt worden waren, als nicht stichhaltig zurück.
- 15 Mit Klageschrift, die am 12. April 1996 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Klägerin zusammen mit zwei weiteren deutschen Unternehmen Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung vom 26. Januar 1996 (Rechtssache T-50/96).



- 16 Mit Schreiben vom 29. Mai 1996 lehnte der Generalsekretär der Kommission den Zweitantrag mit folgender Begründung ab:

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

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

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

- 17 In der Rechtssache T-50/96 beantragte die Klägerin mit Schriftsatz, der am 25. Juni 1996 bei der Kanzlei des Gerichts einging, der Kommission im Wege prozeßleitender Maßnahmen die Vorlage der erbetenen Dokumente aufzugeben.
- 18 Mit Klageschrift, die am 9. August 1996 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Klägerin Klage auf Nichtigklärung der Entscheidung der Kommission vom 29. Mai 1996, mit der die Weigerung, der Klägerin Zugang zu bestimmten Dokumenten der Kommission zu gewähren, bestätigt wurde. Das Gericht stellte

mit Urteil vom 6. Februar 1998 (Rechtssache T-124/96, Interporc/Kommission, Slg. 1998, II-231; im folgenden: Urteil Interporc I) fest, daß die Entscheidung der Kommission vom 29. Mai 1996 nicht hinreichend begründet war und erklärte sie für nichtig.

- 19 In der Rechtssache T-50/96 hat die Kommission auf Verlangen des Gerichts vom 15. Dezember 1997 bestimmte Unterlagen vorgelegt, die teilweise den Dokumenten entsprachen, die die Klägerin im Verfahren Interporc I verlangt hatte. Im vorliegenden Fall hat die Klägerin bestätigt, daß der Zweitantrag insoweit gegenstandslos geworden ist, als er Dokumente betrifft, die die Kommission nach Aufforderung des Gerichts in der Rechtssache T-50/96 vorgelegt hat.
- 20 Aufgrund des Urteils Interporc I übermittelte die Kommission dem Prozeßbevollmächtigten der Klägerin am 23. April 1998 eine neue Entscheidung über den Zweitantrag der Klägerin vom 27. März 1996, in der sie mit einer anderen Begründung zum selbem Ergebnis wie in der Entscheidung vom 29. Mai 1996 gelangte (im folgenden: angefochtene Entscheidung). Die angefochtene Entscheidung lautete folgendermaßen:

„Die Unterlagen, um die Sie gebeten haben, lassen sich folgenden Kategorien zuordnen:

1. Von den Mitgliedstaaten und den argentinischen Behörden erstellte Dokumente

— die Erklärungen der Mitgliedstaaten zu den zwischen 1985 und 1992 aus Argentinien eingeführten Mengen ‚Hilton Beef‘;

- die Erklärungen der argentinischen Behörden zu den in diesem Zeitraum in die Gemeinschaft ausgeführten Mengen ‚Hilton Beef‘;
  
- die Schreiben der argentinischen Behörden bezüglich der zur Ausstellung der Echtheitsbescheinigungen befugten Behörde;
  
- die Unterlagen der argentinischen Behörden bezüglich des Abschlusses eines Abkommens über die Eröffnung eines ‚Hilton-Beef‘-Kontingents;
  
- die Standpunkte der Mitgliedstaaten in ähnlichen Angelegenheiten.

## 2. Dokumente der Kommission

- die internen Übersichten der GD VI, die auf den Erklärungen der Mitgliedstaaten und der Drittländer beruhen;
  
- die Schreiben der Kommission bezüglich der zur Ausstellung der Echtheitsbescheinigungen befugten Behörde;
  
- die Unterlagen betreffend [den Abschluß] eines Abkommens über die Eröffnung des ‚Hilton-Beef‘-Kontingents; interne Vermerke der GD VI, Vermerke zwischen Dienststellen, Mitteilungen an die argentinischen Behörden;

- die Unterlagen betreffend die Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft und Argentinien über die Kürzung des Kontingents infolge der Fälschungen, interne Vermerke der GD VI, Vermerke zwischen Dienststellen (GD I, GD XXI), Vermerke der Kabinette der verantwortlichen Kommissionsmitglieder, Vermerke an diese Kabinette, Mitteilungen an die Kommissionsdelegation in Argentinien, Schreiben an den argentinischen Botschafter bei der EU;
  
- der Bericht der Kommission über die Kontrolle des ‚Hilton-Beef‘-Kontingents;
  
- die Stellungnahmen der GD VI und XXI zu Entscheidungen in ähnlichen Angelegenheiten;
  
- die Protokolle der Sitzungen der nationalen Sachverständigen vom 2. Oktober und 4. Dezember 1995.

Was die von den Mitgliedstaaten und den argentinischen Behörden erstellten Unterlagen betrifft, so empfehle ich Ihnen, eine Kopie davon unmittelbar bei diesen Mitgliedstaaten und den betreffenden Behörden anzufordern. Im Verhaltenskodex ist zwar festgeschrieben, daß ‚die Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates erhält‘, doch heißt es im fünften Absatz auch: ‚Ist der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befindet, eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so ist der Antrag direkt an den Urheber des Dokuments zu richten.‘ Der Kommission kann hier also keinesfalls

Rechtsmißbrauch vorgeworfen werden; sie wendet lediglich eine Bestimmung ihres Beschlusses vom 8. Februar 1994 an, der die Anwendung des Verhaltenskodexes regelt.

Alle anderen Dokumente, die einen noch anhängigen Rechtsstreit betreffen (T-50/96), fallen unter die im Verhaltenskodex ausdrücklich vorgesehene Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses, insbesondere des ordnungsgemäßen Ablaufs von Gerichtsverfahren: Ihre Veröffentlichung nach den Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission brächte vor allem die Gefahr mit sich, die Interessen der Streitparteien, und insbesondere deren Verfahrensrechte, zu beeinträchtigen, und würde die besonderen Vorschriften über die Vorlage von Dokumenten bei Gerichtsverfahren unterlaufen.“

- 21 In der Rechtssache T-50/96 (Primex Produkte Import-Export u. a./Kommission, Slg. 1998, II-3773) erklärte das Gericht die Entscheidung vom 26. Januar 1996 mit Urteil vom 17. September 1998 für nichtig. Hiergegen legte die Kommission ein Rechtsmittel ein (Rechtssache C-417/98 P).

## Verfahren und Anträge der Parteien

- 22 Die Klageschrift im vorliegenden Verfahren ist am 9. Juni 1998 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen. Die Rechtssache ist zunächst einer Kammer mit drei Richtern zugewiesen worden. Nach Anhörung der Parteien hat das Gericht die Rechtssache mit Entscheidung vom 20. April 1999 einer Kammer mit fünf Richtern zugewiesen.

23 Das Gericht (Erste erweiterte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

24 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 19. Mai 1999 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

25 Die Klägerin beantragt,

— die angefochtene Entscheidung aufzuheben;

— hilfsweise, die Entscheidung insoweit aufzuheben, als die Klägerin die Dokumente, zu denen sie Zugang beantragt hat, nicht bereits im Verfahren in der Rechtssache T-50/96 erhalten hat;

— der Kommission in jedem Fall die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

26 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

## Begründetheit

- 27 Die Klägerin unterscheidet bei ihren Ausführungen zwischen den von der Kommission erstellten Dokumenten und den von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden erstellten Dokumenten.

### *Die von der Kommission erstellten Dokumente*

- 28 Die Klägerin macht drei Klagegründe geltend: Erstens habe die Kommission gegen den Verhaltenskodex und den Beschluß 94/90, zweitens gegen Artikel 176 EG-Vertrag (jetzt Artikel 233 EG) in Verbindung mit dem Urteil Interporc I und drittens gegen Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) verstoßen.

### Verstoß gegen den Verhaltenskodex und den Beschluß 94/90

#### — Vorbringen der Parteien

- 29 Die Klägerin macht zunächst geltend, die zum Schutz des öffentlichen Interesses vorgesehene Ausnahme betreffe, soweit sie sich auf die Rechtspflege beziehe, ausschließlich Dokumente, die von der Kommission für ein Gerichtsverfahren erstellt worden seien, nicht aber Dokumente, die unabhängig von einem solchen

Verfahren existierten. Dies habe das Gericht in seinem Urteil vom 19. März 1998 in der Rechtssache T-83/96 (Van der Wal/Kommission, Slg. 1998, II-545, Randnr. 50; im folgenden: Urteil Van der Wal) bestätigt, das mehr als einen Monat vor Erlass der angefochtenen Entscheidung ergangen sei.

- 30 Im vorliegenden Fall sei ohne jeden Zweifel keines der Dokumente, zu denen die Klägerin Zugang beantragt habe, von der Kommission für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden. Daher sei die zum Schutz des öffentlichen Interesses vorgesehene Ausnahme, auf die sich die Kommission berufe, nicht einschlägig.
- 31 Hilfsweise rügt die Klägerin, die Kommission lege nicht dar, welche Verfahrensrechte bei einer Übermittlung der Dokumente gefährdet würden und warum dies so sei.
- 32 Die Kommission macht geltend, sie habe mit der angefochtenen Entscheidung das Urteil Van der Wal nicht nur respektiert, sondern sich durch dieses Urteil in ihrem Vorgehen geradezu ermutigt gefühlt. Aus dem Urteil folge nämlich, daß sich die Kommission auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme selbst dann berufen könne, wenn sie nicht an einem Gerichtsverfahren beteiligt sei.
- 33 Außerdem folge aus dem Ausdruck „insoweit“ in Randnummer 50 des Urteils Van der Wal, daß ausschließlich in Fällen, in denen die Kommission nicht selbst an einem Gerichtsverfahren beteiligt sei, zwischen Dokumenten, die eigens für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden seien, und Dokumenten, die unabhängig von einem solchen Verfahren existierten, zu unterscheiden und die zum Schutz des öffentlichen Interesses vorgesehene Ausnahme auf die erste Gruppe von Dokumenten zu beschränken sei.



- 34 In anderen Situationen, über die das Urteil Van der Wal nichts aussage, rechtfertige es sich, Dokumente, die zwar nicht für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden seien, aber dennoch mit einem solchen Verfahren „zusammenhängen“, anders zu behandeln.
- 35 Wenn die Kommission ihrem Prozeßgegner Zugang zu Dokumenten gewähren müsse, die Streitgegenstand eines anhängigen Verfahrens seien, würden ihre Verteidigungsrechte gefährdet, deren Wahrung der Gerichtshof als fundamentalen Grundsatz der Gemeinschaftsrechtsordnung angesehen habe (Urteil des Gerichtshofes vom 18. Oktober 1989 in der Rechtssache 374/87, Orkem/Kommission, Slg. 1989, 3283, Randnr. 32).
- 36 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung jedoch klargestellt, daß die betreffende Ausnahme nur für die Dauer des Verfahrens gelte, das sie schützen soll.
- 37 Schließlich könne die Frage, ob die Klägerin oder ein anderer Zugang zu den erbetenen Dokumenten erhalten könne, nur nach der Verfahrensordnung des Gerichts oder des Gerichtshofes der Gemeinschaften als *Lex specialis*, nicht jedoch auf der Grundlage des Verhaltenskodex geprüft werden, der allgemein das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit regelt.

— Würdigung durch das Gericht

- 38 Nach dem Verhaltenskodex gibt es vom Recht auf Zugang zu Dokumenten zwei Arten von Ausnahmen, von denen die eine ihrem Wortlaut nach zwingend, die andere fakultativ gefaßt ist. Diese Ausnahmen sind eng auszulegen, damit die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission“ zu gewähren, nicht be-

einträchtig wird (Urteil Interporc I, Randnr. 49, und Urteil des Gerichts vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 110).

- 39 Vor Auslegung der betreffenden Ausnahmeregelung ist darauf hinzuweisen, daß der Beschluß 94/90 eine größere Transparenz der Gemeinschaft bezweckt, da die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt (Erklärung Nr. 17). Ebenso ist die auf den Tagungen des Europäischen Rates geforderte Transparenz, bei der es darum geht, daß die Öffentlichkeit gemäß dem allgemeinen Grundsatz des Verhaltenskodex einen „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten“ erhält, von entscheidender Bedeutung für die tatsächliche und wirksame Kontrolle der Bürger über die Ausübung der den Gemeinschaftsorganen verliehenen Macht und damit für eine Stärkung des Vertrauens in die Verwaltung.
- 40 Angesichts dieser Erwägungen sowie der Verpflichtung, die Ausnahme eng auszulegen, muß der Begriff „Rechtspflege“ in dem Sinn verstanden werden, daß der Schutz des öffentlichen Interesses einer Weitergabe des Inhalts von Dokumenten entgegensteht, die die Kommission nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt hat.
- 41 Unter der Wendung „Dokumente, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden sind,“ sind nicht nur die eingereichten Schriftsätze oder Dokumente und die internen Schriftstücke, die die Bearbeitung der anhängigen Rechtssache betreffen, zu verstehen, sondern auch der Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betroffenen Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Rechtsanwaltskanzlei. Diese Abgrenzung des Geltungsbereichs der Ausnahme soll zum einen die Arbeit innerhalb der Kommission und zum anderen die Vertraulichkeit und die Wahrung des Grundsatzes der beruflichen Schweigepflicht der Rechtsanwälte gewährleisten.

- 42 Dagegen kann sich die Kommission nicht aufgrund der im Verhaltenskodex zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehenen Ausnahme der Verpflichtung entziehen, Dokumente zugänglich zu machen, die im Rahmen einer reinen Verwaltungsangelegenheit erstellt worden sind. Dieser Grundsatz gilt auch, wenn die Vorlage dieser Dokumente für die Kommission in einem Verfahren vor dem Gemeinschaftsrichter nachteilig sein könnte. Dabei ist es unerheblich, ob eine Nichtigkeitsklage gegen die im Verwaltungsverfahren ergangene Entscheidung erhoben worden ist.
- 43 Die von der Kommission vorgeschlagene Auslegung steht im Widerspruch zu einem der Hauptzwecke des Beschlusses 94/90, nämlich den Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Ausübung öffentlicher Gewalt wirksamer auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren.
- 44 Was die Argumente der Kommission zum Geltungsbereich des Beschlusses 94/90 betrifft, so folgt aus dem Sinn und Zweck dieses Beschlusses, daß er generell auf alle Anträge aus der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten anwendbar ist. Auch wenn sich die Firma Interporc in der Rechtssache T-50/96 als Klägerin auf die Vorschriften der Verfahrensordnung über prozeßleitende Maßnahmen oder auf ihre Verteidigungsrechte berufen konnte, um einen Teil der Dokumente zu erhalten, die sie ursprünglich mit ihrem Antrag vom 23. Februar 1996 erbeten hatte, behält sie nichtsdestoweniger als Bürger die Möglichkeit, parallel dazu den Zugang zu diesen Dokumenten gemäß dem Beschluß 94/90 zu beantragen. Die Kommission hat im übrigen in ihrer Mitteilung von 1994 erklärt, daß nach dem Erlaß des Verhaltenskodex durch den Beschluß 94/90 „nunmehr jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument einschließlich der vorbereitenden Dokumente oder sonstiger Materialien beantragen“ kann.
- 45 Diese Auslegung bestätigt die Präambel des Verhaltenskodex, in der es heißt, daß „diese Grundsätze [d. h. das Recht auf Zugang zu den Dokumenten] die geltenden Bestimmungen über den Zugang zu den Dossiers, die unmittelbar Personen betreffen, die daran ein spezifisches Interesse haben, nicht berühren“. Damit

wird nur bekräftigt, daß die von der Kommission erlassenen Vorschriften über den Zugang zu Informationen die Anwendung von speziellen Vorschriften über die Akteneinsicht nicht berühren. Zudem ist damit nicht ausgeschlossen, daß eine Berufung auf den Verhaltenskodex möglich ist, obwohl auch andere Vorschriften einschlägig sind.

- 46 Schließlich hat die Klägerin dadurch, daß sie zu einem Teil der Dokumente, die sie ursprünglich mit dem Antrag vom 23. Februar 1996 erbeten hatte, im Verfahren T-50/96 Zugang erhalten hat, nicht das Recht verloren, die Herausgabe der ihr nicht mitgeteilten Dokumente auf der Grundlage des Beschlusses 94/90 zu beantragen.
- 47 Eine derartige Einschränkung des Geltungsbereichs des Beschlusses 94/90, für die sich die Kommission ausspricht, müßte sich aus dem Beschluß selbst ergeben. Dieser enthält aber keine entsprechende Bestimmung.
- 48 Infolgedessen hat die Kommission die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahmevorschrift unzutreffend angewandt, und die Klägerin kann ihren Antrag auf Zugang zu den Dokumenten in der vorliegenden Klage auf den Verhaltenskodex stützen.
- 49 Somit ist die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie den Zugang zu den von der Kommission stammenden Dokumenten verweigert, ohne daß die übrigen dazu von der Klägerin vorgetragene Klagegründe untersucht zu werden brauchen.

*Die von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden stammenden Dokumente*

- 50 Die Klägerin macht drei Klagegründe geltend: erstens die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung, soweit diese auf die Urheberregel gestützt wird, zweitens eine Verletzung des Beschlusses 94/90 und des Verhaltenskodex und drittens einen Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag.

Der Klagegrund der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung, soweit diese auf die Urheberregel gestützt wird

— Vorbringen der Parteien

- 51 Die Klägerin macht geltend, der Generalsekretär hätte nach Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses 94/90 aufgrund des Zweitantrags vom 27. März 1996 erneut eine vollständige Prüfung des Antrags auf Aktieneinsicht vornehmen und infolgedessen untersuchen müssen, ob die von den Generaldirektoren der GD VI und XXI für die Ablehnung ihres Bescheids angeführten Gründe stichhaltig seien.
- 52 Da der Generalsekretär in seiner Entscheidung vom 29. Mai 1996 zu der als Grund angeführten Urheberregel nicht Stellung genommen habe, könne er sich nun nicht mehr darauf berufen. Daher müsse die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt werden, soweit sie sich erneut auf die Urheberregel stütze.

- 53 Nach Auffassung der Kommission muß die Überprüfung eines Zweitantrags in bezug auf die gewünschten Dokumente vollständig sein. Der Generalsekretär könne seine Entscheidung jedoch auf einen einzigen, sie tragenden Grund stützen. Die angefochtene Entscheidung könne sich folglich auf Gründe stützen, die in der durch das Urteil Interporc I für nichtig erklärten Entscheidung vom 29. Mai 1996 nicht untersucht worden seien.

— Würdigung des Gerichts

- 54 Zunächst ist der Ablauf des Verwaltungsverfahrens in Erinnerung zu rufen. Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 23. Februar 1996 Einsicht in bestimmte Dokumente über die Kontrolle der Einfuhren von „Hilton-Beef“-Fleisch, zu denen auch die hier streitigen Dokumente gehören. Die Generaldirektoren der GD VI und XXI lehnten die Anträge auf Akteneinsicht mit Schreiben vom 22. und 25. März 1996 unter Berufung auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (internationale Beziehungen) vorgesehene Ausnahme, die Urheberregel sowie die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Inspektionstätigkeiten) und die zum Schutz des einzelnen und der Privatsphäre vorgesehenen Ausnahmen ab. Der Prozeßvertreter der Klägerin wandte sich mit Schreiben vom 27. März 1996 an den Generalsekretär der Kommission gegen diese Ablehnungsgründe und stellte einen Zweitantrag. Der Generalsekretär lehnte mit Schreiben vom 29. Mai 1996 den Zweitantrag unter Berufung auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme ab. Im Urteil Interporc I stellte das Gericht fest, daß die Entscheidung vom 29. Mai 1996 unzureichend begründet sei, und erklärte sie für nichtig. Im Rahmen der Umsetzung des Urteils Interporc I lehnte der Generalsekretär den Zweitantrag erneut ab, berief sich dabei aber nicht nur auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme, sondern auch auf die Urheberregel.
- 55 Aus dem Urteil Interporc I folgt zum einen, daß der Generalsekretär nach Artikel 176 EG-Vertrag verpflichtet war, zur Umsetzung dieses Urteils eine neue Entscheidung zu treffen, und zum anderen, daß die Entscheidung vom 29. Mai 1996 so anzusehen war, als wenn sie nie bestanden hätte.

- 56 Somit läßt sich aus Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses 94/90 und der Mitteilung von 1994 nicht herleiten, daß der Generalsekretär keine anderen Gründe anführen durfte als die, die er in seiner ursprünglichen Entscheidung behandelt hatte. Er konnte also die Anträge auf Akteneinsicht erneut vollständig prüfen und die angefochtene Entscheidung auf die Urheberregel stützen.
- 57 Somit ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

Der Klagegrund einer Verletzung des Beschlusses 94/90 und des Verhaltenskodex

— Vorbringen der Parteien

- 58 Nach Auffassung der Klägerin ergibt sich aus dem Verhaltenskodex, insbesondere aus dem Begriff des Dokuments, daß die Kommission Zugang zu allen in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten unabhängig davon gewähren müsse, wer Urheber des jeweiligen Dokuments sei. In diesem Zusammenhang verweist die Klägerin auch auf die Erklärung Nr. 17, die die „den Organen vorliegenden Informationen“ erwähne.
- 59 Die Urheberregel, wonach der Verhaltenskodex nicht für Dokumente gelte, die nicht von der Kommission verfaßt seien, sei unzulässig. Eine Verfahrensvorschrift

dürfe den Geltungsbereich dieses Kodex nicht einschränken, indem sie bestimmte Dokumente von diesem ausnehme. Die Urheberregel sei mithin nichtig, denn sie verstoße gegen den Grundsatz dieses mit dem Beschluß 94/90 angenommenen Kodex.

- 60 Jedenfalls stehe die Begründung der angefochtenen Entscheidung durch die Bezugnahme auf die Urheberregel im Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen des Verhaltenskodex. Sie sei auch rechtsmißbräuchlich, weil sie die betreffenden Dokumente vom Geltungsbereich des Verhaltenskodex ausnehme.
- 61 Hilfsweise macht die Klägerin geltend, die Urheberregel sei eng auszulegen, damit sie mit dem Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten vereinbar bleibe.
- 62 Die Kommission macht geltend, daß im Verhaltenskodex auf den Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs zu den Dokumenten die Urheberregel folge, die somit den Geltungsbereich des Kodex begrenze. Außerdem nehme der Verhaltenskodex auf die Erklärung Nr. 17 nur vage Bezug, und diese Erklärung empfehle der Kommission im wesentlichen nur, einen Bericht vorzulegen. Jedoch hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, daß die Urheberregel ihr nicht verbiete, Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren, sondern ihr die Weitergabe dieser Dokumente nur freistelle. Nach Ansicht der Kommission gibt es auch keinen höherrangigen Rechtsgrundsatz, auf den sich die Klägerin zur Begründung einer möglichen Nichtigkeit der Urheberregel berufen könnte.
- 63 Außerdem habe die Klägerin einen Rechtsmißbrauch in keiner Weise dargetan.



- 64 Schließlich macht die Kommission hilfsweise geltend, im vorliegenden Fall stelle sich die Frage nach einer weiten oder engen Auslegung der Urheberregel nicht. Die Klägerin versuche nur, diese Regel schlechthin zu beseitigen.

— Würdigung durch das Gericht

- 65 Bezüglich der Frage eines Ausschlusses der Urheberregel ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94 (Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 37) zum Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten folgendes festgestellt hat:

„Solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Gemeinschaftsorgane sind, erlassen hat, müssen diese die Maßnahmen, die die Behandlung darauf gerichteter Anträge betreffen, aufgrund ihrer internen Organisationsgewalt erlassen, in deren Rahmen sie geeignete Maßnahmen treffen können, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten.“

- 66 Nach diesem Urteil kann die Urheberregel angewandt werden, solange es keinen höherrangigen Rechtsgrundsatz gibt, nach dem die Kommission nicht befugt ist, in dem Beschluß 94/90 Dokumente, deren Urheber sie nicht ist, vom Geltungs-

bereich des Verhaltenskodex auszunehmen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß der Beschluß 94/90 auf allgemeine politische Erklärungen Bezug nimmt, nämlich die Erklärung Nr. 17 und auf mehreren Tagungen des Europäischen Rates getroffene Schlußfolgerungen, da diesen Erklärungen nicht die Bedeutung eines höherrangigen Rechtsgrundsatzes zukommt.

- 67 Bei der Auslegung der Urheberregel ist zu beachten, daß zum einen in der Erklärung Nr. 17 und im Verhaltenskodex der allgemeine Grundsatz niedergelegt ist, daß die Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu den im Besitz der Kommission und des Rates befindlichen Dokumenten haben soll, und daß zum anderen der Beschluß 94/90 dem Bürger ein Recht auf Zugang zu den im Besitz der Kommission befindlichen Dokumenten einräumt (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 55).
- 68 Besteht ein allgemeiner Grundsatz und sind von diesem Ausnahmen vorgesehen, so sind diese eng auszulegen und anzuwenden, damit die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes nicht beeinträchtigt wird (siehe die Urteile WWF UK/Kommission, Randnr. 56, und Interporc I, Randnr. 49).
- 69 Die Urheberregel stellt unabhängig von ihrer Qualifizierung eine Einschränkung des allgemeinen Transparenzgrundsatzes des Beschlusses 94/90 dar. Sie ist deshalb eng auszulegen und anzuwenden, um die Geltung des allgemeinen Transparenzgrundsatzes nicht zu beeinträchtigen (Urteil des Gerichts vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-188/97, Rothmans International/Kommission, Slg. 1999, II-2463, Randnrn. 53 bis 55).
- 70 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission eingeräumt, daß die Anwendung der Urheberregel Schwierigkeiten mit sich bringen kann, wenn zwei-

felhaft ist, wer der Urheber eines Dokuments ist. Gerade in diesen Fällen ist die Urheberregel eng auszulegen und anzuwenden.

- 71 Anhand dieser Feststellungen ist zu beurteilen, ob die Urheberregel auf die in der angefochtenen Entscheidung angeführten fünf Gruppen von Dokumenten anwendbar ist, die von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden stammen.
- 72 Zu diesen fünf Gruppen von Dokumenten, um die es geht, gehören erstens die Meldungen der Mitgliedstaaten über die von 1985 bis 1992 aus Argentinien eingeführten Mengen „Hilton“-Rindfleisch, zweitens die Meldungen der argentinischen Behörden über die in diesem Zeitraum in die Gemeinschaft ausgeführten Mengen „Hilton“-Rindfleisch, drittens die Dokumente der argentinischen Behörden über die Bestimmung der für die Ausstellung der Echtheitsbescheinigungen zuständigen Stellen, viertens die Dokumente der argentinischen Behörden über den Abschluß einer Vereinbarung über die Eröffnung eines „Hilton“-Kontingents und fünftens die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten in ähnlichen Fällen.
- 73 Die Prüfung dieser fünf Gruppen von Dokumenten ergibt, daß deren Urheber entweder die Mitgliedstaaten oder die argentinischen Behörden sind.
- 74 Infolgedessen hat die Kommission die Urheberregel zutreffend angewandt, als sie sich nicht für verpflichtet hielt, Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren. Ihr kann somit kein Rechtsmißbrauch vorgeworfen werden. Der Klagegrund einer Verletzung des Beschlusses 94/90 und des Verhaltenskodex ist somit als unbegründet zurückzuweisen.

## Der Klagegrund eines Verstoßes gegen Artikel 190 EG-Vertrag

### — Vorbringen der Parteien

- 75 Nach Auffassung der Klägerin hätte die Kommission in der angefochtenen Entscheidung darlegen müssen, warum die Verweigerung des Zugangs zu den von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden stammenden Dokumenten aufgrund der Urheberregel gerechtfertigt sei. Die Kommission habe somit gegen Artikel 190 EG-Vertrag verstoßen.
- 76 Die Kommission hält ihren Hinweis in der angefochtenen Entscheidung, sie sei nicht Urheber der erbetenen Dokumente, für eine vollständig ausreichende Begründung für die Anwendung der Urheberregel.

### — Würdigung durch das Gericht

- 77 Nach ständiger Rechtsprechung muß die nach Artikel 190 EG-Vertrag erforderliche Begründung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen zur Verteidigung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die getroffene Maßnahme erkennen können und der Gemeinschaftsrichter seine Rechtmäßigkeitskontrolle ausüben kann (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 66).

- 78 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung (vgl. Randnr. 20) die Urheberregel angeführt und die Klägerin darauf hingewiesen, daß sie eine Kopie der fraglichen Dokumente bei den betroffenen Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden beantragen müsse. Eine derartige Begründung bringt die Überlegungen der Kommission klar zum Ausdruck. Somit konnte die Klägerin die Gründe für die angefochtene Entscheidung erkennen und das Gericht seine Rechtmäßigkeitskontrolle ausüben. Die Klägerin verlangt daher zu Unrecht eine eingehendere Begründung (vgl. in diesem Sinne Urteil Rothmans International/Kommission, Randnr. 37).
- 79 Somit ist dieser Klagegrund zurückzuweisen. Infolgedessen ist die angefochtene Entscheidung nicht aufzuheben, soweit sie die von den Mitgliedstaaten oder den argentinischen Behörden stammenden Dokumente betrifft.

## Kosten

- 80 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach § 3 dieser Vorschrift kann das Gericht die Kosten jedoch teilen oder beschließen, daß jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da jede Partei mit ihrem Vorbringen teils obsiegt hat und teils unterlegen ist, trägt jede Partei ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Erste erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung der Kommission vom 23. April 1998 wird für nichtig erklärt, soweit damit der Klägerin der Zugang zu von der Kommission stammenden Dokumenten verweigert wird.
2. Im übrigen wird die Klage abgewiesen.
3. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Dezember 1999.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

B. Vesterdorf