Europäische Ombudsstelle

Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 402/2004/GG gegen die Europäische Kommission

Entscheidung
Fall 402/2004/GG - **Geöffnet am** 18/02/2004 - **Entscheidung vom** 12/08/2004

Straßburg, den 12. August 2004
Sehr geehrter Herr Dr. G.,

am 5. Februar 2004 reichten Sie im Namen der GFI Umwelt – Gesellschaft für Infrastruktur und Umwelt mbH eine Beschwerde gegen die Europäische Kommission ein, die den „technical assistance contract no. CHN/B7-300/97/4-env/liep/a1“ (Vertrag über technische Hilfe) betraf.

Am 18. Februar 2004 leitete ich Ihre Beschwerde an den Präsidenten der Europäischen Kommission weiter.

Am 19. März 2004 ersuchten Sie mich, die Ablehnung der Akteneinsicht durch die Kommission gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 in meine Untersuchung einzubeziehen. In meiner Antwort vom 29. März 2004 wies ich darauf hin, dass die Frist nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, innerhalb derer die Kommission Zweitanträge zu beantworten hat, wohl noch nicht abgelaufen war, als Sie Ihr Schreiben vom 19. März 2004 übersandten. Deshalb setzte ich Sie davon in Kenntnis, dass ich nicht in der Lage war, Ihrem Ersuchen stattzugeben. Sie wurden allerdings darauf hingewiesen, dass Sie Ihr Ersuchen erneuern konnten, falls die Kommission Ihren Zweitantrag zurückweisen oder diesen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist beantworten sollte.

Die Kommission übermittelte ihre Stellungnahme am 30. April 2004. Diese übersandte ich Ihnen am 3. Mai 2004 und bot Ihnen an, Anmerkungen hierzu zu machen, falls Sie dies wünschen sollten.

Mit Schreiben vom 3. Mai 2004 teilten Sie mir mit, dass Sie eine Beschwerde gegen die Ablehnung der Akteneinsicht durch die Kommission einlegen wollten. Diese Beschwerde wurde unter dem Aktenzeichen 1368/2004/GG registriert und wird derzeit von mir geprüft.

Am 10. Mai 2004 übersandten Sie mir Ihre Anmerkungen zu der Stellungnahme der Kommission.

Mit diesem Schreiben möchte ich Ihnen die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen mitteilen.

DIE BESCHWERDE

Der Beschwerdeführer, ein deutsches Unternehmen, war Teil eines Konsortiums für das EU-China Liaoning Integrated Environment Programme gemäß einem Vertrag über technische Unterstützung (technical assistance contract no. CHN/B7-300/97/4-env/liep/a1), der mit der Europäischen Kommission abgeschlossen wurde. Das betreffende Projekt bezog sich auf Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und China. Der langfristige Sachverständige (der als „stellvertretender Europäischer Ko-Direktor“ bezeichnet wurde), der von dem Beschwerdeführer eingestellt wurde, war Herr W.

Am 15. September 2003 teilte die Delegation der Kommission in Peking (die “Delegation”) RRI (Rhein-Ruhr Ingenieur-Gesellschaft mbH, einem deutschen Unternehmen), dem Projektkoordinator, mit Einscheiben mit, dass sie entschieden hatte, den Vertrag gemäß dessen Artikel 15 fristlos zu kündigen. Die Kommission verwies auf zwei Schreiben vom 6. Juni 2002 bzw. 30. Juni 2003, in denen sie darauf hingewiesen habe, dass die vom Vertragnehmer erbrachten Dienstleistungen nicht zu ihrer Zufriedenheit erbracht worden seien, und gedroht habe, dass sie das Verhalten des Konsortiums unter Führung von RRI als Vertragsbruch ansehen würde, wenn der stellvertretende Ko-Direktor nicht seine Aufgaben, wie sie in Addendum Nr. 2 geändert worden waren (z.B. Beschaffung und Auftragsvergabe), erfüllte. Nach Angaben der Kommission gingen trotz der Antworten von RRI weiterhin Beschwerden über ungenügende vom Vertragsnehmer erbrachte Dienstleistungen ein. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass ihr keine andere Wahl blieb, als den Vertrag fristlos zu kündigen.

In einem Schreiben vom 22. September 2003 wandte sich RRI gegen diese Entscheidung und ersuchte die Kommission um genaue Auskünfte bezüglich ihrer Gründe. RRI zufolge hatten die Schreiben der Kommission vom 4. April 2002 und 30. Januar 2003 deren Behauptungen nicht erhärtet. RRI wies darüber hinaus darauf hin, dass die Kommission trotz dem Antrag des Beschwerdeführers vom 11. April 2002 den Einblick in die „mission reports“ verweigert habe, welche die Anschuldigungen unter Umständen bestätigt oder entkräftet hätten. RRI war seinen Angaben zufolge ohne weitergehende Informationen in der Vergangenheit außerstande gewesen, auf die Anschuldigungen, dass es sich eines Verstoßes gegen ihre Vertragspflichten schuldig gemacht hätte, zu reagieren. In ihrem Antwortschreiben vom 26. September 2003 wies die Delegation darauf hin, dass der stellvertretende Ko-Direktor unter anderem für die „Beschaffung und Auftragsvergabe“ zuständig gewesen sei. Nach Aussagen der Delegation hatte der Sachverständige des Beschwerdeführers diese Pflicht nicht erfüllt.

RRI richtete am 10. November 2003 ein weiteres Schreiben an die Delegation. In ihrem Antwortschreiben vom 18. November 2003 gab die Delegation keine weiteren Einzelheiten zu den Gründen für ihre Entscheidung bekannt, den Vertrag zu kündigen.

Als Ergebnis der Kündigung des Vertrags über technische Hilfe sah sich der Beschwerdeführer gezwungen, den Arbeitsvertrag mit Herrn W. zu kündigen. Dieser reichte gegen diese Entscheidung Klage vor dem Arbeitsgericht in Bonn (Deutschland) ein. Der Beschwerdeführer wies darauf hin, dass er im Rahmen jenes Verfahrens gezwungen sei, detaillierte Informationen über die angebliche Arbeitsverweigerung durch Herrn W. vorzulegen.

In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten machte der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, dass die Kommission es unterlassen habe, ausreichend genaue Informationen über die Gründe für die Kündigung des Vertrags über technische Hilfe darzulegen. Der Beschwerdeführer wies darauf hin, dass er am gleichen Tag einen Antrag auf Akteneinsicht aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 an die Kommission gerichtet habe.

Der Beschwerdeführer ersuchte den Bürgerbeauftragten, die Angelegenheit rasch zu bearbeiten, da bald mit einer mündlichen Verhandlung beim Arbeitsgericht zu rechnen sei.

DIE UNTERSUCHUNG

Die Stellungnahme der Kommission

In ihrer Stellungnahme merkte die Kommission Folgendes an:

Hintergrund

Am 3. August 1999 unterzeichnete die Kommission einen Dienstleistungsvertrag mit RRI als dem federführenden Unternehmen eines Konsortiums, zu dem der Beschwerdeführer gehört. In dem Vertrag ging es um die Bereitstellung zweier EU-Sachverständiger, eines Ko-Direktors und eines Finanz/Verwaltungsmanagers für die fachliche Unterstützung des EU-China Liaoning Integrated Environment Project (LIEP), Los a: Management of the Programme Office and Environmental Awareness Project.

Am 8. September 2000 habe RRI angekündigt, dass der Finanz/Verwaltungsmanager der EU aufgrund familiärer Gründe Ende Oktober 2000 ausscheiden müsse, und Herrn W. als seinen Nachfolger vorgeschlagen. Die Kommission sei mit dieser Nachfolgeregelung einverstanden gewesen.

Im Zusammenhang mit der Ernennung des Ko-Direktors habe sich die Kommission in einem Schreiben vom 10. August 2001 an RRI gewandt und vorgeschlagen, dass „der Status und die Verantwortlichkeiten von Herrn W. im Rahmen des Projekts für den verbleibenden Zeitraum der Umsetzung des Programms LIEP angehoben werden sollten, um sowohl seine Fähigkeiten voll nutzen zu können, aber auch um dem anderen langfristigen Sachverständigen [dem noch einzustellenden Ko-Direktor] die Möglichkeit zu geben, sich auf sektorübergreifende Fragen und Probleme der Koordination, wie auch auf strategische und fachliche Fragen bestmöglich konzentrieren zu können.“ Gemäß diesem Schreiben war die neue für Herrn W. vorgesehene Position diejenige eines „stellvertretenden Ko-Direktors für Finanz- und Verwaltungsfragen“.

RRI sei damit einverstanden gewesen, was am 3. September 2001 zur Unterzeichung eines Addendums (Addendum Nr. 2) zum Dienstleistungsvertrag geführt habe. In diesem Addendum sei der Aufgabenbereich des Finanz- und Verwaltungsmanagers in sehr detaillierter Weise

ausgeweitet worden. So findet sich in Artikel 1.2.2 die Bestimmung, wonach er sich „die Zeichnungsberechtigung (u.a. in Bezug auf Aspekte der Beschaffung, Anfragen für Transfers, Verwaltung von Konten und Verträgen) mit dem chinesischen Direktor teilt“. Zu den ihm übertragenen Verantwortlichkeiten oder Aufgaben habe die „Zuständigkeit für Beschaffung und Auftragsvergabe“ (Artikel 4.1) gehört. Eine weitere wichtige Aufgabe habe darin bestanden, „ad interim den EU-Ko-Direktor und den Teamleiter zu vertreten“. Herr W. sei somit zum stellvertretenden Ko-Direktor geworden, und sein Gehalt sei angehoben worden.

Am 2. April 2002 habe die Kommission eine schriftliche Beschwerde an RRI gerichtet, wonach Herr W. seine neuen Verantwortlichkeiten und Aufgaben, wie sie in dem Addendum festgelegt worden seien, nicht erfülle; sie habe außerdem um eine Bestätigung darüber gebeten, dass der private Vertrag zwischen Herrn W. und dem Konsortium an den neuen Aufgabenbereich angepasst worden war. Am 6. Juni 2002 habe die Kommission erneut um diese Bestätigung gebeten.

Es habe den Anschein, als ob Herr W. sich nicht über eine Veränderung seiner Verantwortlichkeiten bewusst gewesen sei, da er es systematisch abgelehnt habe, seine neuen Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen.

Am 30. Januar 2003 sei RRI erneut von der Kommission gewarnt worden, dass es als vertragbrüchig betrachtet werden würde. Die Kommission habe erneut um die Bestätigung gebeten, dass der Vertrag von Herrn W. an die neue Situation angepasst worden war.

Der Verdacht der Kommission, dass der Vertrag mit Herrn W. nicht angepasst worden war, sei durch die Tatsache erhärtet worden, dass nie eine ausdrückliche Bestätigung dieser Änderung eingegangen sei.

Mit Schreiben vom 5. Februar 2003 habe RRI versichert, die Angelegenheit zu klären, sobald Herr W. aus seinem Urlaub zurück sei.

Die Situation habe sich jedoch nicht geändert, und Herr W. habe weiterhin alle neuen Zuständigkeiten abgelehnt. Die Delegation habe weiterhin Beschwerden von allen betroffenen Parteien (vom chinesischen Ko-Direktor und vom Ko-Direktor der EU) erhalten, die sich gezwungen sahen, die zusätzliche Arbeitsbelastung zu übernehmen.

Am 15. September 2003 habe die Delegation dann den Vertrag gemäß dessen Artikel 15 Absätze 2 und 3 des Vertrags (Vertragsbruch) gekündigt.

Die Beschwerde

Gemäß Artikel 6 des Vertrags sei der einzige Ansprechpartner der Kommission für Mitteilungen im Zusammenhang mit dem Vertrag RRI gewesen, das den Vertrag im Namen des Konsortiums unterzeichnet hatte, zu dem auch der Beschwerdeführer gehörte. Demnach hätten alle Kommunikationen vertragsgemäß zwischen RRI und der Kommission stattgefunden.

Nach mehreren Kontakten zwischen der Kommission und RRI zu diesem Thema sei RRI am 30. Januar 2003 offiziell gewarnt worden, dass es als vertragsbrüchig angesehene werden

würde, wenn es ihm nicht gelänge, Herrn W. dazu zu bewegen, seine neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu übernehmen. Es habe sich allerdings nichts geändert.

Schlussfolgerung

Die Kommission vertrat die Ansicht, dass sie im Einklang mit den Vertragsbestimmungen gehandelt habe. Sie wies darauf hin, dass sie gegenüber RRI hinreichend deutlich gemacht habe, warum dem Konsortium Vertragsbruch vorgeworfen wurde. Sechs Monate vor Beendigung des Vertrags sei eine offizielle Warnung ausgesprochen worden.

Die Beendigung des Vertrags von Herrn W. und die damit verbundenen Gründe seien Bestandteil des Vertrags zwischen dem Konsortium und Herrn W. Die Kommission sei hier nicht Vertragspartei und könne somit in diesen Streitfall nicht eingreifen.

Die Anmerkungen des Beschwerdeführers

In seinen Anmerkungen hielt der Beschwerdeführer seine Beschwerde aufrecht und ließ sich u.a. folgendermaßen ein:

Die Beurteilung der Kommission stehe in krassem Gegensatz zum Inhalt der „mid-term evaluation“ vom 1. September 2002, in der Herrn W. persönlich gute Leistungen bescheinigt worden seien. Außerdem habe die Kommission und ihre Delegation den Versuch unternommen, auf die vertraglichen Beziehungen zu Herrn W. Einfluss zu nehmen.

Der Bürgerbeauftragte solle deshalb die Kommission dazu bewegen, die Kündigungsgründe durch geeignete Dokumente zu belegen.

DIE ENTSCHEIDUNG

1 Die angebliche Nichtangabe ausreichend präziser Informationen über die Gründe für die Kündigung des Vertrags über technische Hilfe

1.1 Am 3. August 1999 unterzeichnete die Kommission einen Dienstleistungsvertrag mit RRI (einer deutschen Gesellschaft) als dem federführenden Unternehmen eines Konsortiums, zu dem der Beschwerdeführer (ein anderes deutsches Unternehmen) gehörte. In dem Vertrag ging es um die Bereitstellung zweier EU-Sachverständiger, eines Ko-Direktors und eines Finanz/Verwaltungsmanagers für die fachliche Unterstützung des EU-China Liaoning Integrated Environment Project (LIEP), Los a: Management of the Programme Office and Environmental Awareness Project. Herr W., ein vom Beschwerdeführer angestellter Sachverständiger, war im September 2000 Finanz/Verwaltungsmanager geworden. Gemäß einem im September 2001 unterzeichneten Addendum zum Vertrag war Herr W. stellvertretender Ko-Direktor geworden. Am 15. September 2003 teilte die Delegation der Kommission in Peking RRI mit eingeschriebenem Brief mit, dass sie entschieden hatte, den Vertrag gemäß dessen Artikel 15 fristlos zu kündigen, weil der stellvertretende Ko-Direktor seine Aufgaben, wie sie durch Addendum Nr. 2 geändert worden waren (z.B. Zuständigkeit für Beschaffung und Auftragsvergabe), nicht erfüllt habe. In seiner im Februar 2004 beim Bürgerbeauftragten eingelegten Beschwerde behauptete der Beschwerdeführer, dass es die Kommission unterlassen habe, ausreichend präzise Informationen über die Gründe für die Kündigung des Vertrags über technische Hilfe zu liefern.

1.2 Die Kommission wies darauf hin, dass gemäß Artikel 6 des Vertrags ihr einziger Ansprechpartner für Mitteilungen im Zusammenhang mit dem Vertrag RRI gewesen sei, das den Vertrag im Namen des Konsortiums unterzeichnet hatte, zu dem auch der Beschwerdeführer gehörte. Demnach fand die Kommunikation vertragsgemäß jeweils zwischen RRI und der Kommission statt. Die Kommission machte darüber hinaus geltend, dass nach mehreren Kontakten zu diesem Thema (Schreiben vom 2. April 2002 und 6. Juni 2002) RRI am 30. Januar 2003 offiziell gewarnt worden sei, dass es als vertragsbrüchig betrachtet werden würde, wenn es ihm nicht gelänge, Herrn W. zur Übernahme seiner neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu veranlassen. Die Kommission vertrat daher die Ansicht, dass sie im Einklang mit den Vertragsbestimmungen gehandelt und gegenüber RRI ausreichend deutlich gemacht habe, warum dem Konsortium Vertragsbruch vorgeworfen wurde.

1.3 Die Kommission gründete ihre Entscheidung, den Vertrag zu kündigen, auf dessen Artikel 15 Absatz 2, in dem Folgendes geregelt ist: „where the contractor is found by the Commission to be in breach of contract, the contract may be terminated by the Commission at any time by registered letter, without previous notice and with no compensation on the part of the Commission“ (gelangt die Kommission zu der Überzeugung, dass sich der Vertragnehmer eines Vertragsbruchs schuldig gemacht hat, kann die Kommission den Vertrag jederzeit mit Einschreiben fristlos und ohne Schadensersatzpflicht der Kommission kündigen). Es sei darauf hingewiesen, dass es im Rahmen dieser Beschwerde nicht um die Frage geht, ob die Entscheidung der Kommission, den Vertrag zu kündigen, sachlich gerechtfertigt war, sondern nur um die Frage, ob die Kommission ausreichend präzise Informationen über die Gründe, so zu handeln, gegeben hat.

1.4 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass nach Artikel 6 des Vertrages Mitteilungen in Ausführung des Vertrags mit Ausnahme von Zahlungsanforderungen an die Kommission und, soweit das beauftragte Konsortium betroffen war, an RRI zu richten waren. Die Ansicht der Kommission, dass RRI ihr einziger Ansprechpartner im Zusammenhang mit Kommunikationen im Rahmen des Vertrags war, ist deshalb offenbar zutreffend.

1.5 In ihren Schreiben an die RRI wies die Kommission darauf hin, dass Herr W. es ihrer Ansicht nach versäumt habe, seine Pflichten zu erfüllen, die ihm durch das Addendum übertragen worden waren, auf das man sich im September 2001 geeinigt hatte. Es trifft zu, dass auf diese neuen Pflichten von Herrn W. in den Schreiben der Kommission vom 2. April 2002, 6. Juni 2002 und 30. Januar 2003 nur in allgemeiner Form Bezug genommen wird. Es sollte allerdings beachtet werden, dass die Kommission RRI in diesem Schreiben aufforderte zu bestätigen, dass der Vertrag von Herrn W. mit dem Konsortium so angepasst wurde, dass dieser neue Aufgabenbereich berücksichtigt wurde, und dass RRI offenbar eine derartige Bestätigung nicht abgegeben hat. Es sollte ferner berücksichtigt werden, dass RRI in ihrem Antwortschreiben vom 5. Februar 2003 zusagte, dem „Vorwurf [der Kommission] unverzüglich nachzugehen, um weitere Streitigkeiten zu vermeiden“. Eine solche Antwort ist allerdings offenbar nicht erfolgt. Unter diesen Umständen ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass für die Kommission keine Veranlassung bestand, ihre Anschuldigungen detaillierter zu beschreiben oder schriftliche Belege für sie vorzulegen. Schließlich werden in dem Schreiben der Kommission vom 15. September 2003, mit dem der Vertrag gekündigt wurde, die

“Zuständigkeiten für Beschaffung und Auftragsvergabe“ als Beispiel für die Pflichten erwähnt, die ihrer Ansicht nach von Herrn W. vernachlässigt wurden.

1.6 Im Hinblick auf diese Sachlage ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission ausreichend präzise Informationen über ihre Gründe für die Vertragskündigung gegeben hat. Es sei angemerkt, dass die von der Kommission geäußerte Auffassung nicht von der „mid-term evaluation“ widerlegt wird, die der Beschwerdeführer erwähnt. In der entsprechenden Passage dieses Dokuments wird zwar die Arbeit von Herrn W. gewürdigt, allerdings werden auch die Probleme, die hinsichtlich dessen Position bestehen, eindeutig erwähnt (1) . Auch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die „mid-term evaluation“ im September 2002 erfolgte, mehr als ein Jahr vor der Kündigung des Vertrags.

2 Schlussfolgerungen

Die Untersuchungen des Bürgerbeauftragten zu dieser Beschwerde haben ergeben, dass offenbar kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Europäischen Kommission vorlag. Der Bürgerbeauftragte schließt den Fall daher ab.

Der Präsident der Europäischen Kommission wird ebenfalls über diese Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Die Passage hat folgenden Wortlaut: ”The current situation demonstrates a good working relationship between the EU Director and the Finance and Administration Director. This is however more the result of personal goodwill and understanding of each for the role of the other. The latter had made substantial and invaluable contributions to LIEP but has suffered from a problematic contractual situation which does not cover his perceived level of responsibility, little support from his contractng company and has been placed in a difficult position during the directorship changes. He has however throughout maintained a high level of professionalism and personal interest in LIEP. Given his experience and the absolute necessity to supply this function to the programme, it is the evaluator’s strong opinion that a final attempt be made to clarify his contractual position in order to minimise the disruptive impact of a change. (…) While there is a degree of understanding, on the part of the evaluators, for the current contractual dispute, it nevertheless remains disruptive to the Programme and a final solution found rapidly (sic).