



Empfehlung der Europäischen Bürgerbeauftragten im Fall 805/2018/THH über die Weigerung der Europäischen Investitionsbank, öffentlichen Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit einem Darlehen an Volkswagen zu gewähren

Empfehlung

Fall 805/2018/MIG - **Geöffnet am** 08/05/2018 - **Empfehlung vom** 29/03/2019 - **Entscheidung vom** 28/11/2019 - **Betroffene Institution** Europäische Investitionsbank (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

In diesem Fall geht es um ein aus öffentlichen Geldern finanziertes Darlehen in Höhe von 400 Mio. EUR, das die Europäische Investitionsbank (EIB) Volkswagen, einem der größten Unternehmen Europas, gewährt hat und das vom Unternehmen missbräuchlich verwendet wurde.

Das Darlehen wurde bereitgestellt, um ein Projekt im Bereich Forschung und Entwicklung zur Verringerung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen zu finanzieren. 2015 wurden nach der weltweiten Berichterstattung über den Abgasskandal Bedenken darüber laut, dass Volkswagen das Darlehen eingesetzt hätte, um eine Abschaltvorrichtung zu entwickeln, die bei Emissionsprüfungen irreführende Ergebnisse liefert. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) leitete 2015 eine Ermittlung zu diesem Darlehen ein. Diese wurde im Sommer 2017 abgeschlossen und OLAF übermittelte seinen Abschlussbericht und seine Empfehlung an die EIB. OLAF kam in seinem Bericht zu dem Ergebnis, dass Volkswagen die EIB bei Bezug des Darlehens getäuscht habe.

Der Beschwerdeführer, ein investigativer Journalist, forderte bei der EIB gemäß den Transparenzvorschriften der EIB öffentlichen Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung sowie zu den entsprechenden internen Dokumenten der EIB an. Die Bank lehnte den öffentlichen Zugang ab. Der Beschwerdeführer gab sich hiermit nicht zufrieden und wandte sich an die Europäische Bürgerbeauftragte.

Die Bürgerbeauftragte kam zu dem Ergebnis, dass die Offenlegung der entsprechenden Dokumente von sehr starkem öffentlichen Interesse ist und dass dieses über den Bedenken der EIB steht. Sie empfahl der EIB daher im Dezember 2018, öffentlichen Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung zu gewähren, und dabei lediglich personenbezogene Daten zu schwärzen. Im Februar 2019 veröffentlichte die EIB eine Zusammenfassung des Berichts und der Empfehlung.



Die Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass die Veröffentlichung der Zusammenfassung seitens der EIB unzureichend ist, insbesondere da der Bericht mehrere Fakten beinhaltet, deren Offenlegung im öffentlichen Interesse ist.

Sie empfiehlt daher, dass die EIB öffentlichen Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung sowie zu den internen Vermerken der Bank gewährt, wobei nur personenbezogene Daten und andere Informationen, die zu einer Identifizierung von Einzelpersonen führen könnten, geschwärzt werden sollten.

In Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten [1]

Hintergrund der Beschwerde

1. Im Jahr 2009 gewährte die Europäische Investitionsbank (EIB) Volkswagen ein Darlehen in Höhe von 400 Mio. EUR, um ein Projekt im Bereich Forschung und Entwicklung zur Verringerung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen zu finanzieren („*Volkswagen Antrieb RDI*“). Das Darlehen wurde 2014 vollständig zurückgezahlt. Es wurden Bedenken laut, dass Volkswagen das Darlehen verwendet hat, um eine „Abschalteinrichtung“ zu entwickeln, die bei Emissionsprüfungen irreführende Ergebnisse liefern würde. Im November 2015 eröffnete das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eine Ermittlung zur angeblich missbräuchlichen Verwendung dieses Darlehens und den angeblich falschen Angaben, die Vertreter von Volkswagen bei der Beantragung des EIB-Darlehens gemacht hätten. Die Ermittlung wurde im Sommer 2017 abgeschlossen und OLAF übermittelte seinen Abschlussbericht und seine Empfehlung an die EIB.

2. Am 18. Januar 2018 forderte der Beschwerdeführer – ein investigativer Journalist – bei der EIB öffentlichen Zugang [2] „zum Bericht von OLAF über das Darlehen an Volkswagen in Höhe von 400 Mio. EUR (*Volkswagen Antrieb RDI*); zur administrativen Empfehlung, die OLAF bezüglich des an Volkswagen ausgezahlten Darlehens ausgesprochen hat“; und „zu den internen Unterlagen der EIB, darunter unter anderem zu Memos, Dokumenten, E-Mails und Briefen, in denen es um den entsprechenden Bericht bzw. die Empfehlung von OLAF bezüglich des Darlehens an Volkswagen geht“.

3. Die EIB entschied sich am 2. März 2018, keinen öffentlichen Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren, und bekräftigte diese Entscheidung am 17. April 2018.

4. Am 26. April 2018 wandte sich der Beschwerdeführer an die Europäische Bürgerbeauftragte mit der Bitte, die Dokumente zu überprüfen und eine Entscheidung über ihre Offenlegung zu treffen.

5. Die Bürgerbeauftragte eröffnete eine Untersuchung zu der Verweigerung der EIB, öffentlichen Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, den der Beschwerdeführer gefordert hatte. Die Bürgerbeauftragte prüfte die vom Beschwerdeführer vorgelegte Dokumentation



und inspizierte die von der EIB vorgelegten Unterlagen. Die EIB nahm zusätzlich Stellung, um zu begründen, warum sie den öffentlichen Zugang ablehnt.

Lösungsvorschlag der Bürgerbeauftragten

6. Die Bürgerbeauftragte war von den Argumenten der EIB nicht überzeugt. Zwar gilt für Berichte von OLAF, die von einem EU-Organ oder einer nationalen Einrichtung weiterverfolgt werden, die allgemeine Vermutung für einen Zugangsausschluss. Allerdings wies die Bürgerbeauftragte die allgemeine Vermutung für diesen Fall zurück. Sie stellte fest, dass große Teile des Berichts und der Empfehlung lediglich Informationen widerspiegeln, die der Öffentlichkeit bereits bekannt sind. Die Offenlegung dieser Informationen hatte die Folgemaßnahmen der EIB nicht beeinträchtigt. Gleichermaßen würde die Veröffentlichung einer angemessen geschwärzten Fassung des Berichts und der Empfehlung diese Folgemaßnahmen nicht untergraben.

7. Die Bürgerbeauftragte kam zu dem Ergebnis, dass in diesem Fall ein sehr starkes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht. Der Fall betraf einen schweren Missbrauch öffentlicher Gelder in Höhe von 400 Mio. EUR und ein führendes europäisches Unternehmen hat falsche Angaben zur Verwendung der Mittel gemacht. Daher besteht ein offensichtliches und erhebliches Interesse der Öffentlichkeit daran, zu erfahren, wie diese Gelder erlangt und eingesetzt wurden. Nach eingehender Prüfung der Unterlagen kam die Bürgerbeauftragte zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse schwerer wiegt als andere geäußerte Bedenken, d. h. das Risiko der Behinderung künftiger Ermittlungen und Audits oder der Schutz personenbezogener Daten.

8. Die Bürgerbeauftragte empfahl, die Namen der Personen, die bei Volkswagen arbeiten, zu schwärzen, um ihr Recht auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten zu wahren.

9. In Bezug auf die interne Korrespondenz, die im Rahmen der Folgemaßnahmen stattfand, war die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die Offenlegung dieser Dokumente vorhersehbarerweise die noch laufenden Folgemaßnahmen behindern könnte. Die Bürgerbeauftragte sah daher im Dezember 2018 zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihres Lösungsvorschlags kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung dieser internen Korrespondenz.

10. Die Bürgerbeauftragte vertrat die Auffassung, dass die Öffentlichkeit durch eine Veröffentlichung des Berichts und der Empfehlung besser in der Lage wäre, sich ein fundiertes Bild von der Rechenschaftspflicht von Volkswagen und den in der Folge ergriffenen Maßnahmen zu machen. Der Bericht und die Empfehlung waren damals schon weit über ein Jahr alt. Aufgrund der Relevanz der betreffenden Anliegen erachtete die Bürgerbeauftragte eine kurze Frist für die Veröffentlichung als angemessen.

11. Im Dezember 2018 empfahl die Bürgerbeauftragte, dass die Europäische Investitionsbank öffentlichen Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung von OLAF gewähren sollte, wobei nur personenbezogene Daten angemessen zu schwärzen wären. [3]



Die Antwort der Europäischen Investitionsbank auf den Lösungsvorschlag der Bürgerbeauftragten

12. In ihrer Antwort erklärte die EIB, dass sie grundsätzlich bereit sei, eine *geschwärzte Fassung* des OLAF-Berichts zu veröffentlichen, da dieser Fall von außerordentlichem öffentlichen Interesse sei, allerdings unter der Voraussetzung, dass ein Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung und anderen Belangen des öffentlichen Interesses gefunden werde. Um diese anderen Belange des öffentlichen Interesses zu schützen, sollten *zusätzlich* zu den personenbezogenen Daten auch weitere Inhalte des OLAF-Berichts geschwärzt werden.

13. Die EIB hatte OLAF um eine Stellungnahme zur Offenlegung des Berichts gebeten. Laut der EIB sprach sich OLAF nachdrücklich gegen die Offenlegung des Berichts (auch nur in Teilen) aus. Hierbei habe sich OLAF auf die allgemeine Vermutung für einen Zugangsausschluss zu entsprechenden Berichten gestützt. Darüber hinaus sei OLAF der Ansicht gewesen, dass „*rein allgemeine Erwägungen [...] nicht [ausreichen], um darzutun, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse den Gründen für die Verweigerung der Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente vorgeht*“. Die Bank erklärte, dass sie die förmliche Stellungnahme von OLAF nicht übergehen könne und dass sie bei der Feststellung, welche Informationen bei einer Offenlegung die Ermittlungstätigkeit von OLAF beeinträchtigen könnten, auf die Zusammenarbeit mit OLAF angewiesen sei.

14. Die EIB stimmte mit der Bürgerbeauftragten darin überein, dass mit Blick auf das mediale Interesse am Abgasskandal, die Relevanz der Automobilindustrie, das Ausmaß des Falls sowie dessen Auswirkung auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Moral von Unternehmen ein starkes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Informationen bestehe.

15. Die EIB erklärte, sie befürchte, dass bei einer Offenlegung der Informationen, bei der lediglich personenbezogene Daten geschwärzt würden, „*Belange des öffentlichen Interesses nicht ausreichend gewahrt würden, die auch dann zu schützen seien, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliege*“, und „*dass eine entsprechende Offenlegung mit Blick auf das öffentliche Interesse, das am Schutz von Ermittlungen bestehe, nicht verhältnismäßig sei*“.

16. Die EIB verwies auf den einzigartigen Status, den sie als EU-Einrichtung, aber auch als Bank habe. Als Bank müsse sie im Rahmen einer Geschäftsbeziehung, die auf Vertrauen basiere, mit ihren Kunden Informationen austauschen. In Anbetracht dessen erklärte die EIB, dass „*die Offenlegung von Informationen zum Zinssatz des Darlehens oder der Liquidität von VW während des gesamten Projektzyklus den Spielraum der EIB bei Verhandlungen zu künftigen Darlehenskonditionen unmittelbar und erheblich einschränken würde. Dies würde ebenso das Vertrauen der Kunden, welches eine Grundvoraussetzung ist, dass die Bank auf den Märkten angemessen agieren und zukünftige Kunden anwerben könne einschränken. Diese konkreten Risiken dürften nicht vernachlässigt werden, um die Rolle der EIB als finanzieller Arm der EU zu wahren*“.



17. In Bezug auf den Schutz der Privatsphäre argumentierte die Bank, dass *“ mit der bloßen Entfernung der Namen der betreffenden Personen aus dem Dokument nicht verhindert werden könne, dass die Personen möglicherweise identifiziert werden, da die Identität aus anderen, im Bericht enthaltenen Informationen ableitbar sei”* .

18. In Bezug auf den Schutz der Ermittlungstätigkeiten erklärte die EIB, dass die Offenlegung von Ermittlungsberichten das Risiko berge, dass Ermittlungsmethodik oder -vorgehen offengelegt würden, was die Wirksamkeit der Ermittlung einschränken könne. *“ Die Offenlegung von Informationen zur Ermittlungsmethodik könne Einzelpersonen (potenzielle Beschwerdeführer oder Zeugen) sowie nationale Behörden davon abhalten, zu kooperieren und Informationen zu Fällen preiszugeben, bei denen möglicherweise ein unzulässiges Verhalten vorliegt. Dadurch könnten OLAF und der EIB Informationen entgehen, die für die Durchführung von Ermittlungen hilfreich sind”* . Die Bank betonte, dass sie verpflichtet sei, die Vertraulichkeit der Ermittlungen von OLAF sicherzustellen und dass ihre Transparenzpolitik (TP) eine Ausnahme für Fälle enthalte, in denen eine Offenlegung dem Schutz des Zwecks der Ermittlung entgegenstehe. Diese Ausnahme gelte auch, wenn eine Ermittlung abgeschlossen oder Folgemaßnahmen ergriffen worden seien. Die EIB gab an, dass sich die Ausnahme von der generellen Anerkennung des Informationsanspruchs im vorliegenden Fall *“ über alle Maßnahmen hinaus erstreckt, die die Bank im Rahmen der Folgemaßnahmen zum VW-Fall ergriffen habe ”*. Hierbei bezog sich die Bank auf die in der TP enthaltene Möglichkeit, eine Zusammenfassung von abgeschlossenen Ermittlungen zu veröffentlichen.

19. Daher setzte die Bank die Bürgerbeauftragte darüber in Kenntnis, dass sie i) entschieden habe, eine Zusammenfassung des Berichts und der Empfehlung von OLAF zu veröffentlichen, was sie am 18. Februar 2019 tat, und dass sie ii) *“ grundsätzlich und ausnahmsweise dazu bereit sei, öffentlichen Zugang zu einer geschwärzten Fassung des OLAF-Berichts zu gewähren. Allerdings erklärte sie, dass man nicht außer Acht lassen könne, dass OLAF der Offenlegung des Berichts nachdrücklich widerspreche, und dass die EIB in diesem Zusammenhang nicht in der Lage sei, ohne Zusammenarbeit mit OLAF, das die betreffende Ermittlung durchgeführt habe, die Schwärzungen vorzunehmen, die zum Schutz der Ermittlungstätigkeit von OLAF notwendig seien ”*.

20. Die Bank lud die Bürgerbeauftragte und OLAF zu *“ einem formellen interinstitutionellen Treffen ein ... damit gemeinsam vereinbart werden könne, welche Schwärzungen für den Schutz der Ermittlungstätigkeit von OLAF erforderlich seien ”*.

Antwort des Beschwerdeführers auf den Lösungsvorschlag der Bürgerbeauftragten

21. Der Beschwerdeführer begrüßte den Vorschlag der Bürgerbeauftragten, der Öffentlichkeit Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung zu gewähren, und akzeptierte die notwendigen Schwärzungen zum Schutz personenbezogener Daten, da dies nicht Teil seiner Anfrage war.

22. Bezüglich der von der EIB veröffentlichten Zusammenfassung des Berichts und der



Empfehlung von OLAF gab der Beschwerdeführer an, dass er nicht bestätigen könne, ob die Zusammenfassung " *alle für das Öffentliche Interesse relevanten Informationen*" enthalte, und dass er sich nicht auf die von der Bank vorgenommene Beurteilung stützen könne, dass dem so sei. Der Beschwerdeführer wies auf öffentliche Äußerungen der Führungsetage der EIB hin, die seiner Ansicht nach Zweifel daran aufkommen ließen, dass die EIB sich verpflichtet fühle, alle Informationen von öffentlichem Interesse bereitzustellen. Obwohl es " *lobenswert war, dass die EIB mit der Veröffentlichung der Zusammenfassung am 18. Februar 2019 einige Schritte in Richtung Transparenz unternommen hatte* ", gabe der Beschwerdeführer an, es sei "nicht klar, ob die EIB dies ohne die Untersuchung der Bürgerbeauftragten getan hätte.

23. Der Beschwerdeführer verwies auf die TP der EIB und insbesondere auf Abschnitt 2.3, der Folgendes besagt: „*Die EIB-Gruppe sieht in der Transparenz die Möglichkeit, die Öffentlichkeit allgemein verständlich und zeitnah über ihre strategischen Ziele, ihre rechtlichen, institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, über ihre grundsatzpolitischen Entscheidungen und deren Gründe sowie über die Bestimmungen der Rechenschaftslegung ihrer Einrichtungen zu informieren.*“ Der Beschwerdeführer betonte, dass er die Veröffentlichung einer Zusammenfassung " *1 Jahr, 6 Monate und 22 Tage, nachdem die EIB den Bericht und die Empfehlung von OLAF erhalten hat, nicht als 'zeitnah'* " betrachten könne.

Beurteilung der Bürgerbeauftragten nach Unterbreitung des Lösungsvorschlags

24. Die EIB hat den Lösungsvorschlag der Bürgerbeauftragten nicht akzeptiert. Die Bürgerbeauftragte lehnte es ab, an dem vorgeschlagenen interinstitutionellen Treffen mit der EIB und OLAF teilzunehmen, da dies bei Anfragen bezüglich des Zugangs zu Dokumenten nicht ihrem Vorgehen entspricht. Sie nimmt allerdings die gute Zusammenarbeit mit der EIB bei diesem Fall zur Kenntnis und begrüßt die ernsthaften Absichten, die die EIB mit dem Vorschlag des Treffens gezeigt hat.

25. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die TP der EIB „*Offenheit und größtmögliche Transparenz [befürwortet], sofern Dritten (der Öffentlichkeit) Informationen über die operationellen und institutionellen Aktivitäten der EIB-Gruppe bereitgestellt werden, deren Offenlegung nicht [...] [bestimmten] Einschränkungen [...] unterliegt*“ . Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Europäische Union laut der TP „*großen Wert auf die Verbesserung der Transparenz ihrer Organe und Einrichtungen [legt]. Eine größere Transparenz soll sie der Öffentlichkeit näherbringen.*“

26. Die Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass die Tatsache, dass Luftverschmutzung Schätzungen zufolge in der EU jedes Jahr zu mehr als 430 000 vorzeitigen Todesfällen führt und gesundheitliche Kosten von geschätzt 940 Mrd. EUR jährlich verursacht, bereits ein öffentliches Interesse begründet. [4] Die Bürgerbeauftragte stellt weiterhin fest, dass internationale Wissenschaftler schätzen, dass " *die übermäßigen, von Volkswagen verursachten Emissionen 1 200 vorzeitige Todesfälle in Europa nach sich ziehen werden* . [5]

27. Da die öffentliche Gesundheit betroffen ist, bereits eine gewisse Zeit vergangen ist und



dieser Fall sehr außergewöhnliche Umstände aufweist (umfangreiche öffentliche Gelder, Falschangaben und Betrug seitens eines führenden europäischen Unternehmens), ist die Bürgerbeauftragte davon überzeugt, dass ein offensichtliches und überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht, dass die in den Unterlagen, jedoch in der veröffentlichten Zusammenfassung nicht enthaltenen Fakten veröffentlicht werden, einschließlich der entsprechenden Zeitachsen und des (laut OLAF [6]) günstigen Zinssatzes.

28. Die Bürgerbeauftragte ist außerdem der Ansicht, dass die allgemeine Annahme, die bezüglich der Geheimhaltung eines OLAF-Berichts während der Weiterverfolgung des Berichts durch ein EU-Organ oder eine nationale Einrichtung gilt, hinter dem stark überwiegenden öffentlichen Interesse zurücksteht. Die Bürgerbeauftragte weist auf das Fallrecht hin, demgemäß ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ dargelegt werden kann, um die Offenlegung von OLAF-Bereichen zu rechtfertigen. [7] Wie die Bürgerbeauftragte bereits in ihrem Lösungsvorschlag angegeben hat, spiegeln wesentliche Teile des Berichts und der Empfehlung lediglich Informationen wider, die in der Öffentlichkeit bereits bekannt sind. Die Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass eine angemessen geschwärzte Fassung des Berichts und der Empfehlung (siehe unten) der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden könnten, ohne dass Folgemaßnahmen behindert würden. Dies gilt insbesondere jetzt, da die Bank die Folgemaßnahmen abgeschlossen hat. Die Bank erklärte in einer Mitteilung am 20. Dezember 2018 [8] , dass *„die Europäische Investitionsbank und die Volkswagen AG eine Vereinbarung hinsichtlich eines Projekts getroffen [haben ...]. Gemäß dieser Vereinbarung wird die Europäische Investitionsbank ihre Ermittlungen einstellen, und die Volkswagen AG wird ihrerseits freiwillig während eines Ausschlusszeitraums von 18 Monaten an keinen Projekten der Europäischen Investitionsbank teilnehmen . Seit Oktober 2015 hat die Europäische Investitionsbank keine Darlehen mehr an die Volkswagen AG in Betracht gezogen. Die Volkswagen AG engagiert sich für ihre Nachhaltigkeitsinitiativen, darunter auch Umweltschutzmaßnahmen, und wird in diesem Zusammenhang für Umwelt- und/oder Nachhaltigkeitsprojekte in Europa zehn Millionen Euro bereitstellen. Die Volkswagen AG wird die Europäische Investitionsbank weiterhin über ihr Compliance-Programm informieren und mit der Europäischen Investitionsbank beim Austausch von Best Practices bei Compliance-Standards und bei der Betrugsbekämpfung zusammenarbeiten.“*

29. Die Bürgerbeauftragte kann nachvollziehen, dass die EIB OLAF bezüglich der möglichen Offenlegung des Berichts und der Empfehlung konsultieren musste, wie in Abschnitt 5.9 ihrer TP festgehalten: *„Sofern Unterlagen Dritter (einschließlich der EU-Mitgliedstaaten und der Organe und Einrichtungen der EU) betroffen sind, konsultiert die Bank die Betroffenen, um zu ermitteln, ob die in der Unterlage enthaltenen Informationen gemäß dieser Richtlinie vertraulich sind“* . Allerdings stuft die Bürgerbeauftragte diese Unterlagen unter Berücksichtigung von Abschnitt 5.4 bis 5.8 nicht gemäß der TP der EIB als vertraulich ein. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass Ermittlungen, die die EIB im Bereich Betrug durchführt oder durchführen lässt, gemäß Abschnitt 5.5 (einschließlich Fußnote 6) unter eine Ausnahme fallen. Allerdings weist sie darauf hin, dass die betreffende Ermittlung von OLAF und nicht von der EIB geführt wurde. Auch wurde die Ermittlung nicht im Namen der EIB durchgeführt, da OLAF gemäß EU-Recht vollständig unabhängig ermittelt.

30. Die Bürgerbeauftragte erinnert die EIB außerdem an ihre Entscheidung 1316/2016/TN [9]



, in der sie die EIB aufgefordert hat, " *die Formulierung von Artikel 4 Absatz 2 Spiegelstrich 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in ihre TP zu übernehmen und die Annahme für einen Zugangsausschluss in Bezug auf Informationen und Unterlagen zu streichen, die während Untersuchungen, Ermittlungen und Audits, einschließlich nach deren Abschluss, erhoben und erstellt werden* " .

31. Die Bürgerbeauftragte ist genau wie die EIB der Ansicht, dass es wichtig ist, die Methodik und die Vorgehensweise zu schützen, die OLAF in seinen Ermittlungen anwendet. Die Bürgerbeauftragte vertritt jedoch nach Prüfung des OLAF-Berichts in diesem konkreten Fall die Auffassung, dass sämtliche, unter Abschnitt 2.2.1 des Berichts genannten Ermittlungstätigkeiten für eine Ermittlungsbehörde als standard- und routinemäßig zu betrachten sind.

32. Die Bürgerbeauftragte versteht und begrüßt die Argumente der EIB bezüglich deren einzigartiger Rolle innerhalb des institutionellen Gefüges der EU, die sich durch ihren Status als Bank und die sich daraus ableitenden Funktionen ergeben. Allerdings ist die Bürgerbeauftragte nach wie vor davon überzeugt, dass in diesem Fall für Transparenz gesorgt werden kann, *ohne* dass die Rolle der Bank oder das in sie gesetzte Vertrauen gefährdet werden. Vielmehr ist die Bürgerbeauftragte – wie sie auch in ihrem Lösungsvorschlag betont hat – der Ansicht, dass die Offenlegung des Berichts und der Empfehlung (nach angemessener Schwärzung) in diesem Fall wahrscheinlich das Vertrauen in die Bank stärken würde. Die Bürgerbeauftragte kann die Bedenken der EIB bezüglich einer Offenlegung des Zinssatzes, des Zeitpunktes, zu dem die Bedingungen für das Darlehen ursprünglich vereinbart wurden, oder der damaligen Liquidität von Volkswagen nachvollziehen. Allerdings sind diese Geschäftsinformationen nun über zehn Jahre alt und die Marktbedingungen und andere Faktoren haben sich erheblich verändert. Die Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass ein stark überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht, "den Zinssatz zu veröffentlichen, " *der im Vergleich zu den zum Abschluss des Finanzvertrags herrschenden Marktbedingungen günstig ausfiel* " [10] .

33. Die Bürgerbeauftragte stellt darüber hinaus fest, dass der Beschwerdeführer sich bei der EIB auch auf das Übereinkommen von Aarhus [11] bezogen hat, um sein Recht auf Zugang zu den Unterlagen zu untermauern. Die EIB gab an, dass " *die angeforderten Informationen keinen Bezug zu Emissionen in die Umwelt hätten* ", für die gemäß EU-Recht ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Offenlegung besteht. [12] Die Bürgerbeauftragte stimmt zwar zu, dass die Unterlagen keine ökologischen Informationen an sich enthalten, ist jedoch davon überzeugt, dass sie ganz offensichtlich mit Emissionen in Zusammenhang stehen. Die Ermittlung von OLAF wurde unmittelbar durch den Emissionskandal, Volkswagens Verschulden an diesem Skandal und durch Bedenken der Öffentlichkeit und anderer Parteien darüber veranlasst, dass die Förderung der EIB zur Entwicklung von Einrichtungen beigetragen hat, die unmittelbar zum Ausstoß schädlicher Emissionen geführt haben.

34. Auch teilt die Bürgerbeauftragte nicht die Haltung der EIB, dass es schwierig wäre, die Interessen der an diesem Fall beteiligten Personen zu wahren. Nach eingehender Analyse der Dokumente ist die Bürgerbeauftragte zu dem Schluss gekommen, dass es möglich wäre, diese Personen durch Schwärzung ihrer personenbezogenen Daten und von Textpassagen,



die zu ihrer Identifizierung führen könnten, zu schützen. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass tatsächlich bereits ein Großteil der Informationen, die die jeweilige Rolle der genannten Personen betreffen, an die Öffentlichkeit gelangt ist, wie etwa in öffentlichen Unterlagen des US-Justizministeriums. Nichtsdestotrotz erkennt die Bürgerbeauftragte an, dass die EIB die personenbezogenen Daten in den Unterlagen schwärzen sollte, und vertritt die Auffassung, dass die Offenlegung einer entsprechend geschwärzten Fassung für ausreichend Transparenz im Hinblick auf die grundsätzlichen Fragen sorgen würde, für die sich der Beschwerdeführer in seiner Anfrage vorrangig interessiert und die Gegenstand des öffentlichen Interesses sind. Sie weist außerdem darauf hin, dass der Beschwerdeführer bestätigt hat, dass er nicht an den Namen von Einzelpersonen interessiert ist, die im Bericht genannt werden.

35. Da die Folgemaßnahmen der Bank abgeschlossen sind und daher nicht mehr absehbar ist, dass eine Offenlegung zu einer Behinderung dieser Folgemaßnahmen führen könnte, ist die Bürgerbeauftragte darüber hinaus der Ansicht, dass die internen Aufzeichnungen der EIB vom 5. Oktober 2017 und vom 9. Oktober 2017 ebenfalls offengelegt werden sollten, wobei personenbezogene Daten und Text, der zur Identifizierung von Personen führen könnte, entsprechend zu schwärzen sind.

36. Abschließend betont die Bürgerbeauftragte, dass sie zu genau derselben Schlussfolgerung gekommen wäre, wenn OLAF selbst den Zugang zu denselben OLAF-Unterlagen abgelehnt hätte und sie hierzu eine Beschwerde geprüft hätte.

37. Die Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass die Weigerung der EIB, der Öffentlichkeit Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung (beides angemessen geschwärzt) von OLAF zu gewähren, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Sie unterbreitet daher gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten im Folgenden eine entsprechende Empfehlung.

Empfehlung

Auf der Grundlage der Untersuchung dieser Beschwerde richtet die Bürgerbeauftragte folgende Empfehlungen an die Europäische Investitionsbank:

Die EIB sollte der Öffentlichkeit Zugang zu dem Bericht und der Empfehlung gewähren, die OLAF bezüglich des an Volkswagen gewährten EIB-Darlehens ausgesprochen hat, wobei personenbezogene Daten – sprich jeglicher Text, der zur Identifizierung von Personen führen könnte – angemessen zu schwärzen sind.

Darüber hinaus sollte die EIB der Öffentlichkeit Zugang zu ihren internen Aufzeichnungen vom 5. Oktober 2017 und vom 9. Oktober 2017 gewähren, wobei personenbezogene Daten – sprich jeglicher Text, der zur Identifizierung von Personen führen könnte – angemessen zu schwärzen sind.

Die Europäische Investitionsbank und der Beschwerdeführer werden von dieser Empfehlung



in Kenntnis gesetzt. Gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten übermittelt die EIB bis 29. Juni 2019 eine ausführliche Stellungnahme abgeben.

Emily O'Reilly

Europäische Bürgerbeauftragte

Strasburg, 17/04/2019

[1] Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (94/262/EGKS, EG, Euratom), Abl. 1994 L 113, S. 15.

[2] Gemäß der Transparenzpolitik der EIB-Gruppe vom 6. März 2015, verfügbar auf https://www.eib.org/attachments/strategies/eib_group_transparency_policy_de.pdf

[3] Weitere Informationen zum Hintergrund der Beschwerde, zu den Argumenten der Parteien und zur Untersuchung der Bürgerbeauftragten finden sich in der vollständigen Fassung des Lösungsvorschlags der Bürgerbeauftragten unter <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/111782>

[4] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603237/EPRS_BRI\(2017\)603237_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603237/EPRS_BRI(2017)603237_EN.pdf)

[5] <http://news.mit.edu/2017/volkswagen-emissions-premature-deaths-europe-0303>

[6] <https://www.eib.org/attachments/press/summary-olaf-report-antrieb-rdi-volkswagen-ag.pdf>

[7] Urteil des Gerichts, 26. Mai 2016, International Management Group/Europäische Kommission, T-110/15, ECLI:EU:T:2016:322, Rn. 38, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=CB987AA79DDC4066EF92DFA27E34C8A>

[8] Vereinbarung zwischen der Europäischen Investitionsbank und der Volkswagen AG im Hinblick auf das EIB-Darlehen „Antrieb RDI“, abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/press/news/agreement-reached-between-the-european-investment-bank-and-v>



[9] Abrufbar unter <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/95520> .

[10] Siehe Zusammenfassung der EIB vom 18. Februar 2019 oben.

[11] Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> .

[12] Die EIB antwortete im April 2018, dass sie tatsächlich Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 unterliegt, mit der das Übereinkommen von Aarhus auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung findet. Die EIB setzt Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 mit Abschnitt 5.7 ihrer TP um.