

Entscheidung im Fall 2004/2013/PMC zur Behandlung des Antrags auf Zugang zu Dokumenten betreffend die Überwachung des Internets durch britische Nachrichtendienste durch die Kommission

Entscheidung

Fall 2004/2013/PMC - Geöffnet am 12/11/2013 - Empfehlung vom 02/10/2014 -

Entscheidung vom 05/11/2015 - Betroffene Einrichtung Europäische Kommission (Kritische Anmerkung) | Europäische Kommission (Von der Einrichtung teilweise angenommene Empfehlungsentwürfe) |

Der Fall betrifft die Weigerung der Kommission, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten bezüglich der Überwachung des Internets durch Nachrichtendienste des Vereinigten Königreichs zu gewähren. Die Bürgerbeauftragte hatte empfohlen, dass die Kommission Zugang zu einem bestimmten Dokument gewähren sollte (einem Brief des Außenministers des Vereinigten Königreichs an die damalige Vizepräsidentin der Kommission) und die anderen angeforderten Dokumente entweder freigeben oder genau begründen sollte, warum ihrer Ansicht nach eine Freigabe abgelehnt werden müsse.

Die Kommission entschied sich, den Brief des britischen Außenministers zu veröffentlichen, und kam so dem ersten Teil der Empfehlung der Bürgerbeauftragten nach. Sie blieb jedoch bei ihrer Entscheidung, die anderen Dokumente nicht zu veröffentlichen. Diese Haltung wurde damit begründet, dass sie immer noch der Frage nachgehe, ob die Massenüberwachungsprogramme des Vereinigten Königreichs gegen EU-Recht verstoßen, insbesondere in Bezug auf das Recht des Einzelnen auf Datenschutz. Die Kommission argumentierte, dass vor dem endgültigen Abschluss der Untersuchungen eine frühzeitige Offenlegung der verbleibenden Dokumente den Dialog zwischen den britischen Behörden und der Kommission negativ beeinflussen würde. Generell argumentierte sie, dass Druck von außen vermieden werden müsse, damit sie ihre Untersuchung effektiv durchführen und eine angemessene Entscheidung treffen könne. Die Kommission stellte abschließend fest, dass kein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Freigabe bestehe.

Die Bürgerbeauftragte ist nicht davon überzeugt, dass die Kommission ihre Entscheidung, der Öffentlichkeit Zugang zu den verbleibenden Dokumenten zu verweigern, ausreichend begründet hat. Da die Kommission weder Zugang zu diesen Dokumenten gewährt hat noch angemessene Gründe für die Nichtfreigabe angegeben hat, ist es offensichtlich, dass sie der Empfehlung der Bürgerbeauftragten im Hinblick auf diese Dokumente nicht nachgekommen ist. Darüber hinaus stellt die Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission anscheinend seit 2013



ihre Untersuchung nicht fortgesetzt hat. Die Bürgerbeauftragte kommt daher zu dem Ergebnis, dass das Verhalten der Kommission in diesem Fall einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt und eigentlich sogar einem schweren Missstand gleichkommt, da dieses bestimmte Thema für die EU-Bürger von besonderer Wichtigkeit ist.

Hintergrund

1. Im Juni 2013 bat ein deutscher Journalist die Kommission in Übereinstimmung mit den EU-Transparenzvorschriften [1] um Zugang zu Dokumenten bezüglich der Internetüberwachung durch britische Behörden [2]. In ihrer Funktion als Hüterin der Verträge hat die Europäische Kommission eine besondere Verantwortung, wenn es darum geht, die Einhaltung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Der Beschwerdeführer befürchtete, dass die Massenüberwachungsprogramme der britischen Behörden insbesondere gegen das im EU-Recht vorgesehene Recht des Einzelnen auf Datenschutz verstoßen.

2. Die Kommission stellte fest, dass die folgenden Dokumente in den Geltungsbereich des Antrags auf Zugang durch den Beschwerdeführer fielen: (i) ein Brief von Viviane Reding, Vizepräsidentin der Kommission, an William Hague, den britischen Außenminister; (ii) die Antwort von Herrn Hague an Frau Reding; (iii) ein Folgebrief von der Generaldirektorin der Generaldirektion Justiz der Kommission an den Ständigen Vertreter des Vereinigten Königreichs bei der EU und (iv) mehrere Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die die Kommission darum bitten, die Sache zu untersuchen.

3. Die Kommission verweigerte den Zugang zu diesen Dokumenten und argumentierte, dass sie den Zweck ihrer Kontroll-, Untersuchungs- und Prüfungstätigkeiten schützen müsse. [3] Ihrer Ansicht nach würde eine Freigabe ihren Dialog mit den britischen Behörden beeinträchtigen, für den gegenseitiges Vertrauen bis zum Abschluss der Verhandlungsphase nötig sei. In dieser Hinsicht verwies die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs [4] und argumentierte, dass allgemein vermutet werde, dass die Gewährung von Zugang zu Dokumenten aus der Verwaltungsakte prinzipiell den Schutz der Untersuchungsziele während einer laufenden Untersuchung unterminiere. Für Untersuchungen, die möglicherweise zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren führen könnten, könne von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht werden. [5]

4. Im Hinblick auf die Frage, ob ein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Offenlegung der angeforderten Dokumente bestehe, räumte die Kommission ein, dass die Pressefreiheit und das Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz von Bedeutung seien. Jedoch stellte sie auch fest, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und des Rechts auf Information (festgeschrieben in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) eingeschränkt werden könne [6]. Insbesondere argumentierte die Kommission, dass sie sich in diesem Fall auf die allgemeine Vermutung stützen könne, dass die Freigabe der betreffenden Dokumente den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtige, und dass kein übergeordnetes öffentliches Interesse bestehe, dem durch die Freigabe der Dokumente



gedient werde. [7]

5. In seiner bei der Bürgerbeauftragten eingereichten Beschwerde behauptete der Beschwerdeführer, dass die Kommission seinen Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu Unrecht abgelehnt habe und dass die Kommission ihm Zugang zu den betreffenden Dokumenten gewähren solle.

Vorwurf, die Kommission habe den Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang zu Dokumenten zu Unrecht abgelehnt

Die Empfehlung der Bürgerbeauftragten

6. In ihrer Empfehlung stellte die Bürgerbeauftragte fest, dass außer Frage stehe, dass sich alle vom Beschwerdeführer beantragten Dokumente auf eine Untersuchung beziehen, die möglicherweise zur Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens führen könnte. In diesem Fall hätte die Kommission das Recht, anzunehmen, dass die Freigabe der angeforderten Dokumente den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt. Die Kommission ist daher prinzipiell nicht verpflichtet, für jedes dieser Dokumente eine individuelle und konkrete Prüfung durchzuführen. [8] Diese Vermutung ist jedoch widerlegbar, und eine Person, die Interesse an Einsicht in diese Dokumente hat, kann sich in Bezug auf ein bestimmtes oder bestimmte Dokumente bemühen, diese Vermutung zu widerlegen und zu argumentieren, dass ein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Freigabe der Dokumente besteht. [9]

7. Die Bürgerbeauftragte war der Ansicht, dass der Beschwerdeführer eine Reihe an Gründen angeführt hatte, warum die allgemeine Vermutung der Nichtfreigabe für die meisten der Dokumente nicht zutrifft. Im Fall der von der Kommission versendeten Briefe kam die Bürgerbeauftragte jedoch zu dem Ergebnis, dass die allgemeine Vermutung der Nichtfreigabe nicht widerlegt wurde. Im Fall der Beschwerden, die die Kommission von Dritten erhalten hatte, stellte die Bürgerbeauftragte fest, dass die allgemeine Vermutung der Nichtfreigabe widerlegt wurde. In jedem Fall, selbst wenn die allgemeine Vermutung nicht widerlegt wurde, obliegt es der Kommission, darzulegen, dass kein übergeordnetes öffentliches Interesse besteht, das die Freigabe der Dokumente erforderlich macht. Die Bürgerbeauftragte war der Ansicht, dass die Kommission nicht ausreichend begründet hatte, warum kein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Freigabe bestand.

8. Im frühen Oktober 2014 gab die Bürgerbeauftragte der Kommission daher die folgenden Empfehlungen:

(i) Die Kommission sollte Zugang zu dem Schreiben des britischen Außenministers vom 3. Juli 2013 an die Kommissarin gewähren.



(ii) Die Kommission sollte Zugang zu allen weiteren Dokumenten, welche vom Beschwerdeführer über die Massenüberwachung des Internets durch staatliche Stellen im Vereinigten Königreich angefordert wurden, gewähren oder angemessen begründen, warum aus ihrer Sicht die Offenlegung verweigert werden muss.

9. Die Kommission antwortete, dass es prinzipiell nicht vorgeschrieben sei, eine konkrete und individuelle Prüfung eines jeden einzelnen Dokuments durchzuführen und dass die Ablehnung des Zugangs auf der anzuwendenden allgemeinen Vermutung basiere, dass die Freigabe der angeforderten Dokumente den Zweck der Untersuchungstätigkeit gefährde.

10. Die Kommission blieb bei ihrer Meinung, dass vor dem definitiven Abschluss der Untersuchungen eine Offenlegung der betreffenden Dokumente den Dialog zwischen den britischen Behörden und der Kommission negativ beeinflussen würde. Eine Freigabe würde die Kommission außerdem bei der effektiven Durchführung ihrer Untersuchung und dem Treffen einer angemessenen Entscheidung durch unangemessenen Druck von außen behindern. Die Kommission stellte somit erneut fest, dass kein Zugang zu den beiden Briefen, die sie an die britischen Behörden gesendet hatte, gewährt werden könne.

11. Da jedoch der Brief des britischen Außenministers im Wesentlichen Informationen enthielt, die durch die britischen Behörden in einer Rede veröffentlicht worden waren, stimmte die Kommission zu, ihn zu veröffentlichen.

12. Was die von den Bürgerinnen und Bürgern eingereichten Beschwerden betraf, argumentierte die Kommission, dass der Umstand, dass diese allgemeine Punkte beträfen, an sich keine Begründung für eine Freigabe darstelle.

13. Die Kommission erklärte jedoch, dass sie, sobald entschieden sei, wie sie in der Untersuchung weiter verfahren werde, mögliche neue Anträge vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen prüfen werde.

14. In Bezug auf ein mögliches bestehendes übergeordnetes öffentliches Interesse an der Offenlegung räumte die Kommission ein, dass in der Tat eine weitverbreitete politische und internationale Debatte zu diesem Thema stattfinde, insbesondere in Bezug auf Massenüberwachungsprogramme und das Recht des Einzelnen auf Datenschutz. Die Kommission erklärte, dass sie aktiv Behauptungen über die Verletzung des Grundrechts auf Datenschutz nachgehe. Dies sei ein sehr heikles Thema. In diesem bestimmten Zusammenhang könnten sich Mitgliedstaaten auf eine Ausnahme in der Missachtung von EU-Recht auf Basis von nationalen Sicherheitsbedenken berufen. Diese Ausnahme sei jedoch eng auszulegen. Ein Mitgliedstaat, der eine solche Ausnahme beantrage, müsse darlegen, dass die Ausnahme notwendig sei, um wesentliche Sicherheitsinteressen zu wahren.

15. Die Kommission bekräftigte ihre Ansicht, dass das öffentliche Interesse in diesem Fall am besten gewahrt werde, wenn sie ihre Korrespondenz nicht offenlege. Eine Freigabe des Briefwechsels der Kommission und der britischen Behörden zu diesem Zeitpunkt würde zu unberechtigten und voreiligen Schlussfolgerungen führen, inwieweit die Datensammlung und



-verarbeitung durch die britischen Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste mit EU-Recht vereinbar sei. Es sei daher im öffentlichen Interesse, dass die Untersuchungen der Kommission zu diesem sehr sensiblen Thema wirksam und effizient durchgeführt werden könnten, ohne dass es zu einer frühzeitigen Einmischung durch die Öffentlichkeit käme.

16. Der Beschwerdeführer übermittelte keine Anmerkungen zur Antwort der Kommission.

Die Beurteilung der Bürgerbeauftragten nach der Empfehlung

17. Die Bürgerbeauftragte begrüßt, dass die Kommission ihre Haltung in Bezug auf den Brief des britischen Außenministers geändert hat. Mit dieser Freigabe ist die Kommission dem ersten Teil der Empfehlung der Bürgerbeauftragten nachgekommen. Der Bürgerbeauftragten ist klar, dass die Kommission der Freigabe im Grunde genommen deswegen zugestimmt hat, weil der Brief Informationen enthält, die bereits öffentlich verfügbar waren, und so implizit anerkennt, dass die Freigabe dieses Dokuments ihre andauernde Untersuchung nicht negativ beeinflussen kann.

18. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass vor dem Hintergrund der kürzlichen Entscheidung in der Rechtssache C-612/13 P *Client Earth* [10] nun klar ist, dass die Kommission sich nicht auf die allgemeine Vermutung stützen kann, dass die Freigabe den Zweck ihrer Untersuchung gefährdet, solange sie den britischen Behörden kein Aufforderungsschreiben hat zukommen lassen. Daher bedauert die Bürgerbeauftragte, dass die Kommission sich in ihrer Begründung, warum sie keinen Zugang zu den Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger und den Briefen der Kommission an die britischen Behörden gewährt, weiterhin auf die allgemeine Vermutung der Nichtfreigabe stützt. Die Bürgerbeauftragte erkennt jedoch an, dass das besagte Urteil ergangen ist, *nachdem* die Kommission auf ihre Empfehlung in diesem Fall reagiert hatte.

19. Auch wenn jetzt klar ist, dass die Kommission sich nicht auf die allgemeine Vermutung der Nichtfreigabe stützen kann, kann sie immer noch auf Basis einer konkreten und individuellen Prüfung des Inhalts der angeforderten Dokumente argumentieren, warum deren Freigabe den Zweck ihrer Untersuchungstätigkeit gefährdet. Daher ist die Bürgerbeauftragte nicht von der Argumentation überzeugt, die die Kommission in ihrer Antwort auf die Empfehlung anführte. Die Kommission behauptet, dass eine Offenlegung der betreffenden Dokumente den Dialog zwischen den britischen Behörden und der Kommission beeinflussen würde. Darüber hinaus gibt sie an, dass sie ihre Untersuchung wirksam und effizient durchführen wolle, ohne dass es zu unberechtigten und voreiligen Schlussfolgerungen dazu komme, inwieweit die Datensammlung und -verarbeitung durch die britischen Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste mit EU-Recht vereinbar sei. Es ist jedoch im Hinblick auf diese bestimmten Dokumente offenkundig, dass die britischen Behörden anderer Ansicht sind als die Kommission. Die britischen Behörden scheinen die Ansicht der Kommission nicht zu teilen, dass die Verhandlungen vertraulich ablaufen sollten, um ein Verhältnis des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und dem Vereinigten Königreich zu fördern und aufrechtzuerhalten. Die britischen Behörden stellten sich nicht dagegen, als die Kommission



während laufender Verhandlungen die Antwort des britischen Außenministers an die Kommission einem Journalisten offenlegte. Dieser Kontext, der für den vorliegenden Fall spezifisch ist, muss bei der Feststellung dessen, ob die betreffenden Dokumente von der Kommission veröffentlicht werden sollten, berücksichtigt werden.

20. Im vorliegenden Fall lässt nicht nur der spezifische *Kontext* darauf schließen, dass das Interesse, das die Kommission gegen die Freigabe zum Ausdruck bringt, nämlich die Notwendigkeit, das gegenseitige Vertrauen zu fördern, nicht überzeugend ist. Die Bürgerbeauftragte stellt vielmehr fest, dass auch der *Inhalt* der betreffenden Dokumente zu der gleichen Schlussfolgerung führt. Die Bürgerbeauftragte hat die betreffenden Dokumente überprüft und ist der Ansicht, dass sie keine Informationen enthalten, deren Freigabe der Förderung und Aufrechterhaltung des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und den britischen Behörden entgegensteht, insbesondere, da die britischen Behörden der Freigabe des Briefes ihres Außenministers an die Kommission bereits zugestimmt haben. [11]

21. Der vorherige Absatz betrifft die Frage, ob der Zweck der Untersuchung unter der Freigabe der angeforderten Dokumente leiden würde. Die Bürgerbeauftragte ist, wie oben dargelegt, nicht überzeugt, dass im vorliegenden Fall ein solcher Schaden aus der Freigabe der Dokumente erwachsen würde. Unbeschadet dieser Schlussfolgerung ist sie der Ansicht, dass wichtige übergeordnete öffentliche Interessen vorliegen, denen durch die Freigabe der Dokumente Genüge getan würde. Erstens betrifft das Thema der Dokumente ein Grundrecht der EU-Bürger, nämlich das Recht auf Datenschutz. Zweitens wird aus dem Brief des britischen Außenministers deutlich, dass die britischen Behörden durch diese Situation nicht beunruhigt sind. Drittens sind der Bürgerbeauftragten, obwohl der Brief des britischen Außenministers von Juli 2013 stammt, keine konkreten zwischenzeitlichen Untersuchungstätigkeiten der Kommission in dieser Angelegenheit bekannt und sie wurde auch durch die Kommission nicht informiert. All diese Faktoren müssen berücksichtigt werden, wenn festgestellt werden soll, ob ein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Freigabe der Dokumente besteht.

22. In Anbetracht der oben beschriebenen Belange ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass dem öffentlichen Interesse am besten gedient ist, wenn Zugang zu den Briefen der Kommission sowie den Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger gewährt wird. Die Bürgerbeauftragte zweifelt nicht daran, dass die Kommission sich um das öffentliche Interesse bemüht, indem sie diese sensible Angelegenheit gegenüber den britischen Behörden vorbringt. Sie ist jedoch der festen Überzeugung, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas ein Recht haben, zu erfahren, in welcher Art und Weise die EU sich für die Aufrechterhaltung ihrer Grundrechte einsetzt. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Kommission breite öffentliche Unterstützung für eine transparente Behandlung der Angelegenheit erwarten kann.

23. Auf dieser Basis bleibt die Bürgerbeauftragte bei ihrer Einschätzung, dass die Kommission keine stichhaltigen Gründe gegen die Freigabe der Bürgerbeschwerden und ihrer Briefe an die britischen Behörden geliefert hat. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar, eigentlich sogar einen schweren Missstand, da dieses Thema für die EU-Bürger im Allgemeinen von besonderer Wichtigkeit ist.



24. Da der Beschwerdeführer keine Anmerkungen auf die Antwort der Kommission auf die Empfehlungen der Bürgerbeauftragten übermittelt hat, erachtet es die Bürgerbeauftragte nicht als gerechtfertigt, die Angelegenheit weiterzubehandeln. Sie schließt den Fall daher mit einer kritischen Anmerkung zur Entscheidung der Kommission ab, keinen Zugang zu den Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger und ihren eigenen Briefen an die britischen Behörden zu gewähren.

Schlussfolgerung

Ausgehend von der Untersuchung zu dieser Beschwerde schließt die Bürgerbeauftragte den Fall mit den folgenden Schlussfolgerungen ab:

Angenommene Empfehlung

Mit der Freigabe des Briefes, den sie vom britischen Außenminister bezüglich des sensiblen Themas der Überwachung des Internets durch britische Nachrichtendienste erhalten hat, ist die Kommission dem ersten Teil der Empfehlung der Bürgerbeauftragten nachgekommen.

Kritische Bemerkung

Die Kommission hat keine stichhaltigen Gründe gegen die Freigabe der Bürgerbeschwerden und ihrer Briefe an die britischen Behörden angeführt. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar, der aufgrund der Wichtigkeit des Themas besonders schwerwiegend ist.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt werden.

Emily O'Reilly

Straßburg, 06/11/2015

[1] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).

[2] Hauptsächlich durch den Nachrichtendienst „Government Communications Headquarters“, auch bekannt als „GCHQ“.



[3] Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001.

[4] Rechtssachen T-191/99 *Petrie u. a./Kommission* , Slg. 2001, II-3677, Randnummer 68; C-139/07 P *Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission* , Slg. 2010, I-5885, Randnummer 58; und T-29/08 *LPN/Kommission* , Slg. 2011, II-6021.

[5] Rechtssache T-111/11 *Client Earth/Kommission* , Randnummer 80.

[6] Gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta.

[7] Weitere Informationen zu dem Hintergrund der Beschwerde, den Argumentationen der Beteiligten und der Untersuchung der Bürgerbeauftragten finden Sie in den Empfehlungen der Bürgerbeauftragten unter:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/de/57367/html.bookmark>

[8] Rechtssache T-29/08 *LPN/Kommission* , Slg. 2011, II-6021, Randnummer 127.

[9] Rechtssache T-29/08, *LPN/Kommission* , Slg. 2011, II-6021, Randnummer 128, und Rechtssache C-139/07 P *Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau* , Slg. 2010, I-5885, Randnummer 62.

[10] Rechtssache C-612/13 P *Client Earth/Kommission* , Slg. 2015, noch nicht veröffentlicht, Randnummer 79.

[11] Was die Briefe der Bürgerinnen und Bürger betrifft, die die Kommission zur Kontaktaufnahme mit den britischen Behörden veranlasst haben, ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass diese Briefe veröffentlicht werden können, sofern ihre Anonymisierung möglich ist, um die Identität der Bürgerinnen und Bürger zu schützen.