

Entwurf einer Empfehlung an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in der Beschwerde 1840/2002/GG 1840/2002/GG

Empfehlung

Fall 1840/2002/GG - Geöffnet am 29/10/2002 - Empfehlung vom 18/06/2003 -

Entscheidung vom 20/11/2003

(ausgearbeitet gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten (1))

DIE BESCHWERDE

Der Beschwerdeführer ist der Brüsseler Korrespondent der deutschen Wochenzeitschrift „Stern“. In zwei Artikeln, die am 28. Februar bzw. am 7. März 2002 veröffentlicht wurden, befasste sich das Magazin mit mehreren Anschuldigungen betreffend mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, die von dem EU-Beamten Paul van Buitenen erhoben worden waren, und mit den vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hinsichtlich dieser Anschuldigungen durchgeführten Untersuchungen. Die Artikel beruhten auf dem Bericht von Herrn van Buitenen und vertraulichen OLAF-Dokumenten, die das Magazin beschafft hatte. Laut dem Beschwerdeführer verfügte zu diesem Zeitpunkt keine andere Zeitung über Kopien dieser Dokumente.

Am 27. März 2002 veröffentlichte OLAF eine Pressemitteilung, in der es darauf hinwies, dass „ein Journalist“ sich eine Reihe von Dokumenten im Zusammenhang mit der Untersuchung des Amtes betreffend die Punkte beschafft habe, die von Paul van Buitenen aufgeworfen worden seien, und OLAF daher beschlossen habe, in Übereinstimmung mit Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 (2) eine Untersuchung betreffend die mutmaßliche Weitergabe vertraulicher Daten einzuleiten. In der Pressemitteilung hieß es, dass sich diese interne Untersuchung auch auf die Behauptung erstrecken werde, die einschlägigen Dokumente seien „durch die Bezahlung eines Beamten“ erworben worden. (3) In ihrer Ausgabe vom 4. April 2002 zitierte die Zeitung „European Voice“ einen OLAF-Sprecher, wonach das OLAF „Prima-facie-Beweise erhalten hat, dass eine Zahlung erfolgt sein könne“.

Der Beschwerdeführer und seine Zeitschrift waren der Ansicht, dass in der Pressemitteilung von OLAF zwar kein Name erwähnt worden, der darin enthaltene Bestechungsvorwurf jedoch als gegen sie gerichtet zu verstehen sei. Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist OLAF von seiner üblichen Praxis abgewichen, indem es die Tatsache bekannt gegeben habe, dass eine interne Untersuchung eingeleitet worden sei, und indem es Anschuldigungen veröffentlicht



habe, die auf Gerüchten beruhten und für die es keine tatsächlichen Beweise gab. Zu Vergleichszwecken erwähnte der Beschwerdeführer Anschuldigungen, die gegen den Sprecher des Präsidenten der Europäischen Kommission erhoben worden waren und auf die das OLAF seiner Meinung nach anders reagiert hatte. Er legte ferner Auszüge aus dem Protokoll der Sitzung des Überwachungsausschusses von OLAF vom 9. und 10. April 2002 vor, laut dem sich die Ausschussmitglieder „erstaunt“ zeigten, dass in der Pressemitteilung von OLAF die Frage einer Bezahlung für die Informationen angesprochen worden war. Der Beschwerdeführer vermutete, dass das Verhalten von OLAF auf Druckausübung seitens der Kommission zurückzuführen sei. In diesem Zusammenhang verwies er auf das Protokoll der Sitzung der Kommission vom 6. März 2002.

Der Beschwerdeführer legte ferner eine Kopie einer internen E-Mail vom 11. April 2002 vor, die von dem OLAF-Sprecher Buttici innerhalb von OLAF verbreitet worden war. In dieser E-Mail wies Herr Buttici darauf hin, dass die einzigen seinerzeit gesicherten Tatsachen die waren, dass ein vertrauliches OLAF-Dokument der Presse zugespielt worden sei und dass es Gerüchte gebe, wonach für dieses Dokument sogar bezahlt worden sei, wobei sogar der gezahlte Preis angegeben werde: „qu'il y avait des ‚rumeurs‘ qui circulaient autour de l'OLAF et autour de la Commission européenne selon lesquelles ces documents auraient même été ‚payés‘ (avec même l'indication d'un montant...)“.

Der Beschwerdeführer und seine Zeitschrift trugen vor, dass sie nie irgendwelche Zahlungen an EU-Personal oder andere Personen geleistet hätten, um die betreffenden Dokumente zu erhalten. Am 28. März 2002 veröffentlichte der „Stern“ eine entsprechende Pressemitteilung. Der Beschwerdeführer stellte die Frage, ob OLAF mit der Einleitung der einschlägigen Untersuchung sein Mandat nicht überzogen habe, das ausdrücklich darin bestehe, zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu handeln. Diese finanziellen Interessen seien durch die Veröffentlichung eines Artikels im „Stern“ nicht gefährdet worden. Am 3. April 2002 schrieb das Magazin an den Präsidenten des Überwachungsausschusses von OLAF. In seiner Antwort vom 11. April 2002 wies der Präsident dieser Einrichtung darauf hin, dass die von dem Magazin veröffentlichten Informationen zur Kenntnis genommen worden seien. Er äußerte ferner die Ansicht, dass aus dem Protokoll der Sitzung der Kommission vom 6. März 2002 nicht hervorgehe, dass die Kommission Druck auf OLAF ausgeübt habe.

In einem Schreiben wandte sich der Beschwerdeführer am 29. Juli 2002 an den Generaldirektor von OLAF, um sich über die Pressemitteilung vom 27. März 2002 zu beschweren. Der Beschwerdeführer forderte OLAF auf, diese Pressemitteilung zurückzuziehen oder die Öffentlichkeit davon in Kenntnis zu setzen, dass es gegen ihn und das Magazin keine Verdachtsgründe gebe. Darüber hinaus wies der Beschwerdeführer darauf hin, dass aus einer Antwort der Kommission auf eine schriftliche Anfrage eines Abgeordneten des Europäischen Parlaments abgeleitet werden könne, dass OLAF die E-Mails und die Telefongespräche von OLAF-Mitarbeitern überwacht habe bzw. habe überwachen lassen, um die möglichen Quellen des Magazins herauszufinden. Für den Fall, dass eine solche Überwachung stattgefunden haben sollte, forderte der Beschwerdeführer OLAF auf, die Rechtsgrundlage dieses Eingriffs in seine Privatsphäre zu nennen und ihm mitzuteilen, wann und wie dieser Eingriff von einem Richter genehmigt worden sei. Der Beschwerdeführer stellte schließlich die Frage, welche ihn



betreffenden personenbezogenen Daten OLAF dabei erlangt habe.

Am 22. August 2002 beantwortete OLAF das Schreiben des Beschwerdeführers. Das Amt wies darauf hin, dass es in seiner Pressemitteilung vom 27. März 2002 weder den Beschwerdeführer noch seine Zeitschrift erwähnt habe und dass zur Zeit keine weitere Pressemitteilung in dieser Angelegenheit geplant sei. Ferner wurde betont, dass OLAF stets Sorge dafür trage, dass seine Untersuchungsmethoden mit dem Recht in Einklang stehen, und hinzugefügt, dass das Amt über keinerlei den Beschwerdeführer betreffenden personenbezogenen Daten außer seiner beruflichen Adresse, Telefonnummer usw. verfüge.

In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten erhob der Beschwerdeführer im Wesentlichen die folgenden Anschuldigungen:

(1) OLAF habe falsch gehandelt, als es in seiner Pressemitteilung vom 27. März 2002 und gegenüber der „European Voice“ öffentlich Bestechungsvorwürfe erhob, die als gegen den Beschwerdeführer und seine Zeitschrift gerichtet verstanden werden mussten.

(2) OLAF habe es unterlassen, alle in dem Schreiben des Beschwerdeführers vom 29. Juli 2002 gestellten Fragen zu beantworten.

Der Beschwerdeführer forderte, dass OLAF die Bestechungsvorwürfe zurückziehen sollte, und zwar vorzugsweise in der gleichen Form, in der diese Vorwürfe erhoben worden waren, also mittels einer Presseerklärung und einer gesonderten Mitteilung an die „European Voice“. Er forderte weiter, dass OLAF die Fragen in seinem Schreiben vom 29. Juli 2002 vollständig beantworten solle.

DIE UNTERSUCHUNG

Stellungnahme von OLAF

In seiner Stellungnahme äußerte sich OLAF wie folgt:

In der Pressemitteilung von OLAF vom 27. März 2002 habe es geheißen, dass a) das Amt wegen des Verdachts der Weitergabe von vertraulichen Informationen aus einem von OLAF erstellten Bericht eine interne Untersuchung gemäß der Verordnung Nr. 1073/1999 eingeleitet habe und b) dass laut dem Amt zugegangenen Informationen ein Journalist eine Reihe von Dokumenten erhalten habe, die sich auf die so genannte „van Buitenen-Affäre“ bezögen, und nicht auszuschließen sei, dass an eine Person innerhalb von OLAF (oder möglicherweise eines anderen EU-Organs) eine Zahlung für diese Dokumente geleistet worden sei.

Der Beschluss mitzuteilen, dass eine interne Untersuchung eingeleitet worden war, sei nach reiflicher Überlegung getroffen worden. Es habe dafür folgende Gründe gegeben:

(1) Die in den Medien veröffentlichten vertraulichen Informationen beeinträchtigten die laufenden Nachforschungen und somit die Effizienz von OLAF und die Betrugsbekämpfung insgesamt.



(2) Eine Weitergabe von vertraulichen Informationen durch einen OLAF-Beamten würde einen Verstoß gegen die OLAF obliegenden rechtlichen Verpflichtungen, insbesondere gegen Artikel 8 der Verordnung 1073/1999, Artikel 287 EG-Vertrag und Artikel 17 des Statuts (Wahrung des Berufsgeheimnisses) sowie gegen Artikel 286 EG-Vertrag und die Verordnung Nr. 45/2001 (Schutz personenbezogener Daten) darstellen.

(3) Nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung 1073/99 "trägt der Direktor [von OLAF] dafür Sorge, dass die Bediensteten des Amtes und die anderen unter seiner Verantwortung handelnden Personen die gemeinschaftlichen und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten einhalten". Zudem sorgt er nach Artikel 8 Absatz 4 "für die Anwendung der Bestimmungen dieses Artikels "betreffend Vertraulichkeit und Datenschutz" sowie der Artikel 286 und 287 des EG-Vertrags". Die Maßnahmen, die als Reaktion auf die Weitergabe der vertraulichen Informationen ergriffen wurden, hätten folglich der rechtlichen Verpflichtung des Direktors entsprochen, bei derartigen Vorkommnissen tätig zu werden.

Es sei ferner als wichtig erachtet worden, die Glaubwürdigkeit von OLAF gegenüber der Öffentlichkeit durch die Bekanntgabe, dass gegen die Verstöße vorgegangen werde, zu wahren. Falls ein OLAF-Beamter für die unrechtmäßige Weitergabe vertraulicher Informationen und personenbezogener Daten verantwortlich gewesen wäre, hätte dies ernste Folgen gehabt. Daher habe der Direktor von OLAF beschlossen, öffentlich und mit der größtmöglichen Transparenz bekannt zu geben, dass OLAF diese Verstöße untersuche, um die Verantwortlichen zu ermitteln und weitere Verstöße dieser Art zu unterbinden.

Zudem hätten OLAF weitere Hinweise, die es erhalten hatte, Grund zu der Annahme gegeben, dass in mindestens einem Fall eine Zahlung an einen OLAF- oder sonstigen EU-Beamten für die Weitergabe vertraulicher Dokumente erfolgt war. Falls dies tatsächlich der Fall sei, hätte sich der betreffende Beamte der Bestechlichkeit, also einer Straftat, schuldig gemacht, und er hätte gegen mehrere Artikel des Statuts verstoßen. Die betreffenden Nachforschungen liefen noch.

OLAF habe zu keinem Zeitpunkt Spekulationen über die Frage angestellt, welche(r) Journalist(en) oder welche Medienorganisation(en) möglicherweise OLAF- oder EU-Beamte für vertrauliche Dokumente bezahlt haben. Der Beschwerdeführer habe keinerlei Beweis für seine Behauptung erbracht, die betreffenden Dokumente hätten, als die Untersuchung von OLAF eingeleitet wurde, ausschließlich ihm und keinem anderen Medium vorgelegen. Es gebe im Gegenteil Beweise dafür, dass auch andere Medien sich dieselben Dokumente verschafft hätten. Das Amt weise zudem die Behauptung des Beschwerdeführers zurück, die Andeutung der Möglichkeit, es sei eine Zahlung erfolgt, sei als gegen ihn und seine Arbeitgeber gerichtet zu verstehen gewesen.

Der Beschwerdeführer habe in seinem Schreiben vom 29. Juli 2002 ausführliche Fragen zu den Arbeitsmethoden von OLAF gestellt. So habe er insbesondere nach den vom Amt verwendeten Techniken zur Überwachung von E-Mails und Telefongesprächen gefragt. Es gebe bestimmte Umstände, unter denen OLAF oder die Behörden der Mitgliedstaaten, mit denen das Amt bei



Untersuchungen zusammenarbeitet, in rechtmäßiger Weise Informationen mit Methoden einholen könnten, die allgemein in diesen Bereich fallen. Erwähnt werde diese Möglichkeit beispielsweise in der unlängst von der Kommission veröffentlichten Mitteilung an ihr Personal über die ordnungsgemäße Nutzung des E-Mail-Systems durch die Beamten. Es stehe dem Amt allerdings nicht frei, die bei einer laufenden Untersuchung verwendeten Methoden zu erörtern. OLAF verfüge weder über die technischen noch über die rechtlichen Mittel zum Abhören von Telefonleitungen.

OLAF äußerte die Ansicht, dass aus den obigen Ausführungen hervorgehe, dass es in dieser Angelegenheit in völlig angemessener Weise vorgegangen sei.

Anmerkungen des Beschwerdeführers

In seinen Anmerkungen zu der Stellungnahme von OLAF hielt der Beschwerdeführer seine Beschwerde aufrecht und machte folgende weitere Anmerkungen:

OLAFs Recht, gegen mögliche „undichte Stellen“ innerhalb des Amtes vorzugehen, werde nicht bestritten. Die Beschwerde betreffe ausschließlich die von OLAF bei der Verfolgung dieses Zieles angewandten Methoden. OLAF habe das Ziel genannt, „mit der größtmöglichen Transparenz“ vorzugehen. Bei der Transparenz gehe es jedoch um Tatsachen, während es in dem vorliegenden Fall um „Gerüchte“ handle. Es sei höchst unverantwortlich, mit Gerüchten zu arbeiten, die nicht bewiesen seien.

Obwohl dieser Missstand potenziell eine Reihe von Journalisten betroffen habe, sei der Beschwerdeführer das Hauptopfer der von OLAF verbreiteten Gerüchte gewesen. Der Beschwerdeführer legte mehrere Ausschnitte von Zeitungen und Presseagenturen vor, um zu zeigen, dass nur der „Stern“ als Quelle der Geschichte über die Enthüllungen des Herrn von Buitenen genannt worden sei. Selbst wenn auch andere Journalisten die einschlägigen Dokumente besessen hätten (ohne daraus zu zitieren), würde der von OLAF verbreitete Verdacht der Bestechung vor allem auf den Beschwerdeführer fallen, da er als am ersten und umfassendsten aus diesen Dokumenten zitiert habe.

In Bezug auf das Schreiben vom 29. Juli 2002 weigere sich das OLAF nach wie vor darzulegen, welche Bestimmungen hier Anwendung finden. Es sei inakzeptabel, über die Rechtsgrundlage eines derart gravierenden Eingriffs in die Privatsphäre nicht unterrichtet zu werden.

WEITERE UNTERSUCHUNGEN

Nach sorgfältiger Prüfung der Stellungnahme von OLAF und der Anmerkungen des Beschwerdeführers schienen weitere Untersuchungen notwendig.

Ersuchen um weitere Informationen

Der Bürgerbeauftragte forderte OLAF daher auf, 1) insbesondere im Lichte der von dem Beschwerdeführer in seinen Anmerkungen vorgelegten Beweismittel zu erklären, weshalb es der Auffassung sei, dass mit dem Hinweis auf „einen“ Journalisten in seiner Pressemitteilung vom 27. März 2002 andere Personen gemeint waren oder gemeint sein könnten, 2) sich zu der Tatsache zu äußern, dass laut der internen E-Mail von Herrn Buttice vom 11. April 2002 die



einzigsten gesicherten Tatsachen ("faits") darin bestanden, dass es eine undichte Stelle gegeben habe und dass Gerüchte verbreitet würden („qu'il y avait des 'rumeurs' qui circulaient“) und 3) darzulegen, auf welcher Grundlage Maßnahmen wie eine Überwachung des Telefon- oder E-Mail-Verkehrs ergriffen werden können.

Antwort von OLAF

In seiner Antwort gab OLAF folgende Stellungnahme ab:

Der Grund dafür, dass der Hinweis auf "einen" Journalisten neutral gewesen sei und keine bestimmte Einzelperson gemeint habe, sei der, dass andere Journalisten tatsächlich vor der Pressemitteilung von OLAF vom 27. März 2002 Artikel veröffentlicht hatten, die auf demselben internen Dokument beruhten, auf das sich der Beschwerdeführer in seinem Artikel vom 28. Februar 2002 bezogen habe. So habe beispielsweise Le Monde am 3. März 2002 einen Artikel veröffentlicht, der sich auf das fragliche Dokument bezog. Am 22. März 2002 habe die Nachrichtenagentur Belga unter Hinweis auf das fragliche Dokument über OLAF-Untersuchungen berichtet. Am 26. März 2002 habe dieselbe Agentur gemeldet, dass die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments Theato sich darüber beschwert habe, es sei „inakzeptabel, dass Mitglieder der Presse einen vertraulichen OLAF-Bericht über die jüngsten Enthüllungen von Paul van Buitenen haben und wir nicht“. Demzufolge könne der Hinweis auf „einen“ Journalisten entweder den Beschwerdeführer, die Journalisten, die die oben genannten Artikel geschrieben haben, oder andere von Frau Theato genannte Journalisten gemeint haben.

Der Hinweis könne sich tatsächlich auf jeden anderen Journalisten bezogen haben, da OLAF nicht behauptet habe, dass die Untersuchung sich auf konkretes Material beziehe, das bereits veröffentlicht worden war.

Das OLAF habe aus zuverlässigen Quellen, darunter Mitglieder des Europäischen Parlaments, die Information erhalten, dass für die Dokumente möglicherweise eine Zahlung erfolgt war. Es sei nicht impliziert worden, dass ein bestimmter Journalist oder eine bestimmte Person eine solche Zahlung geleistet habe.

Das OLAF habe keine Befugnisse, Maßnahmen zur Überwachung der Telefongespräche oder der E-Mails einer Privatperson zu ergreifen, und habe derartige Maßnahmen in Bezug auf den Beschwerdeführer nie ergriffen. Als Antwort auf die hypothetische Frage nach der Rechtsgrundlage für etwaige derartige Maßnahmen sei festzustellen, dass nur die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten derartige Befugnisse besäßen. Die Ausübung dieser Befugnisse unterliege den Grundsätzen, die in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention dargelegt sind.

Anmerkungen des Beschwerdeführers

In seinen Anmerkungen äußerte sich der Beschwerdeführer wie folgt:

Die Tatsache bleibe bestehen, dass der "Stern" als Erster aus den Dokumenten zitiert habe. Die Formulierung "ein Journalist" habe daher den Eindruck erwecken müssen, dass der Beschwerdeführer gemeint sei.



OLAF habe nicht erläutert, weshalb von Mitgliedern des Europäischen Parlaments verbreitete Gerüchte eine größere Beweiskraft haben sollten als von anderen Personen gestreute Gerüchte.

Die Frage nach der Überwachung des Telefon- bzw. E-Mail-Verkehrs betreffe nicht die eigenen (beruflichen oder privaten) Telekommunikationsverbindungen des Beschwerdeführers, sondern die Möglichkeit, dass OLAF Informationen über den Beschwerdeführer durch Überwachung seiner eigenen Bediensteten eingeholt haben könnte. Die Frage nach der Rechtsgrundlage für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs zwischen OLAF-Bediensteten und Dritten (wie dem Beschwerdeführer) und für die Speicherung dieser Daten sei daher nach wie vor nicht beantwortet.

DIE ENTSCHEIDUNG

1 Veröffentlichung von Bestechungsvorwürfen

1.1 Der Beschwerdeführer ist der Brüsseler Korrespondent der deutschen Wochenzeitschrift „Stern“. In zwei Artikeln, die am 28. Februar bzw. am 7. März 2002 veröffentlicht wurden, befasste sich das Magazin mit mehreren Anschuldigungen betreffend mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, die von dem EU-Beamten Paul van Buitenen erhoben worden waren, und mit den vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hinsichtlich dieser Anschuldigungen durchgeführten Untersuchungen. Die Artikel beruhten auf dem Bericht von Herrn van Buitenen und vertraulichen OLAF-Dokumenten, die sich das Magazin beschafft hatte. Laut dem Beschwerdeführer verfügte zu diesem Zeitpunkt keine andere Zeitung über Kopien dieser Dokumente. Am 27. März 2002 veröffentlichte das OLAF eine Pressemitteilung, in der es darauf hinwies, dass „ein Journalist“ sich eine Reihe von Dokumenten im Zusammenhang mit der Untersuchung des Amtes betreffend die Punkte beschafft habe, die von Paul van Buitenen aufgeworfen worden seien, und OLAF daher beschlossen habe, eine interne Untersuchung betreffend die mutmaßliche Weitergabe vertraulicher Daten einzuleiten. In der Pressemitteilung hieß es, dass sich diese interne Untersuchung auch auf die Behauptung erstrecken werde, die einschlägigen Dokumente seien „durch die Bezahlung eines Beamten“ erworben worden. (4) In ihrer Ausgabe vom 4. April 2002 zitierte die Zeitung „European Voice“ einen OLAF-Sprecher, wonach das OLAF „Prima-facie-Beweise erhalten habe, dass eine Zahlung erfolgt sein könne“.

1.2 Der Beschwerdeführer war der Auffassung, OLAF habe falsch gehandelt, als es in seiner Pressemitteilung vom 27. März 2002 und gegenüber der „European Voice“ öffentlich Bestechungsvorwürfe erhob, die als gegen ihn und seine Zeitschrift gerichtet verstanden werden mussten.

1.3 OLAF stellte sich auf den Standpunkt, dass der Hinweis auf „einen“ Journalisten in seiner Pressemitteilung neutral sei und keine konkrete Einzelperson impliziere. Es machte ferner geltend, dass es angesichts von Hinweisen, die es erhalten habe, Grund zu der Annahme gehabt habe, dass in mindestens einem Fall eine Zahlung an einen OLAF- oder sonstigen EU-Beamten für die Weitergabe vertraulicher Dokumente erfolgt war.

1.4 Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass er nicht in der Lage ist festzustellen, ob die von



OLAF erhobenen Bestechungsvorwürfe gut begründet sind. Diese Frage ist Gegenstand der Untersuchung von OLAF, die noch nicht abgeschlossen ist. Die Analyse des Bürgerbeauftragten im vorliegenden Fall konzentriert sich daher ausschließlich auf die Frage, ob OLAF korrekt gehandelt hat, als es durch seine Pressemitteilung vom 27. März 2002 und durch Informationen, die in einem in der Zeitung "European Voice" am 4. April 2002 veröffentlichten Artikel enthalten waren, der Öffentlichkeit Informationen über seine Untersuchung zukommen ließ. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass OLAF das Argument des Beschwerdeführers, dieser Artikel beruhe auf von OLAF zur Verfügung gestellten Informationen, nicht angefochten hat.

1.5 Es entspricht guter Verwaltungspraxis, bei der Beschlussfassung sicherzustellen, dass die getroffenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Insbesondere sollte es die Verwaltung vermeiden, die Rechte der Bürger einzuschränken, wenn diese Einschränkungen nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck der durchgeführten Maßnahme stehen. (5) Diese Standards sollten nicht nur für Entscheidungen gelten, sondern für die Tätigkeit von Verwaltungen im Allgemeinen. Sie sind daher auch für die Bereitstellung von Informationen relevant.

1.6 Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass OLAF das Recht hat, eine Untersuchung in den Fällen einzuleiten, in denen vertrauliche Dokumente, die von dem Amt erstellt wurden bzw. sich in dessen Besitz befinden, Dritten zugespielt werden. Er akzeptiert ferner, dass OLAF berechtigt ist, die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die Einleitung solcher Untersuchungen zu unterrichten, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Tatsächlich fördern solche Informationen die Transparenz in einem Bereich, der recht häufig durch Geheimnistuerei und Informationsdefizite gekennzeichnet ist.

1.7 Die Beschwerde des Beschwerdeführers stützt sich auf zwei Annahmen, nämlich 1) dass die Pressemitteilung von OLAF, obwohl sie keinen Namen nennt, angesichts der Formulierung "ein Journalist" so verstanden werden müsse, dass sie sich auf ihn beziehe, und 2) dass OLAF nicht berechtigt ist zu unterstellen, dass das Dokument (6) durch Bestechung beschafft worden war.

1.8 Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten hat der Beschwerdeführer ausreichend nachgewiesen, dass er in seinem Artikel vom 28. Februar 2002 als Erster aus den genannten Dokumenten zitiert hat. Der Beschwerdeführer hat ferner eine beträchtliche Zahl von in anderen Zeitungen veröffentlichten Artikeln und von Berichten von Presseagenturen vorgelegt, die die Zeitschrift des Beschwerdeführers als Quelle ihrer Kenntnis dieser Dokumente angeben oder erwähnen, dass der "Stern" diese Dokumente beschafft habe. Die informierte Öffentlichkeit war sich daher sehr wohl der Tatsache bewusst, dass der "Stern" als erstes Magazin diese Quelle genutzt hatte. Unter diesen Umständen muss der Hinweis auf "einen Journalisten" in der Pressemitteilung des OLAF, obwohl kein konkreter Name genannt wurde, von der informierten Öffentlichkeit mit großer Wahrscheinlichkeit als Hinweis auf den Beschwerdeführer verstanden worden sein. In seiner Antwort auf eine vom dem Bürgerbeauftragten an das Amt gerichtete Frage stützte sich OLAF auf drei Artikel bzw. Berichte, um zu beweisen, dass mit dem Hinweis auf "einen Journalisten" die Verfasser dieser Artikel bzw. Berichte oder auch jeder andere



Journalist hätten gemeint sein können. Nach Auffassung des Bürgerbeauftragten sind jedoch nicht die theoretischen Möglichkeiten, wie die Pressemitteilung interpretiert werden kann, relevant, sondern die Interpretation, die ihr höchstwahrscheinlich zuteil wurde. Außerdem wurden die Artikel und Berichte, auf die sich das OLAF bezog, alle nach dem Artikel des Beschwerdeführers vom 28. Februar 2002 (am 3., 22. und 26. März 2002) und vor dem Datum der Pressemitteilung des OLAF veröffentlicht. Sollte OLAF tatsächlich angenommen haben, die einschlägigen Dokumente seien aufgrund einer undichten Stelle innerhalb von OLAF oder anderer EU-Organen von mehr als einem Journalisten beschafft worden, wäre sehr schwierig nachzuvollziehen, weshalb die Pressemitteilung auf „einen Journalisten“ im Singular verwiesen hat. Was die Erklärung von Frau Theato angeht, so hat OLAF nicht erklärt, weshalb sie für die Interpretation seiner eigenen Pressemitteilung, die zwei Tage später veröffentlicht wurde, relevant sein sollte. Der Bürgerbeauftragte kommt daher zu dem Schluss, dass die Pressemitteilung des OLAF vom 27. März 2002 so verstanden worden sein dürfte, als beziehe sie sich auf den Beschwerdeführer und sein Magazin. Selbst wenn das OLAF nicht beabsichtigt habe, auf den Beschwerdeführer Bezug zu nehmen, hätte es wissen müssen, welchen Eindruck seine Pressemitteilung erwecken musste.

1.9 Der Europäische Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass OLAF in seiner Stellungnahme in zufriedenstellender Weise erläutert hat, weshalb es das Amt für notwendig hielt, die Öffentlichkeit über die Einleitung einer Untersuchung betreffend die offensichtliche Weitergabe von Dokumenten zu unterrichten. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass OLAF nicht nur diese Informationen lieferte, sondern die Öffentlichkeit in seiner Pressemitteilung und in den Informationen, die es der Zeitung „European Voice“ gab, auch davon in Kenntnis setzte, dass es Grund zu der Annahme gebe, die Dokumente seien durch Bestechung beschafft worden. Es muss daher noch untersucht werden, ob OLAF korrekt gehandelt hat, als es diesen Verdacht veröffentlichte.

1.10 Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass OLAF nicht nachweisen konnte, dass die Veröffentlichung dieses Verdachts für die Zwecke seiner Arbeit notwendig war und im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stand. Die Tatsache, dass OLAF beschlossen habe, in vorliegenden Fall „mit der größtmöglichen Transparenz“ zu verfahren, indem es Details über den Umfang seiner Untersuchung in der Öffentlichkeit bekannt gab, ist grundsätzlich sicherlich zu begrüßen, wenn man bedenkt, dass ein solches Vorgehen mit der den Organen und Einrichtungen der EU auferlegten Verpflichtung im Einklang steht, Entscheidungen möglichst offen zu treffen (Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union). Die Unterstellung der Bestechung ist jedoch eine ernste Anschuldigung, die den Ruf eines Journalisten beschädigen dürfte. Derartige Unterstellungen dürfen daher in der Öffentlichkeit nicht ohne eine hinreichend tragfähige Grundlage gemacht werden, die öffentlich überprüft werden kann.

1.11 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass in der Pressemitteilung von OLAF auf „Informationen“, die das Amt erhalten habe, verwiesen wird, um seine Auffassung zu stützen, dass eine Art von Zahlung erfolgt sein kann („could“), und dass die Zeitung „European Voice“ das OLAF sogar in dem Sinne zitiert, dass es „Prima-facie-Beweise erhalten hat, dass eine Zahlung erfolgt sein könne“. Im Verlauf der vom Bürgerbeauftragten durchgeführten Untersuchung hat OLAF keine weitere Präzisierung vorgenommen, abgesehen von der



Behauptung, es habe Informationen „aus verlässlichen Quellen, einschließlich Abgeordnete des Europäischen Parlaments“ erhalten, „dass für die Dokumente möglicherweise gezahlt worden sei“; geschweige denn hat es die Beweise vorgelegt, die erhalten zu haben es behauptete. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Beweiskraft von „Informationen“, denen zufolge eine Zahlung geleistet worden sein „könne“, notwendigerweise sehr begrenzt ist. Auf der Grundlage der dem Bürgerbeauftragten unterbreiteten Beweise erscheint die Auffassung des Beschwerdeführers, OLAF habe sich in Wirklichkeit auf nichts als Gerüchte gestützt, daher nicht unvernünftig. Diese Auffassung wird außerdem durch die E-Mail Herrn Butticés vom 11. April 2002 untermauert. Der Bürgerbeauftragte schließt die Möglichkeit nicht aus, dass OLAF berechtigt sein mag, eine Untersuchung auf der Grundlage bloßer Gerüchte einzuleiten, sofern die Taten, die mutmaßlich begangen wurden, ausreichend gravierend sind. Er akzeptiert ferner, dass OLAF möglicherweise zögert oder nicht in der Lage ist, sich zu Aspekten einer laufenden Untersuchung zu äußern. Wenn OLAF jedoch beschließt, Informationen über eine laufende Untersuchung zur Verfügung zu stellen, muss es die negativen Folgen berücksichtigen, die diese von OLAF veröffentlichten Informationen für den Ruf der von den Anschuldigungen betroffenen Personen haben können. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass OLAF, indem es Bestechungsvorwürfe ohne eine faktische Grundlage, die sowohl ausreichend wäre als auch einer öffentlichen Prüfung unterzogen werden könnte, erhob, die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf den Zweck seiner Maßnahme nicht gewahrt hat. Dies stellt einen Missetzung in der Verwaltungstätigkeit dar.

2 Nichtbeantwortung der Fragen in dem Schreiben vom 29. Juli 2002

2.1 Der Beschwerdeführer behauptete, das OLAF habe nicht alle in seinem Schreiben vom 29. Juli 2002 gestellten Fragen beantwortet. In diesem Schreiben hatte er das OLAF um Bestätigung ersucht, dass das Amt zu keiner Zeit seinen Telefon- oder E-Mail-Verkehr mit OLAF-Mitarbeitern überwacht habe. Sollte eine solche Überwachung stattgefunden haben, forderte der Beschwerdeführer OLAF auf, die Rechtsgrundlage dieses Eingriffs in seine Privatsphäre zu nennen und ihm mitzuteilen, wann und wie dieser Eingriff genehmigt worden sei.

2.2 OLAF vertrat die Auffassung, dass es diese Fragen beantwortet habe.

2.3 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass OLAF in seiner Antwort vom 22. August 2002 auf das oben genannte Schreiben erklärt hat, dass es stets Sorge dafür trage, dass seine Untersuchungsmethoden mit dem Recht in Einklang stünden, und hinzugefügt hat, dass es über keine den Beschwerdeführer betreffenden personenbezogenen Daten außer der beruflichen Adresse, Telefonnummer usw. verfüge. In seiner Stellungnahme führte OLAF außerdem aus, dass es Fälle gebe, in denen das Amt Informationen durch Techniken zur Überwachung des E-Mail- und des Telefonverkehrs einholen könne, dass das OLAF selbst aber weder über die technischen noch über die rechtlichen Mittel zum Abhören von Telefongesprächen verfüge. OLAF wies des Weiteren darauf hin, dass es dem Amt nicht frei stehe, die bei einer laufenden Untersuchung verwendeten Untersuchungsmethoden zu erörtern. In seiner Antwort auf eine vom Bürgerbeauftragten an das Amt gerichtete Frage machte OLAF geltend, dass es nicht die Befugnis habe, Maßnahmen zur Überwachung des Telefon- oder E-Mail-Verkehrs einer Privatperson zu ergreifen und derartige Maßnahmen in Bezug auf den Beschwerdeführer nie ergriffen habe.



2.4 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Antworten von OLAF die Möglichkeit offen lassen, dass es Maßnahmen betreffend die Überwachung des E-Mail-Verkehrs seiner eigenen Beamten oder von Beamten anderer EU-Organe ergriffen hat. (7) Das OLAF hat den Beschwerdeführer jedoch auch darüber unterrichtet, dass es über keine ihn betreffenden personenbezogenen Daten verfüge außer seiner beruflichen Adresse, Telefonnummer usw. Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass durch eine eventuelle Überwachung des E-Mail-Verkehrs zwischen dem Beschwerdeführer und EU-Beamten erhaltene Informationen „personenbezogene Daten“ des Beschwerdeführers im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr darstellen würden. (8)

2.5 Unter diesen Umständen und angesichts der Tatsache, dass die Untersuchung von OLAF noch im Gange ist, vertritt der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass OLAF die Fragen, die der Beschwerdeführer in seinem Schreiben vom 29. Juli 2002 stellte, beantwortet zu haben scheint.

2.6 Auf der Grundlage der oben genannten Gesichtspunkte scheint seitens OLAF kein Missstand vorzuliegen, was die zweite Anschuldigung angeht.

3 Die Forderungen des Beschwerdeführers

3.1 Der Beschwerdeführer erhob die Forderung, dass OLAF die Bestechungsvorwürfe zurückziehen sollte, vorzugsweise in derselben Art und Weise, in der sie erhoben worden waren, d.h. durch eine Pressemitteilung und eine gesonderte Mitteilung an die „European Voice“. Er forderte ferner, dass das OLAF die Fragen in seinem Schreiben vom 29. Juli 2002 vollständig beantworten sollte.

3.2 OLAF hat sich zu diesen Forderungen nicht geäußert.

3.3 Wie oben ausgeführt, ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass seitens OLAF ein Missstand vorliegt, was die erste Anschuldigung angeht. Der Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass dieser Missstand dadurch beseitigt werden kann und sollte, dass die Bestechungsvorwürfe zurückgenommen werden, die veröffentlicht wurden und als gegen den Bürgerbeauftragten gerichtet verstanden worden sein dürften. Der Bürgerbeauftragte unterbreitet daher einen diesbezüglichen Empfehlungsentwurf. OLAF könnte den Vorschlag des Beschwerdeführers prüfen, wie dieser Empfehlungsentwurf in der Praxis am besten umzusetzen ist.

4 Schlussfolgerung

Angesichts der obigen Darlegungen ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass OLAF mit der Veröffentlichung der Bestechungsvorwürfe ohne faktische Grundlage, die sowohl ausreichend wäre als auch öffentlich überprüfbar werden könnte, die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das mit seiner Maßnahme angestrebte Ziel nicht gewahrt hat. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar.



Der Bürgerbeauftragte unterbreitet OLAF daher in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten folgenden Empfehlungsentwurf:

Empfehlungsentwurf

OLAF sollte in Erwägung ziehen, die Bestechungsvorwürfe zurückzuziehen, die veröffentlicht wurden und als gegen den Beschwerdeführer gerichtet verstanden worden sein dürften.

OLAF und der Beschwerdeführer werden über diesen Empfehlungsentwurf unterrichtet. In Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten hat OLAF bis zum 30. September 2003 eine detaillierte Stellungnahme zu übersenden. Die detaillierte Stellungnahme könnte aus der Annahme der Entscheidung des Bürgerbeauftragten und einer Beschreibung der Maßnahmen bestehen, die zur Umsetzung des Empfehlungsentwurfs getroffen wurden.

Straßburg, 18. Juni 2003

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

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

(2) Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. 1999 Nr. L 136 S. 1. Interne Untersuchungen scheinen übrigens eher von Artikel 5 Absatz 2 als von Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung abgedeckt zu werden.

(3) Der englische Text dieser Pressemitteilung, der auf der Website von OLAF verfügbar ist, enthält eine leicht andere Formulierung: "According to information received by the Office, a journalist has received a number of documents relating to the so-called 'Van Buitenen affair'. It is not excluded that payment may have been made to somebody within OLAF (or possibly another EU institution) for these documents" (Nach den dem Amt vorliegenden Informationen hat ein Journalist eine Reihe von Dokumenten im Zusammenhang mit der so genannten 'Van Buitenen-Affäre' erhalten. Es ist nicht auszuschließen, dass jemand innerhalb OLAF (oder möglicherweise innerhalb eines anderen EU-Organs) eine Zahlung für diese Dokumente erhalten hat).

(4) Der englische Text dieser Pressemitteilung, der auf der Website von OLAF verfügbar ist, enthält eine leicht andere Formulierung: "According to information received by the Office, a journalist has received a number of documents relating to the so-called 'Van Buitenen affair'. It is not excluded that payment may have been made to somebody within OLAF (or possibly another EU institution) for these documents" (Nach den dem Amt vorliegenden Informationen hat ein Journalist eine Reihe von Dokumenten im Zusammenhang mit der so genannten 'Van Buitenen-Affäre' erhalten. Es ist nicht auszuschließen, dass jemand innerhalb OLAF (oder



möglicherweise innerhalb eines anderen EU-Organs) eine Zahlung für diese Dokumente erhalten hat).

(5) Vgl. Artikel 6 des Kodexes für gute Verwaltungspraxis, der auf der Website des Europäischen Bürgerbeauftragten (<http://www.ombudsman.europa.eu> [Link]) verfügbar ist.

(6) In seiner Stellungnahme verwies das OLAF auf vertrauliche "Dokumente", die an die Öffentlichkeit gelangt seien. In seiner Antwort auf das Ersuchen des Bürgerbeauftragten um weitere Informationen sprach das OLAF jedoch von "demselben internen Dokument", auf das der Beschwerdeführer in seinem Artikel vom 28. Februar 2002 Bezug genommen habe (d.h. dem Bericht von Herrn van Buitenen). Angesichts des Umstandes, dass der Beschwerdeführer in den Besitz weiterer interner OLAF-Dokumente gelangt zu sein scheint (von denen zumindest einige der Beschwerde beigelegt waren), wird in der vorliegenden Entscheidung allgemein auf "Dokumente" verweisen.

(7) In seiner Antwort auf eine an das Amt gerichtete Frage des Bürgerbeauftragten stellte das OLAF fest, dass nicht die Befugnis habe, solche Maßnahmen in Bezug auf "Privatpersonen" zu ergreifen.

(8) ABl. 2001 Nr. L 8 S. 1. Artikel 2 Buchstabe a sieht vor, dass im Sinne dieser Verordnung 'personenbezogene Daten' die "Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person" bezeichnen.