



## Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 1438/2004/GG gegen das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung

Entscheidung

**Fall 1438/2004/GG - Geöffnet am 03/06/2004 - Entscheidung vom 07/12/2004**

Straßburg, den 7. Dezember 2004

Sehr geehrter Herr X.,

am 13. Mai 2004 reichten Sie beim Europäischen Bürgerbeauftragten eine Beschwerde ein, weil sich das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) weigerte, Ihnen Zugang zu dem abschließenden Bericht (Final Case Report) über die von OLAF durchgeführte Untersuchung von Unregelmäßigkeiten in einer Dienststelle der Kommission zu gewähren.

Am 3. Juni 2004 leitete ich die Beschwerde an den Generaldirektor von OLAF weiter. OLAF übermittelte seine Stellungnahme (in englischer Sprache) am 19. August 2004. Ich erhielt diese Stellungnahme jedoch erst am 10. September 2004. Am 20. September 2004 übermittelte mir OLAF eine Übersetzung seiner Stellungnahme ins Deutsche. Ich leitete diese Übersetzung am 27. September 2004 mit der Bitte, dazu gegebenenfalls bis zum 31. Oktober 2004 Anmerkungen zu machen, an Sie weiter. Offenbar sind keine Anmerkungen von Ihnen eingegangen.

Ich teile Ihnen nunmehr die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen mit.

DIE BESCHWERDE

Der Beschwerdeführer, ein Beamter der Kommission, der jetzt in einer anderen Generaldirektion arbeitet, war früher für eine Dienststelle der Kommission verantwortlich. Auf einer Pressekonferenz wurden dem Beschwerdeführer Fehler im Hinblick auf die Leitung der Dienststelle vorgeworfen.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) leitete daraufhin eine Untersuchung ein, in deren Verlauf der Beschwerdeführer zweimal befragt wurde, und zwar im Juli 2002 und im Januar 2003.

Am 27. Oktober 2003 teilte OLAF dem Beschwerdeführer mit, dass seine Untersuchung abgeschlossen sei, dass es Folgemaßnahmen seitens der Dienststellen der Kommission empfehle und dass der abschließende Untersuchungsbericht dem Generalsekretär der Kommission übermittelt worden sei.

Am 7. November 2003 bat der Beschwerdeführer den Generalsekretär der Kommission um



eine Kopie dieses Berichts. In einem Schreiben vom 11. November 2003 teilte die Kommission dem Beschwerdeführer mit, dass sein Ersuchen an OLAF weitergeleitet worden sei und er gemäß der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen eine Antwort erhalten werde.

Am 3. Dezember 2003 lehnte OLAF das Ersuchen um Herausgabe des Berichts ab. Am 12. Dezember 2003 bat der Beschwerdeführer OLAF um eine Überprüfung seiner Entscheidung. In einem Schreiben vom 15. Januar 2004 teilte OLAF dem Beschwerdeführer mit, es habe die für die Beantwortung seines Antrags vorgesehene Frist gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 um weitere 15 Arbeitstage verlängern müssen. Am 6. Februar 2004 teilte OLAF dem Beschwerdeführer mit, dass seine Bitte um Überprüfung der Entscheidung von OLAF, ihm die Herausgabe des betreffenden Berichts zu verweigern, abgelehnt worden sei. OLAF wies darauf hin, dass der Bericht zur Weiterbehandlung an das Untersuchungs- und Disziplinaramt (IDOC) der Kommission weitergeleitet worden sei und die Angelegenheit derzeit vom IDOC überprüft werde. OLAF vertrat die Ansicht, dass die Herausgabe des Berichts den Schutz des Zwecks der Untersuchung beeinträchtigen würde. Ferner erklärte OLAF, es sei kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung festzustellen und auch eine Teilherausgabe sei nicht möglich.

Im Schreiben von OLAF wurde darauf hingewiesen, dass zur Anfechtung dieser Entscheidung der Gerichtshof angerufen oder eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten eingereicht werden könnte.

Am 20. April 2004 reichte der Beschwerdeführer gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts eine Beschwerde bei der Kommission ein. In ihrer Antwort vom 7. Mai 2004 wies die Kommission darauf hin, dass die Weigerung, ihm Zugang zu dem betreffenden Dokument zu gewähren, durch eine Klage beim Gericht erster Instanz oder eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten angefochten werden könnte (wie von OLAF in seinem Schreiben vom 6. Februar 2004 angegeben).

Am 13. Mai 2004 reichte der Beschwerdeführer die vorliegende Beschwerde beim Bürgerbeauftragten ein.

Er argumentierte, der Bericht markiere das Ende einer langen gegen ihn geführten Kampagne und es müsse ihm deshalb erlaubt sein, diesen Bericht einzusehen. Er bemerkte ferner, die Untersuchung, auf die sich OLAF beziehe, sei bereits abgeschlossen, so dass er diese Untersuchung in keiner Weise beeinflussen könne. Außerdem erklärte er, OLAF sei Teil der Kommission und dürfe ihn nicht als völlig Außenstehenden behandeln. Seiner Ansicht nach entspreche es auch den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Fairness, wenn man ihm Zugang gewähren würde.

Der Beschwerdeführer erwähnte, er habe von einem der Direktoren in der Generaldirektion (GD), in der er nunmehr tätig ist, erfahren, dass der abschließende Untersuchungsbericht seinen Vorgesetzten in dieser GD zugeleitet worden sei, wenngleich die betreffenden Personen mit den von OLAF untersuchten Vorfällen nichts zu tun gehabt hätten.



Nach Ansicht des Beschwerdeführers bestand auf jeden Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe, da es den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Fairness entspreche, ihm Zugang zu gewähren. Der Beschwerdeführer bezog sich in diesem Zusammenhang auf Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Der Beschwerdeführer machte im Wesentlichen geltend, dass die Weigerung, ihm Zugang zu dem abschließenden Untersuchungsbericht zu gewähren, rechtswidrig sei. Er forderte, ihm Zugang zu dem betreffenden Dokument zu gewähren.

#### **DIE UNTERSUCHUNG Die Stellungnahme von OLAF**

In seiner Stellungnahme machte OLAF die folgenden Anmerkungen:

Die Zugangsverweigerung sei gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 gerechtfertigt. Der abschließende Untersuchungsbericht von OLAF sei am 24. September 2003 angenommen und gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. Nr. L 136 von 1999, S. 1) dem IDOC zwecks Einleitung von Folgemaßnahmen übermittelt worden. Das IDOC habe anschließend den Bericht geprüft, um entscheiden zu können, ob ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden müsse und, wenn ja, mit welcher Begründung und ob eine zusätzliche Untersuchung erforderlich sei oder nicht. Das IDOC habe OLAF auch darauf hingewiesen, dass eine Herausgabe des Berichts zum derzeitigen Zeitpunkt den Schutz der IDOC-Verfahren beeinträchtigen würde, die nicht nur den Beschwerdeführer, sondern auch andere in dem Bericht genannte Beamte betreffen. Eine vorzeitige Herausgabe könne auch weiteren Verfahren bezüglich bestimmter Sachverhalte schaden, die in dem Bericht angesprochen würden und mit laufenden nationalen Verfahren zusammenhängen.

Für die Ansicht des Beschwerdeführers, wonach sein Antrag auf Dokumentenzugang wohlwollender geprüft werden müsste, weil er Kommissionsbeamter sei, lasse sich in der Verordnung 1049/2001 keine Grundlage finden.

OLAF habe außerdem allen verfahrensrechtlichen Vorgaben der Verordnung 1049/2001 entsprochen.

Was das Argument des Beschwerdeführers betreffe, dass einem Direktor und einem Referatsleiter in der GD, für die er nunmehr arbeite, eine Kopie des Berichts übermittelt worden sei, so habe OLAF dem IDOC und dem Generalsekretär der Kommission gemäß den geltenden Vorschriften eine Kopie seines Berichts übermittelt. Dies seien die beiden einzigen Kopien des Berichts, die OLAF der Kommission zugeleitet habe.

Die Anstellungsbehörde werde zu gegebener Zeit entscheiden, ob ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden müsse. In diesem Fall finde Anhang IX des Statuts Anwendung. Artikel 3 dieses Anhangs sehe vor, dass der betreffende Beamte „über alle in den Akten enthaltenen Beweismittel“ unterrichtet werde. Falls also der abschließende Untersuchungsbericht von OLAF in einem etwaigen künftigen Disziplinarverfahren als Beweismittel herangezogen



werde, erhalte der Beschwerdeführer zu gegebener Zeit im Laufe dieses Verfahrens Zugang dazu.

Falls indessen kein Disziplinarverfahren eingeleitet werde, werde der Vorgang abgeschlossen. Dann könne der Beschwerdeführer Zugang zu dem Bericht erhalten, indem er gemäß der Verordnung 1049/2001 einen neuen Antrag einreiche.

OLAF stellte abschließend fest, es habe diese Angelegenheit seiner Ansicht nach in einer völlig angemessenen Art und Weise behandelt.

### **Die Anmerkungen des Beschwerdeführers**

Vom Beschwerdeführer gingen keine Anmerkungen ein.

### **DIE ENTSCHEIDUNG 1 Einleitende Bemerkungen**

1.1 Die vorliegende Beschwerde betrifft die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu dem abschließenden Untersuchungsbericht, der vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) nach einer Untersuchung, in deren Verlauf der Beschwerdeführer zweimal befragt worden war, und zwar im Juli 2002 und im Januar 2003, erstellt worden war. Am 27. Oktober 2003 teilte OLAF dem Beschwerdeführer mit, dass dieser Bericht den zuständigen Dienststellen der Kommission zwecks Einleitung von Folgemaßnahmen übermittelt worden sei.

1.2 Der erste Antrag des Beschwerdeführers war an die Kommission gerichtet. Am 11. November 2003 teilte das Generalsekretariat der Kommission dem Beschwerdeführer mit, dass dieser Antrag gemäß der Verordnung 1049/2001 behandelt werde und an das OLAF weitergeleitet worden sei. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten hätte die Kommission den Antrag des Beschwerdeführers nicht unbedingt gemäß der Verordnung 1049/2001 behandeln müssen. Die genannte Verordnung regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Der Beschwerdeführer hatte jedoch um Zugang zu einem abschließenden Untersuchungsbericht ersucht, der ihn selbst direkt (und möglicherweise noch andere Personen) betraf. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (1) zwischen einem Zugangsrecht der Öffentlichkeit (siehe Artikel 42 der Charta) und dem „Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses“ (Artikel 41 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Charta) unterschieden wird. Der Beschwerdeführer bezog sich in seiner Beschwerde ausdrücklich auf diese Bestimmung. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass der Beschwerdeführer keine Einwände dagegen erhob, dass sein Antrag auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001 behandelt wurde, als ihm die Kommission im November 2003 mitteilte, dass sie diese Verordnung heranzuziehen gedenke. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten besteht deshalb keine Notwendigkeit, diese Frage hier weiter zu verfolgen. Der Beschwerdeführer könnte jedoch eine neue Beschwerde gegen die Kommission einreichen, falls er der Ansicht sein sollte, dass Letztere gegen sein Recht auf Zugang zu seiner eigenen Akte verstoßen hat.

1.3 Wenn man davon ausgeht, dass der vorliegende Fall auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001 behandelt werden muss, scheint die Weiterleitung des Antrags an OLAF den Durchführungsbestimmungen zur Verordnung 1049/2001, wie sie (insoweit als die



Kommission betroffen ist) im Beschluss der Kommission Nr. 201/937 (EG, EGKS, Euratom) vom 5. Dezember 2001 (2) festgelegt sind, zu entsprechen.

1.4 In dieser Untersuchung geht es nur um den Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang zu dem betreffenden Dokument. In seiner Beschwerde erwähnte der Beschwerdeführer, dass er von einem der Direktoren in der Generaldirektion (GD), für die er nunmehr tätig war, erfahren habe, dass der abschließende Untersuchungsbericht offenbar seinen Vorgesetzten in dieser GD zugeleitet worden sei, wenngleich die betreffenden Personen mit den vom OLAF untersuchten Vorfällen nichts zu tun gehabt hätten. Dieser Aspekt des Falles wird von der vorliegenden Untersuchung nicht erfasst. Sollte der Beschwerdeführer der Ansicht sein, dass die Kommission die Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis missachtet hat, indem sie den abschließenden Untersuchungsbericht Personen verfügbar gemacht hat, die mit den von OLAF untersuchten Vorfällen nichts zu tun hatten, steht es ihm indessen frei, beim Bürgerbeauftragten erneut eine Beschwerde (gegen die Kommission) einzureichen, nachdem er sich vorher in angemessener Weise an die betroffene Institution gewandt hat.

## **2 Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument**

2.1 Der Beschwerdeführer machte geltend, die Tatsache, dass ihm OLAF den Zugang zum abschließenden Untersuchungsbericht verweigere, stelle einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar.

2.2 OLAF argumentierte, die Verweigerung des Zugangs sei gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 gerechtfertigt. Es wies darauf hin, dass sein abschließender Untersuchungsbericht am 24. September 2003 angenommen und dem Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC) gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. L 136 von 1999, S. 1) zwecks Einleitung von Folgemaßnahmen übermittelt worden sei. Das IDOC habe dann den Bericht geprüft, um entscheiden zu können, ob ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden müsse, und wenn ja, mit welcher Begründung und ob eine weitere Untersuchung erforderlich sei oder nicht. Nach Angaben von OLAF erklärte das IDOC ihm gegenüber außerdem, dass die Herausgabe des Berichts zu diesem Zeitpunkt den Schutz der IDOC-Verfahren, die nicht nur den Beschwerdeführer, sondern auch andere in dem Bericht genannte Beamte betreffen, beeinträchtigen würde. Eine vorzeitige Herausgabe könnte auch weiteren Verfahren bezüglich bestimmter Sachverhalte schaden, die in dem Bericht angesprochen würden und mit laufenden nationalen Verfahren zusammenhängen.

2.3 In Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 heißt es, dass der Zugang zu einem Dokument „verweigert wird“, durch dessen Verbreitung der Schutz „des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Auditstätigkeiten“ beeinträchtigt wird, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass der Beschwerdeführer die Aussage von OLAF, dass der abschließende Untersuchungsbericht derzeit vom IDOC geprüft werde, um entscheiden zu können, ob ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden müsse, nicht in Frage gestellt hat. Im Lichte der von OLAF vorgebrachten Argumente ist der Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die Auffassung von OLAF, wonach die Herausgabe des abschließenden Untersuchungsberichts den Schutz einer laufenden Untersuchung beeinträchtigen würde,



berechtigt sein dürfte.

2.4 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass der Beschwerdeführer argumentiert hat, es entspreche den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Fairness, ihm Zugang zu gewähren. Seiner Ansicht nach hat der Beschwerdeführer jedoch nicht deutlich gemacht, wie dieses Argument (das sich auf seine persönliche Lage bezieht) ein überwiegendes *öffentliches* Interesse an der Verbreitung begründen könnte. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass OLAF erklärt hat, der Beschwerdeführer werde auf jeden Fall Zugang zu dem betreffenden Dokument erhalten, wenn die Kommission beschließen sollte, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, und er könne, falls kein Disziplinarverfahren eingeleitet werde, durch Einreichung eines neuen Antrags gemäß der Verordnung 1049/2001 Zugang zu dem Bericht erhalten.

2.5 Unter diesen Umständen ist der Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die mit der Verordnung 1049/2001 begründete Weigerung von OLAF, Zugang zu dem betreffenden Dokument zu gewähren, keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt.

### **3 Schlussfolgerung**

Auf der Grundlage der Untersuchungen dieser Beschwerde durch den Bürgerbeauftragten ist festzustellen, dass offensichtlich kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit von OLAF vorliegt. Der Bürgerbeauftragte schließt den Fall deshalb ab.

Der Generaldirektor von OLAF wird über diese Entscheidung ebenfalls unterrichtet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) ABl. C 364 von 2000, S. 1

(2) ABl. L 345 von 2001, S. 94. In Artikel 3 des Anhangs zu diesem Beschluss heißt es, dass Anträge auf die Gewährung von Zugang zu Dokumenten, die die Tätigkeit von OLAF betreffen, von OLAF zu beantworten sind.