

Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 3002/2005/PB gegen die Europäische Kommission

Entscheidung

Fall 3002/2005/PB - Geöffnet am 22/09/2005 - Entscheidung vom 17/12/2007

Straßburg, den 17. Dezember 2007

Sehr geehrter Herr S.,

Am 20. April 2005 reichten Sie beim Europäischen Bürgerbeauftragten eine Beschwerde ein im Zusammenhang mit einem Antrag auf Zugang zu Dokumenten, den Sie unter Berufung auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 an die Europäische Kommission gerichtet hatten.

Am 22. September 2005 leitete ich die Beschwerde an den Präsidenten der Europäischen Kommission weiter (1) . Die Kommission übermittelte ihre Stellungnahme am 10. Januar 2006. Ich leitete diese mit der Bitte an Sie weiter, Ihre Anmerkungen dazu anzubringen, die Sie am 19. Januar 2006 übersandten. Am 20. Februar 2007 unterbreitete ich der Kommission einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung. Die Kommission übermittelte ihre Antwort am 28. März 2007.

Aufgrund besonderer Umstände im Zusammenhang mit dieser und anderen von Ihnen eingereichten Beschwerden wurde die Untersuchung vom 14. Mai bis zum 6. September 2007 unterbrochen. Deshalb übersandte ich Ihnen erst am 6. September 2007 die Antwort der Kommission auf meinen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung. Sie antworteten am gleichen Tag und brachten Ihre Anmerkungen dazu vor.

Mit diesem Schreiben möchte ich Sie nun über die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen informieren.

DIE BESCHWERDE

Am 8. Dezember 2004 stellte der Beschwerdeführer einen Antrag auf Zugang zu (1) einem Schreiben des Generalsekretärs der Kommission an OLAF von einem bestimmten Datum und zu (2) „allen anderen Schreiben“ des Generalsekretärs im Zusammenhang mit der internen OLAF-Untersuchung OF/2002/0356.



Am 10. Januar 2005 wies die Kommission den Antrag in seiner Gänze zurück. In der Entscheidung der Kommission wurden zunächst drei Dokumente aufgelistet, die unter die Entscheidung fielen. Bei dem ersten Dokument handelt es sich um das vorstehend unter (1) genannte, und die beiden anderen Dokumente waren von der Kommission selbst als unter die vorgenannte Kategorie (2) fallend bestimmt worden.

Am 11. Januar 2005 stellte der Beschwerdeführer einen Zweitantrag. In ihrer Antwort vom 23. Februar 2005 gewährte die Kommission Zugang zu zwei der fraglichen Dokumente, und zwar zu dem unter (1) genannten Schreiben und zu einem der Dokumente, das ursprünglich als unter die vorgenannte Kategorie (2) fallend bestimmt worden war. In der Entscheidung der Kommission wurde keinerlei Bezug auf das andere Dokument genommen, das ursprünglich als unter die vorgenannte Kategorie fallend bestimmt worden war und bei dem es sich um eine Mitteilung des Generalsekretärs der Kommission an den Direktor von OLAF vom 15. November 2004 (nachstehend "das dritte Dokument" oder „das fragliche Dokument“ genannt) handelt. Die Entscheidung der Kommission enthielt keine Informationen darüber, warum das dritte Dokument nicht berücksichtigt wurde.

Am 26. Februar 2005 wandte sich der Beschwerdeführer erneut an die Kommission. Nachdem er seine Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht hatte, dass der Zugang zu dem dritten Dokument nicht angesprochen worden war, beantragte er erneut Zugang zu diesem Dokument.

Am 2. März 2005 teilte die Kommission dem Beschwerdeführer mit, dass sie sein Schreiben vom 26. Februar 2005 als Antrag auf Zugang zu dem fraglichen Dokument behandeln werde. Der Beschwerdeführer teilte der Kommission mit, dass er mit ihrer Entscheidung, seine E-Mail vom 26. Februar 2005 als neuen Antrag zu behandeln, nicht einverstanden sei.

Am 18. März 2005 lehnte die Kommission den Zugang zu dem Dokument auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 ab (2) .

In ihrem erneuten Ablehnungsbescheid vom 23. Februar 2005 erklärte die Kommission bezüglich ihrer Entscheidung, keine (abschließende) Entscheidung über die Freigabe des dritten Dokuments zu treffen, dass sie sich nach ihrer ursprünglichen Ablehnung bewusst geworden sei, dass das dritte Dokument nicht wirklich als unter die vorgenannte vom Beschwerdeführer angegebene Kategorie (2) fallend betrachtet werden könne. Nach Aussagen der Kommission war das dritte Dokument nicht wirklich im Zusammenhang mit der fraglichen OLAF-Untersuchung erstellt worden, sondern es handelte sich dabei um ein Schreiben, das eine reine Verfahrensfrage betraf, die sich zwischen OLAF und der Kommission stellte und anlässlich der genannten Untersuchung aufgetreten war. Aus diesem Grund sei keine Entscheidung über eine Freigabe des dritten Dokuments in dem erneuten Ablehnungsbescheid der Kommission vom 23. Februar 2005 getroffen worden.

Am 27. März 2005 stellte der Beschwerdeführer im Hinblick auf das dritte Dokument einen Zweitantrag, in dem er sich auf die Argumente in seinem vorangegangenen Zweitantrag vom 11. Januar 2005 berief. In Bezug auf das fragliche Dokument brachte der Beschwerdeführer zusammengefasst folgende Argumente vor:



(i) Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 könne in diesem Fall nicht geltend gemacht werden, da im Wesentlichen die Kommission sich erstens nicht an Entscheidungsprozessen von OLAF aufgrund von dessen Unabhängigkeit beteiligen dürfe und zweitens wegen dieser Unabhängigkeit jegliche Kommunikation zwischen der Kommission und OLAF nicht als „innerhalb des betreffenden Organs“ betrachtet werden könne.

(ii) Die Bedenken der Kommission bezüglich der öffentlichen Verbreitung des Dokuments seien in diesem Fall unangebracht, da der Beschwerdeführer als Kommissionsbeamter der Schweigepflicht unterliege.

(iii) Die Bedenken der Kommission im Hinblick auf eine ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses seien fehl am Platz. Die in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 vorgesehene Ausnahme würde ihres Sinns entleert, wenn zur Wahrung eines „*space to think*“ für jedes innerhalb der Verwaltung erstellte Dokument eine „ernstliche Beeinträchtigung“ unterstellt werden könne.

(iv) Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Schreibens des Generalsekretärs vom 15. November 2004 habe durchaus bestanden, da durch eine Nichtverbreitung der Eindruck entstehen könne, dass die Kommission sich in die Arbeit von OLAF eingemischt habe.

(v) Die Entscheidung, keine teilweise Freigabe zu gewähren, sei nicht angemessen begründet gewesen.

(vii) Die Kommission müsse ihm als Kommissionsbeamten im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht Zugang zu dem Dokument gewähren.

Am 14. April 2005 antwortete die Kommission zusammengefasst Folgendes (Überschriften von der Kommission übernommen):

1. Schutz des Entscheidungsprozesses

Das Schreiben des Generalsekretärs vom 15. November 2004 behandle Fragen hinsichtlich der Beziehungen zwischen dem OLAF-Überwachungsausschuss, OLAF und der Kommission, die rundum OLAFs interne Untersuchung OF/2002/0356 aufgetreten waren. Das Schreiben betreffe nicht den Gegenstand dieser Untersuchung. Genauer gesagt betreffe es organisatorische Fragen, die sich bezüglich der Beziehungen zwischen OLAF und anderen Kommissionsdienststellen unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit der von OLAF durchgeführten Ermittlungen stellten. Im Zusammenhang mit diesen Fragen sei das Schreiben Teil eines internen Informationsaustauschs.

Durch eine öffentliche Verbreitung des Schreibens werde der Inhalt der internen Beratungen im Zusammenhang mit internen organisatorischen Fragen bekannt und dadurch der freie Meinungsaustausch innerhalb der Kommission unterminiert. Für den internen Entscheidungsprozess sei es unverzichtbar, dass der Generalsekretär, die Generaldirektoren und auch alle Kommissionsdienststellen ihre Meinung frei austauschen könnten, ohne von



vorneherein die Möglichkeit einer Veröffentlichung ihre Stellungnahmen in Betracht ziehen zu müssen. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass die gleichen Verfahrensfragen auch in künftigen OLAF-Untersuchungen eine Rolle spielen könnten.

Folglich falle das fragliche Schreiben unter die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001.

2. Möglichkeit der Freigabe von Teilen des angeforderten Dokuments (3)

Das fragliche Schreiben sei sehr kurz und betreffe ausschließlich die vorgenannten organisatorischen Fragen. Folglich könne eine teilweise Freigabe nach Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung 1049/2001 nicht gewährt werden.

3. Überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung (4)

Es wurde kein Nachweis dafür erbracht, dass hier ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung vorliegt.

In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten erhebt der Beschwerdeführer folgende Vorwürfe:

1. Der Beschwerdeführer erhebt den Vorwurf eines Verwaltungsmisstands wegen des ursprünglichen Versäumnisses der Kommission, auf seinen Antrag auf Zugang zu dem Schreiben des Generalsekretärs vom 15. November 2004 an den Direktor von OLAF zu reagieren.

2. Der Beschwerdeführer erhebt den Vorwurf eines Verwaltungsmisstands wegen der Entscheidung der Kommission, seine E-Mail vom 26. Februar 2005 als neuen Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu behandeln.

3. Der Beschwerdeführer behauptet, die Kommission habe ihm unrechtmäßig den Zugang zu dem Schreiben des Generalsekretärs vom 15. November 2004 an den Direktor von OLAF verweigert.

Der Beschwerdeführer fordert, dass die Kommission ihm Zugang zu dem genannten Schreiben gewähren solle.

Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung zu diesen Vorwürfen und dieser Forderung ein.

DIE UNTERSUCHUNG

Die Stellungnahme der Kommission

In Bezug auf den ersten und den zweiten Vorwurf, die den gleichen Gegenstand betrafen, machte die Kommission im Wesentlichen die folgenden Anmerkungen:

Ausgangs habe der Beschwerdeführer einen Antrag auf Zugang zu (1) einem bestimmten Schreiben und zu (2) „allen anderen Schreiben“ des Generalsekretärs im Zusammenhang mit der internen OLAF-Untersuchung OF/2002/0356 gestellt. Die Kommission habe diese Schreiben ermittelt, von denen eines das fragliche Schreiben gewesen sei, und darauf habe sie



sich in ihrer ursprünglichen Entscheidung bezogen. Allerdings habe sie, als sie den Zweitantrag des Beschwerdeführer bearbeitete, festgestellt, dass das fragliche Dokument doch nicht unter die vom Beschwerdeführer genannte Kategorie falle (siehe oben: „alle anderen Schreiben“). Die Kommission habe beschlossen, dies müsse richtig gestellt werden, und nahm infolgedessen von jeglicher Entscheidung bezüglich dieses Schreibens Abstand. Stattdessen habe sie einen neuen Erstantrag auf Zugang zu dem fraglichen Schreiben registriert.

Bezüglich des dritten Vorwurfs bestätigte die Kommission im Wesentlichen ihre Entscheidung, den Zugang aus den genannten Gründen zu verweigern.

Die Anmerkungen des Beschwerdeführers

In seinen Anmerkungen zu der Stellungnahme der Kommission hielt der Beschwerdeführer im Wesentlichen an seinem Vorwurf und seinen vorstehend zusammengefassten Argumenten aus seinem Zweitantrag fest.

Der Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung

Nach sorgfältiger Prüfung der Stellungnahmen und Anmerkungen war der Bürgerbeauftragte nicht überzeugt, dass die Kommission angemessen auf den dritten Vorwurf und die damit zusammenhängende Forderung des Beschwerdeführers reagiert hatte. Auf der Grundlage einer begründeten Analyse der relevanten Punkte unterbreitete er der Kommission daher gemäß Artikel 3 Absatz 5 des Statuts des Bürgerbeauftragten (5) folgenden Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung: Und zwar schlug der Bürgerbeauftragte vor, die Kommission möge ihre Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Dokument überdenken und Zugang dazu gewähren, sofern sie nicht gemäß der Verordnung 1049/2001 stichhaltige, angemessene und genaue Gründe für ihre ablehnende Haltung angeben könne.

Erwägungen des Bürgerbeauftragten, die zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine einvernehmliche Lösung geführt haben

1.1 Der Beschwerdeführer beantragte den Zugang zu einer Mitteilung des Generalsekretärs der Kommission an den Direktor von OLAF vom 15. November 2004. Die Kommission lehnte den Zugang zu dem Dokument auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 (6) mit im Wesentlichen folgender Begründung ab:

Das Schreiben des Generalsekretärs vom 15. November 2004 behandle Fragen hinsichtlich der Beziehungen zwischen dem OLAF-Überwachungsausschuss, OLAF und der Kommission, die rundum OLAFs interne Untersuchung OF/2002/0356 aufgetreten waren. Genauer gesagt betreffe es organisatorische Fragen, die sich bezüglich der Beziehungen zwischen OLAF und anderen Kommissionsdienststellen unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit der von OLAF durchgeführten Ermittlungen stellten. Im Zusammenhang mit diesen Fragen sei das Schreiben Teil eines internen Informationsaustauschs gewesen. Durch eine öffentliche Verbreitung des Schreibens werde der Inhalt der internen Beratungen im Zusammenhang mit internen organisatorischen Fragen bekannt und dadurch der freie Meinungs austausch innerhalb der Kommission unterminiert. Für den internen Entscheidungsprozess sei es unverzichtbar, dass der Generalsekretär, die Generaldirektoren und auch alle Kommissionsdienststellen ihre Meinung frei austauschen könnten, ohne von vorneherein die Möglichkeit einer Veröffentlichung ihre Stellungnahmen in Betracht ziehen zu müssen. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass die gleichen Verfahrensfragen auch in künftigen OLAF-Untersuchungen eine Rolle spielen könnten.



1.2 In seinen Anmerkungen zu der Stellungnahme der Kommission hielt der Beschwerdeführer an seinem Vorwurf fest, dass die Kommission ihm unrechtmäßig den Zugang zu dem genannten Schreiben verweigert habe. Er forderte, er solle Zugang zu diesem Schreiben erhalten.

1.3 Zunächst erinnert der Bürgerbeauftragte daran, dass gemäß der allgemeinen Rechtsprechung der Gerichtshöfe der Gemeinschaft die Ausnahmen vom öffentlichen Zugang zu Dokumenten eng ausgelegt und strikt angewandt werden müssen, so dass die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der öffentlichen Zugänglichkeit, wie er in der Verordnung 1049/2001 verankert ist, nicht infrage gestellt wird (7) . Falls ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten von dem betroffenen Organ zurückgewiesen wird, muss dieses nachweisen, dass das fragliche Dokument in der Tat unter die Ausnahmen nach der Verordnung 1049/2001 fällt (Verbundene Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, *Sison/Rat*) (8) . In diesem Fall muss die nach Artikel 253 EGV vorgeschriebene Begründung die Überlegungen, die zur Verweigerung des Zugangs geführt haben, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Bürgerbeauftragte im Falle einer Beschwerde seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. (Vgl. a.a.O. Randnr. 59). Es kann sich allerdings als unmöglich erweisen, die Gründe für die vertrauliche Behandlung jedes Dokuments anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments bekannt zu machen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen (Vgl. a.a.O. Randnr. 60).

Wie das Gericht erster Instanz in den verbundenen Rechtssachen T-391/03 und T-70/04 *Franchet/Kommission* (9) betonte, muss die Prüfung, die für die Behandlung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten erforderlich ist, konkret sein. Dem Gerichtshof zufolge kann zum einen der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen. Zum anderen muss die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein. Die Prüfung, die das Organ durchführen muss, um eine Ausnahme anzuwenden, muss daher konkret sein und aus der Begründung der Entscheidung hervorgehen. Eine konkrete und individuelle Prüfung jedes Dokuments ist auch dann erforderlich, wenn – auch in den Fällen, in denen klar ist, dass ein Antrag auf Akteneinsicht von einer Ausnahme erfasste Dokumente betrifft – nur eine solche Prüfung es dem Organ ermöglicht, zu beurteilen, ob dem Antragsteller teilweiser Zugang nach Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 gewährt werden kann. In diesem Zusammenhang erscheint eine Prüfung von Dokumenten nach Kategorien statt nach ihrem genauen Inhalt unzureichend, da die Prüfung, zu der ein Organ verpflichtet ist, es ihm ermöglichen muss, konkret zu beurteilen, ob eine geltend gemachte Ausnahme auch tatsächlich für den gesamten Inhalt dieses Dokuments gilt oder nur für Teile davon (10) .

Wenn das Organ den Zugang zu einem Dokument unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 verweigert, implizieren die vorgenannten Grundsätze unter anderem, dass:



(i) der Umstand, dass das fragliche Dokument Stellungnahmen beinhaltet, für sich allein jedoch noch nicht die Anwendung der angeführten Ausnahme rechtfertigen kann (11) ;

(ii) die Entscheidung zur Verweigerung des Zugangs zumindest grundsätzlich den Gegenstand des angeführten Entscheidungsprozesses offen legen muss (12) .

1.4 Im vorliegenden Fall verweigerte die Kommission den Zugang zu einem Schreiben des Generalsekretärs an den Direktor von OLAF vom 15. November 2004 unter Berufung auf die in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 vorgesehene Ausnahme. In diesem Zusammenhang brachte die Kommission folgende Argumente vor:

(i) Das Schreiben betreffe organisatorische Fragen, die sich bezüglich der Beziehungen zwischen OLAF und anderen Kommissionsdienststellen unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit der von OLAF durchgeführten Ermittlungen stellten. Im Zusammenhang mit diesen Fragen sei das Schreiben Teil eines internen Informationsaustauschs.

(ii) Durch eine öffentliche Verbreitung des Schreibens werde der Inhalt der internen Beratungen im Zusammenhang mit internen organisatorischen Fragen bekannt und dadurch der freie Meinungs Austausch innerhalb der Kommission unterminiert.

(iii) Für den internen Entscheidungsprozess sei es unverzichtbar, dass der Generalsekretär, die Generaldirektoren und auch alle Kommissionsdienststellen ihre Meinung frei austauschen könnten, ohne von vornherein die Möglichkeit einer Veröffentlichung ihre Stellungnahmen in Betracht ziehen zu müssen. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass die gleichen Verfahrensfragen auch in künftigen OLAF-Untersuchungen eine Rolle spielen könnten.

1.5 Der Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass diese Argumentation zunächst zu implizieren scheint, dass Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 für alle internen Entscheidungsprozesse einen „*space to think*“ begründet oder dahingehend interpretiert werden sollte. Allerdings hat der Bürgerbeauftragte bereits früher darauf verwiesen (13) , dass Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 ausdrücklich vorsieht, dass ein „Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch“ freigegeben werden muss, es sei denn das Organ weist nach, dass die Verbreitung seinen Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde. Die ernstliche Beeinträchtigung, die von der Kommission nachgewiesen werden muss, damit sie den Zugang verweigern kann, kann nicht auf die Tatsache gestützt werden, dass das fragliche Dokument Stellungnahmen für den internen Gebrauch enthält, da Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 eben gerade vorsieht, dass solche Dokumente im Prinzip zugänglich sein sollten. Das vorgenannte Argument der Kommission würde daher zu einer völligen Sinnentleerung dieser Bestimmung führen.

1.6 Auch die Argumente der Kommission im Zusammenhang mit den Beratungen, insbesondere über "organisatorische Fragen", sind als unangemessen zu betrachten, da sie (i) den Gegenstand des angesprochenen Entscheidungsprozesses nicht offen legten und (ii) wenn man der Argumentation der Kommission folgte, eine ganze *Kategorie* von internen Beratungen, nämlich alle internen Beratungen über „organisatorische“ Fragen, unter Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 fielen. Vor dem Hintergrund der vorgenannten Grundsätze für die Anwendung



der Verordnung 1049/2001 wäre dies mit der Verordnung nicht vereinbar.

1.7 In Anbetracht dieser Umstände vertrat der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass sich die Begründung der Kommission für die angefochtene Verweigerung diese Verweigerung und die Anwendung der in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme auf das fragliche Dokument als nicht ausreichend erwies. Folglich liege bei der beanstandeten Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Dokument offensichtlich ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vor.

Die Antwort der Kommission auf den Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung

In ihrer Antwort auf den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung machte die Kommission folgende Anmerkungen:

Bei dem Dokument, zu dem der Beschwerdeführer Zugang beantragte, handele es sich um einen Schreiben des Generalsekretärs der Kommission an den Generaldirektor von OLAF vom 15. November 2004 betreffend die OLAF-Untersuchung OF/2002/0356, die auf der Grundlage von Informationen des Beschwerdeführers eingeleitet worden war. Dieses Schreiben beziehe sich nicht auf den Gegenstand der Untersuchungen, sondern auf Verfahrensfragen und sei Teil eines Informationsaustausches zwischen dem Generalsekretär und dem Generaldirektor, wie er in dem Verhaltenskodex für den Informationsaustausch mit OLAF im Rahmen von dessen Untersuchungen vereinbart worden sei.

Das fragliche Dokument enthalte eine Stellungnahme des Generalsekretärs zu einer vom Generaldirektor von OLAF aufgeworfenen Frage zum allgemeinen Umgang mit verfahrensbezogenen vertraulichen Informationen. Die Kommission vertrete die Ansicht, dass eine Freigabe dieses Dokuments einem Eingriff in die internen Beratungen über Arbeitsabläufe zwischen OLAF, den Mitgliedern der Kommission, anderen Kommissionsdienststellen und dem Überwachungsausschuss gleichkomme.

Aus diesem Grund sei das fragliche Dokument als EU-Verschlusssache eingestuft und nach dem „Need-to-Know“-Prinzip an einen begrenzten Kreis von Personen verteilt worden.

Die Kommission bleibe bei ihrer Position, dass die Ausnahme in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 anwendbar sei und kein überwiegendes öffentliches Interesse geltend gemacht werden könne, das die Freigabe des fraglichen Dokument rechtfertigen würde.

Aus diesen Gründen könne die Kommission den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung bedauerlicherweise nicht annehmen.

Die Anmerkungen des Beschwerdeführers zur Antwort der Kommission

In seinen Anmerkungen zu der Antwort der Kommission auf den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung verwies der Beschwerdeführer auf seine früheren Anmerkungen.

DIE ENTSCHEIDUNG

1 Vorwurf der unrechtmäßigen Verweigerung des Zugangs zu dem Dokument



1.1 Die Beschwerde betrifft einen abgelehnten Antrag auf Zugang zu einem Schreiben des Generalsekretärs der Kommission an den Generaldirektor von OLAF vom 15. November 2004. Das Schreiben bezog sich auf eine interne Untersuchung von OLAF betreffend mögliche finanzielle Unregelmäßigkeiten innerhalb der Kommission.

1.2 Am 2. Februar 2007 unterbreitete der Bürgerbeauftragte der Kommission einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung, wie er vorstehend beschrieben ist. Der Bürgerbeauftragte schlug vor, die Kommission möge ihre Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Dokument überdenken und Zugang dazu gewähren, sofern sie nicht gemäß der Verordnung 1049/2001 stichhaltige, angemessene und genaue Gründe für ihre ablehnende Haltung angeben könne.

1.3 In ihrer Antwort wiederholte die Kommission im Wesentlichen die (unzureichende) Begründung, mit der sie bereits zuvor die angefochtene Verweigerung gerechtfertigt hatte.

1.4 Vor diesem Hintergrund bleibt der Bürgerbeauftragte bei seinem Ergebnis, dass bei der beanstandeten Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Dokument ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorliegt.

1.5 Der Bürgerbeauftragte erinnert daran, dass er bereits einen begründeten Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung in diesem Fall unterbreitet hat. Des Weiteren stellt er fest, dass er bereits mit einer beträchtlichen Anzahl von Beschwerden dieses Beschwerdeführers gegen die Kommission befasst wurde. Diese Fälle zeigen, dass zwischen den Parteien ein genereller und heftiger Streit besteht, in dem das Organ auf seinen (oft grundsätzlichen) Positionen beharrt, obwohl der Bürgerbeauftragte diese anhand einer begründeten Analyse nicht für gerechtfertigt hielt. Der Bürgerbeauftragte bedauert auch, dass die Heftigkeit dieses Streits zwischen der Kommission und dem Beschwerdeführer und dem damit zusammenhängenden Zusammenbruch der Kommunikation es aus praktischen Gründen unmöglich gemacht haben, zu einer sinnvollen Lösung für diese Beschwerde zu gelangen. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Art und Weise, wie die Kommission im Rahmen dieser Untersuchung die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 interpretiert und angewandt hat, hält der Bürgerbeauftragte es nicht für zweckmäßig, diesen Fall weiter zu verfolgen und einen Empfehlungsentwurf im Zusammenhang mit dem unter Ziffer 1.4 dieser Entscheidung festgestellten Missstand in der Verwaltungstätigkeit auszuarbeiten. Der Bürgerbeauftragte wird daher nachstehend eine kritische Anmerkung dazu vorbringen.

2 Die Behandlung des Erstantrags des Beschwerdeführers - das dritte Dokument

2.1 Es werden die folgenden zwei Vorwürfe des Beschwerdeführers geprüft:

1. Der Beschwerdeführer erhebt den Vorwurf eines Verwaltungsmisstands wegen des ursprünglichen Versäumnisses der Kommission, auf seinen Antrag auf Zugang zu dem Schreiben des Generalsekretärs vom 15. November 2004 an den Direktor von OLAF zu reagieren.

2. Der Beschwerdeführer erhebt den Vorwurf eines Verwaltungsmisstands wegen der Entscheidung der Kommission, seine E-Mail vom 26. Februar 2005 als neuen Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu behandeln.



Diese Vorwürfe stützen sich auf Sachverhalte und Korrespondenz, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Unter Bezugnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten stellte der Beschwerdeführer einen Antrag auf Zugang zu einem bestimmten Dokument und zu allen Dokumenten einer näher bestimmten Kategorie, und zwar „allen anderen Schreiben“ des Generalsekretärs im Zusammenhang mit der internen OLAF-Untersuchung OF/2002/0356.

In ihrer Entscheidung, mit der sie den Zugang verweigerte, führte die Kommission die fraglichen Dokumente auf, und zwar das näher bestimmte Dokument und zwei andere Dokumente, die ihrer Ansicht nach in die vom Beschwerdeführer genannte Kategorie von Dokumenten fielen.

Der Beschwerdeführer stellte daraufhin einen Zweitantrag.

In ihrer Entscheidung über den Zweitantrag des Beschwerdeführers ging die Kommission nur auf das näher bestimmte Dokument und auf eines der beiden Dokumente ein, die ursprünglich als unter die vom Beschwerdeführer genannte Kategorie fallend bestimmt worden waren.

Der Beschwerdeführer konnte nicht verstehen, warum das „dritte Dokument“ unberücksichtigt geblieben war, und wandte sich daher an die Kommission.

Die Kommission teilte dem Beschwerdeführer mit, dass ihrer Ansicht nach das dritte Dokument doch nicht unter die vorgenannte Kategorie von Dokumenten falle, die der Beschwerdeführer angefordert hatte. Für ihre Antwort auf den Zweitantrag des Beschwerdeführers hatte die Kommission daher beschlossen, das dritte Dokument gar nicht zu berücksichtigen. Stattdessen beschloss sie, in Bezug auf das dritte Dokument einen neuen Erstantrag auf Dokumentenzugang zu registrieren.

Im Laufe dieser Ermittlungen blieb die Kommission dabei, dass ihre Vorgehensweise richtig war und die Rechte des Beschwerdeführers so am besten gewahrt blieben.

2.2 Es steht fest, dass die Kommission in ihrer Entscheidung zu dem Erstantrag des Beschwerdeführers vom 8. Dezember 2004 auf Dokumentenzugang das fragliche Dokument als vom Beschwerdeführer angefordert identifiziert hatte und sich dazu geäußert hatte, ob Zugang zu diesem Dokument gewährt werden solle. Anschließend übte der Beschwerdeführer sein Recht nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001/2001 aus, einen Zweitantrag gegen die Entscheidung der Kommission, ihm den Zugang zu dem fraglichen Dokument zu verweigern, zu stellen.

Die Kommission war gefordert, gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 fristgerecht eine begründete Entscheidung zu dem Zweitantrag zu treffen. Die Tatsache allein, dass die Kommission ihre Meinung darüber, ob das Dokument unter die im Erstantrag des Beschwerdeführers genannten Kategorie von angeforderten Dokumenten falle, geändert hatte, befreite sie nicht von ihrer vorstehend beschriebenen Verpflichtung und konnte nicht ihr



Versäumnis rechtfertigen, der genannten Anforderung nachzukommen, ebenso wenig wie ihre anschließende Entscheidung, das fragliche Schreiben des Beschwerdeführers vom 26. Februar 2005 als neuen Antrag auf Dokumentzugang zu behandeln. Hier liegt ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vor, und der Bürgerbeauftragte wird nachstehend eine kritische Anmerkung dazu vorbringen.

3 Schlussfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchungen des Bürgerbeauftragten im Zusammenhang mit dieser Beschwerde sind folgende kritische Anmerkungen angebracht:

- Die Gründe der Kommission für ihre angefochtene Verweigerung, Zugang zu dem fraglichen Dokument zu gewähren, stützen diese Verweigerung und die Anwendung der in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme nicht hinreichend. Folglich liegt bei der beanstandeten Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Dokument ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vor.
- Vor dem Hintergrund der unter Ziffer 2 dargelegten Untersuchungsergebnisse des Bürgerbeauftragten vertritt dieser die Auffassung, dass die Art der Behandlung des Zweitantrags des Beschwerdeführers vom 11. Januar 2005 durch die Kommission im Widerspruch zu ihrer Entscheidung, den Zugang zu dem fraglichen Dokument zu verweigern, und dem entsprechenden Schreiben des Beschwerdeführers vom 26. Februar 2005 steht. Dies kommt einem Missstand in der Verwaltungstätigkeit gleich. Die Kommission sollte künftig in ähnlichen Fällen von einer solchen Vorgehensweise Abstand nehmen.

Der Präsident der Europäischen Kommission wird von dieser Entscheidung ebenfalls unterrichtet.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Aufgrund eines Versehens in der Verwaltung war das Schreiben des Beschwerdeführers ursprünglich nicht als separate Beschwerde registriert worden. Der Bürgerbeauftragte hat sich entsprechend beim Beschwerdeführer entschuldigt.

(2) Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (ABl. L 145 vom 30.5.2001, S. 43) sieht in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 Folgendes vor: „Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“

(3) In Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung 1049/2001 heißt es: „Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des



Dokuments freigegeben.“

(4) In Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 heißt es: „Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“ (Unterstreichung durch den Bürgerbeauftragten).

(5) Beschluss 94/262 des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, ABl. L 113 von 1994, S. 15.

(6) In Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung 1049/2001 heißt es: „Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.“

(7) Verbundene Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, *Sison/Rat*, Slg. 2005, II-1429, Randnr. 45.

(8) Verbundene Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, *Sison/Rat*, Slg. 2005, II-1429, Randnr. 60.

(9) Verbundene Rechtssachen T-391/03 und T-70/04, *Franchet/Kommission*, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 115-117.

(10) Verbundene Rechtssachen T-391/03 und T-70/04, *Franchet/Kommission*, a.a.O.

(11) Rechtssache T-84/03, *Turco/Kommission*, Slg. 2004, II-4061, Randnr. 71.

(12) Der Bürgerbeauftragte schließt die Möglichkeit nicht aus, dass in Ausnahmefällen die Enthüllung des genauen Gegenstands des fraglichen Entscheidungsprozesses diesen ernstlich beeinträchtigen könnte und somit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme verfehlt würde. Wenn aber bei dem zuständigen Gericht der Gemeinschaft bzw. dem Bürgerbeauftragten eine Nichtigkeitsklage bzw. Beschwerde wegen eines ablehnenden Bescheids in einem solchen Fall eingereicht wird, kann die einschlägige Information dem Gericht bzw. dem Bürgerbeauftragten nicht vorenthalten werden, wenn das Gericht bzw. der Bürgerbeauftragte ihre Kontrollaufgabe sinnvoll wahrnehmen sollen.

(13) Vgl. die Entscheidung des Bürgerbeauftragten zu Beschwerde 1874/2003/GG, 14. Dezember 2004, Ziffer 2.9.

