

*Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).*

## **Entscheidung zu den Fällen 320/2021/DDJ und 599/2021/DDJ über die Weigerung der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten zu ihrem Geschäftsverkehr mit zwei Unternehmen zu gewähren, die eine Plattform für die Datenanalyse bereitstellen**

Entscheidung

**Fall 320/2021/DDJ - Geöffnet am 22/02/2021 - Entscheidung vom 14/06/2021 - Betroffene Institution** Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung ( Kein Missstand festgestellt ) |

**Fall 599/2021/DDJ - Geöffnet am 31/03/2021 - Entscheidung vom 14/06/2021 - Betroffene Institution** Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung ( Kein Missstand festgestellt ) |

Die beiden Fälle betrafen Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über die Geschäftsbeziehungen und die geschäftliche Kommunikation von Europol mit zwei Unternehmen, die der Agentur eine Plattform für die Datenanalyse zur Verfügung stellen. Europol verweigerte den teilweisen oder vollumfänglichen öffentlichen Zugang zu den meisten der vom ersten Antrag betroffenen Dokumente, und zwar vor allem mit Argument, dass die Offenlegung den Schutz des öffentlichen Interesses an der Wahrung der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigen würde. Außerdem wurde der öffentliche Zugang zu allen Dokumenten in Verbindung mit dem zweiten Antrag verweigert, um die öffentliche Sicherheit und die internen Entscheidungsfindungsprozesse der Agentur zu schützen.

Nach Prüfung der fraglichen Dokumente befand die Bürgerbeauftragte, dass die Offenlegung des Großteils der darin enthaltenen Informationen den Schutz des öffentlichen Interesses an der Wahrung der öffentlichen Sicherheit voraussichtlich gefährden würde. Die Bürgerbeauftragte war der Ansicht, dass angesichts der eng begrenzten Informationen, die nicht unter die genannte Ausnahmeregelung fielen, eine Fortsetzung der Untersuchung nicht



gerechtfertigt sei.

Obwohl der Bürgerbeauftragten eine Reihe von Mängeln bei der Bearbeitung des Falls durch Europol aufgefallen waren, gelangte sie insgesamt zu dem Schluss, dass die Weigerung von Europol, der Öffentlichkeit Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, nicht als Missstand in der Verwaltungstätigkeit zu werten sei.

## Hintergrund der Beschwerde

1. Im Jahr 2012 schloss Europol einen Vertrag mit einer privaten Beratungsfirma über die Entwicklung einer Datenanalyseplattform. In den letzten Jahren wurden Bedenken hinsichtlich dieser Plattform geäußert, auch in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten [1] .

2. Im Oktober und Dezember 2020 stellte der Beschwerdeführer – ein Forscher – zwei Anträge [2] auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten an Europol, die sich auf die vertraglichen Beziehungen von Europol und die Kommunikation mit zwei an der Entwicklung der Datenanalyseplattform beteiligten Beratungsunternehmen beziehen. [3] Im zweiten Antrag beantragte der Beschwerdeführer auch Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Kommunikation mit dem Verwaltungsrat von Europol zu diesem Thema und zu einer Reihe von operativen Plänen.

3. In Bezug auf den ersten Antrag stellte Europol 63 Dokumente [4] fest , die in den Anwendungsbereich des Antrags des Beschwerdeführers fallen. Sie gewährte der Öffentlichkeit Zugang zu Teilen von elf Dokumenten und zu zwei Dokumenten in ihrer Gesamtheit. Europol verweigerte den Zugang zu den anderen Dokumenten. In Bezug auf den zweiten Antrag stellte Europol sieben Dokumente fest, zu denen es alle den Zugang verweigerte.

4. Der Beschwerdeführer forderte Europol auf, diese Beschlüsse (durch Einreichung von „Bestätigungsanträgen“) im Dezember 2020 und Februar 2021 zu überprüfen, wodurch mehrere Punkte der Unstimmigkeit mit den ursprünglichen Beschlüssen von Europol aufgeworfen wurden.

5. Im Januar und März 2021 bestätigte Europol seine ersten Beschlüsse zu beiden Anträgen.

6. Da er mit den Entscheidungen von Europol nicht einverstanden war, wandte sich der Beschwerdeführer an den Bürgerbeauftragten.

## Die Untersuchung

7. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung zur Weigerung Europols ein, der Öffentlichkeit Zugang zu den in den Anträgen des Beschwerdeführers genannten Dokumenten zu gewähren.



8. Im Laufe der Untersuchung prüfte das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten die angeforderten Dokumente angesichts der Gründe, die Europol für die Nichtoffenlegung dieser Dokumente vorlegte.

## Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

### Argumente von Europol

#### Rechtssache 320/2021/DDJ

9. In Bezug auf den ersten Antrag des Beschwerdeführers zu Dokumenten [6] berief sich Europol auf die Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die öffentliche Sicherheit und den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen. [7]

10. In Bezug auf die Dokumente, zu denen nur ein teilweiser Zugang der Öffentlichkeit gewährt worden sei, erklärte Europol, dass es personenbezogene Daten sowie Informationen über die technischen Einzelheiten des Europol-Systems und der Betriebsverfahren geschwärzt habe. Die Veröffentlichung solcher sensiblen Informationen in der letztgenannten Kategorie hätte negative Auswirkungen auf die internen Arbeitsprozesse bei Europol, die Cyberresilienz von Europol und die damit verbundenen Reaktionen. Es würde sich auch negativ auf das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen Europol und seinen Partnern auswirken, die für die Tätigkeiten von Europol von wesentlicher Bedeutung sind und daher Europol daran hindern würden, seine Aufgaben zu erfüllen.

11. In Bezug auf die Dokumente, zu denen sie den Zugang der Öffentlichkeit in ihrer Gesamtheit verweigerte, erklärte Europol, dass diese aus Vertragsdokumenten sowie aus Korrespondenz, Sitzungsprotokollen und Berichten bestehe. Europol zufolge enthalten beide Dokumente Informationen über die technischen Einzelheiten des Europol-Systems und seine Funktionen. Die identifizierten Vertragsdokumente enthalten auch Informationen über die Spezifikationen und Anforderungen des Europol-Systems und der Europol-Umgebungen, Betriebsabläufe, Geschäftsprozesse und Arbeitsabläufe. Die Veröffentlichung solcher sensiblen Informationen an die Öffentlichkeit würde das Vertrauen zwischen Europol und seinen Partnern untergraben, das für die Tätigkeiten von Europol von wesentlicher Bedeutung ist und daher Europol daran hindern würde, seine Aufgaben zu erfüllen.

#### Rechtssache 599/2021/DDJ

12. Was den zweiten Antrag betrifft, so hat Europol die Ausnahmen für den Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die öffentliche Sicherheit, den Schutz der Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen sowie den Schutz seines Entscheidungsprozesses geltend gemacht. [9]

13. Europol verweigerte den Zugang zu drei Dokumenten, die sich auf Protokolle der Sitzungen



des Verwaltungsrats und den Schriftverkehr zwischen der Direktion von Europol und dem Verwaltungsrat beziehen, da sie sensible Fragen im Zusammenhang mit den Europol-Systemen betreffen, deren Freigabe die Fähigkeit von Europol zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben beeinträchtigen könnte.

**14.** Im Falle eines Dokuments, das sich auf den Schriftverkehr zwischen der Direktion von Europol und dem Verwaltungsrat bezieht, verweigerte Europol den Zugang der Öffentlichkeit, da seine Offenlegung im Rahmen von Beratungen und Vorabkonsultationen innerhalb von Europol Stellungnahmen für den internen Gebrauch offenlegen würde, was wiederum den Entscheidungsprozess von Europol untergräbt.

**15.** In Bezug auf die letzten drei ermittelten Dokumente wies Europol darauf hin, dass sie operative Informationen enthalten, deren Freigabe die Wirksamkeit gegenwärtiger und künftiger operativer Tätigkeiten der EU-Mitgliedstaaten bei ihrer Bekämpfung der schweren Kriminalität beeinträchtigen könnte. Darüber hinaus würde ihre Offenlegung das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen Europol und seinen Partnern gefährden, die für die Tätigkeiten von Europol von wesentlicher Bedeutung sind, wodurch die Fähigkeit von Europol, seine Aufgaben wirksam wahrzunehmen, möglicherweise beeinträchtigt würde.

#### **Argumente des Beschwerdeführers**

**16.** Der Beschwerdeführer machte geltend, dass Europol die Ausnahmen vom Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – soweit sie auf Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 3 der geltenden Vorschriften gestützt seien – übermäßig restriktiv anwendete, wodurch gegen EU-Transparenzstandards und gegen die Rechtsprechung der Unionsgerichte verstoßen würde.

**17.** Aufgrund der weiten Art und Weise, in der Europol offenbar Rechtfertigungen für die Nichtoffenlegung herangezogen habe, erklärte der Beschwerdeführer, dass Europol seine Weigerung nicht auf 1) den *vorhersehbaren* und *mehr als rein hypothetischen Schaden* für eines der geschützten Interessen und 2) auf eine *Einzelfallanalyse des potenziellen Schadens durch* Offenlegung gestützt habe. Der Beschwerdeführer machte ferner geltend, dass Europol nicht dargetan habe, wie die Offenlegung der ermittelten Dokumente die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben *tatsächlich* beeinträchtigen würde.

**18.** Der Beschwerdeführer machte geltend, Europol habe nicht geprüft, ob ein teilweiser Zugang gewährt werden könne. [10] Europol habe ferner versäumt, dass Ausnahmen vom Recht auf Zugang der Öffentlichkeit nur in dem Zeitraum gelten könnten, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt sei. [11]

**19.** In Bezug auf den zweiten Antrag machte der Beschwerdeführer geltend, dass Europol hätte prüfen müssen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments bestehe, das zum Schutz des Entscheidungsprozesses von Europol abgelehnt worden sei. [12] Der Beschwerdeführer stellte fest, dass die Beteiligung des Unternehmens an der Arbeit von Europol von besonderem öffentlichem Interesse sei, insbesondere angesichts der Tatsache, dass es Gegenstand von Medienartikeln und Untersuchungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) gewesen sei. Der Beschwerdeführer machte geltend, die



Entscheidung von Europol zeige nicht, dass sie dies berücksichtigt habe.

**20.** Schließlich vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass Europol mit der bloßen Bestätigung seiner ursprünglichen Entscheidung in einem Satz gegen seine Verpflichtung verstoßen habe, jedes Vorbringen eines Antragstellers in einer Zweitentscheidung zu überprüfen.

## Bewertung des Bürgerbeauftragten

**21.** Der Bürgerbeauftragte erkennt an, wie wichtig eine öffentliche Kontrolle in Bezug auf das Thema Datenverarbeitung durch Strafverfolgungsbehörden ist. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Dokumente, zu denen der Zugang der Öffentlichkeit in diesem Fall beantragt wird, den Erwerb und die Implementierung einer IT-Plattform zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit betreffen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass das spezialisierte Gremium der EU, das die Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die Organe überwacht, der EDSB kürzlich untersucht hat, wie Europol personenbezogene Daten von Einzelpersonen verarbeitet, und mehrere Empfehlungen an Europol abgegeben hat [13].

**22.** Bei der Anwendung der Ausnahmen von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung 1049/2001 (und damit entsprechend der einschlägigen Bestimmung der Europol-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit), einschließlich der Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die öffentliche Sicherheit, verfügen die EU-Organe über einen weiten Ermessensspielraum [14].

**23.** Nach Überprüfung der betreffenden Dokumente hält der Bürgerbeauftragte die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit auf der Grundlage der Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses in Bezug auf die öffentliche Sicherheit für angemessen in Bezug auf fast alle Redaktionen. Die Dokumente beziehen sich in der Tat auf technische Details des Europol-Sicherheitssystems und/oder Arbeitsverfahren innerhalb von Europol, deren Offenlegung die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen könnte.

**24. Darüber hinaus** stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Weigerung, der Öffentlichkeit Zugang zu einem Dokument zu gewähren, auf der Grundlage der Notwendigkeit, den Entscheidungsprozess von Europol zu schützen, angesichts des Inhalts dieses Dokuments gerechtfertigt war. Es besteht kein offensichtliches überwiegendes öffentliches Interesse, das die Verbreitung dieses Dokuments rechtfertigen würde.

**25.** Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass einige sehr begrenzte Teile der Dokumente besser unter die Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person fallen können, beispielsweise Informationen über die Preisgestaltung. [15] Es besteht kein offensichtliches überwiegendes öffentliches Interesse, das die Verbreitung dieser Informationen rechtfertigen würde. Zwar war es aus formaler rechtlicher Sicht eine Aufsicht von Europol, sich nicht auf diese Ausnahme zu berufen, doch hält es die Bürgerbeauftragte nicht für gerechtfertigt, ihre Untersuchung in Bezug auf diese sehr



begrenzten Redaktionen fortzusetzen, da es unwahrscheinlich wäre, dass ein breiterer Zugang der Öffentlichkeit zur Folge hätte.

**26.** Aus den Unterlagen, die Europol dem Bürgerbeauftragten vorgelegt hat, die eine detaillierte Beschreibung der Bearbeitung der Ersuchen durch Europol enthalten, ist der Bürgerbeauftragte ferner davon überzeugt, dass Europol seine ursprüngliche Entscheidung bei seiner Bestätigungsbeschlüsse angemessen überprüft hat. Der Bürgerbeauftragte ist ferner der Auffassung, dass Europol eine angemessene Prüfung der Frage vorgenommen hat, ob ein teilweiser Zugang zu den streitigen Dokumenten gewährt werden könnte, was sich aus der Tatsache ergibt, dass der größte Teil des Rahmenvertrags zwischen Europol und den Beratungsunternehmen offengelegt wurde.

**27.** Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass die Kommunikation von Europol mit dem Beschwerdeführer besser gewesen sein könnte. Insbesondere hätte Europol besser mit dem Beschwerdeführer in Bezug auf seine in den Zweitanträgen vorgebrachten Argumente zusammenarbeiten können. Der Bürgerbeauftragte versteht zwar, dass Europol möglicherweise nicht in der Lage war, mehr Informationen über die Art der angeforderten Dokumente preiszugeben, doch hätte er seinen Standpunkt zu einigen Argumenten des Beschwerdeführers besser darlegen können, um beispielsweise dem Beschwerdeführer zu versichern, dass er gegebenenfalls geprüft habe, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung bestehe.

## **Schlußfolgerung**

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung ab:

**Zwar gab es eine Reihe von Mängeln in der Art und Weise, wie Europol die Anträge des Beschwerdeführers behandelte, insgesamt gab es jedoch keinen Missstand in der Verwaltung von Europol in Bezug auf die Nichtweitergabe der angeforderten Dokumente.**

Der Beschwerdeführer und Europol werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 14.6.2021

[1] Siehe Ziffer 21.

[2] Gemäß der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des



Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Link].

[3] Europol unterzeichnete nach einem Standardverfahren einen Vertrag mit einem Beratungsunternehmen, einschließlich eines in den USA ansässigen Unterauftragnehmers, mit dem Ziel, eine Plattform für ein Analysesystem bereitzustellen. Europol hat diese Software ab 2016 in Betrieb genommen.

[4] Europol übermittelte dem Beschwerdeführer zunächst eine Reihe von 66 Dokumenten, erklärte dem Bürgerbeauftragten im Verlauf der Untersuchung jedoch, dass einige Dokumente zweimal gezählt worden seien.

[5] Ein im Antrag genanntes Dokument war bereits Teil des ersten Zugangs des Beschwerdeführers zu Dokumenten an Europol.

[6] Der Beschwerdeführer beantragte: *1. „Details früherer oder laufender vertraglicher Vereinbarungen und Mandate [zwischen Europol und Beratungsunternehmen]; 2. Master Service Agreement (MSA) zwischen Europol [und Beratungsunternehmen]; 3. Austausch (z. B. E-Mails, einschließlich Anhänge) und Sitzungsaufzeichnungen (Protokolle, Memos, Tagesordnungen) unter Beteiligung von Europol-Beamten und Vertretern der [Beratungsgesellschaften] zwischen Januar 2018 und Oktober 2020.“*

[7] Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Vorschriften des Verwaltungsrats über den Zugang der Öffentlichkeit zu Europol-Dokumenten; Europols Durchführungsbeschluss zur Verordnung 1049/2001, deren Ausnahmen in Artikel 4 größtenteils mit der Verordnung 1049/2001 identisch sind (und unter folgendem Link abrufbar sind:

[https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision\\_of\\_the\\_mb\\_rules\\_applying\\_reg\\_1049\\_2001.p](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision_of_the_mb_rules_applying_reg_1049_2001.p) [Link]).

[8] Der Beschwerdeführer beantragte eine Reihe spezifischer Unterlagen (einschließlich Daten und Aktennummern) in Bezug auf: *1. Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats von Europol; 2. Korrespondenz zwischen der Direktion von Europol und dem Verwaltungsrat; 3.) Operationelle Pläne für die Taskforce Fraternalite und „Secondary Security Checks“ an den EU-Außengrenzen.*

[9] Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Regelung des Verwaltungsrats über den Zugang der Öffentlichkeit zu Europol-Dokumenten (siehe Fußnote 7).

[10] Gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Regelung des Verwaltungsrats über den Zugang der Öffentlichkeit zu Europol-Dokumenten (siehe Fußnote 7).

[11] Gemäß Artikel 4 Absatz 6.

[12] Vgl. Artikel 4 Absatz 3.

[13] Eine redigierte Fassung des Beschlusses des EDSB ist abrufbar unter:



<https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/investigations/edps-decision-own-initiative-inquiry-euro>  
[Link].

[14] Siehe den Beschluss des Europäischen Bürgerbeauftragten in der Sache 1767/2018/MIG.

Vgl. auch: Urteil des Gerichts vom 11. Juli 2018, *ClientEarth/Kommission*, T-644/16, Rn. 23-25

(

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mo%20de=ls>

[Link]).

[15] Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Regelung des Verwaltungsrats über den Zugang der Öffentlichkeit (siehe Fußnote 7).