

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Entscheidung im Fall 1959/2014/MDC über die Weigerung der Europäischen Kommission, öffentlichen Zugang zu den Evaluierungsbögen für die Genehmigung von Anträgen auf Kofinanzierung von Mechanismen zur Verarbeitung von Fluggastdaten zu gewähren

Entscheidung

Fall 1959/2014/MDC - Geöffnet am 13/01/2015 - Empfehlung vom 20/12/2016 -

Entscheidung vom 13/07/2017 - Betroffene Institution Europäische Kommission (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Der Fall betraf die Weigerung der Europäischen Kommission, öffentlichen Zugang zu Evaluierungsbögen zu gewähren, die zur Beurteilung von Anträgen der Mitgliedstaaten auf Kofinanzierung einzelstaatlicher Verarbeitungssysteme für Fluggastdaten (PNR **[1]**) durch die Kommission erstellt wurden. Die Beschwerde wurde von einem Mitglied des Europäischen Parlaments eingereicht.

Bei ihrer Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Evaluierungsbögen berief sich die Kommission auf ein Urteil des Gerichts, in dem die Notwendigkeit anerkannt wurde, die Vertraulichkeit der Verfahren des Evaluierungsausschusses in Bezug auf Ausschreibungen zu wahren. In diesem Fall entschied das Gericht, dass eine Offenlegung der Gutachten der Mitglieder des Evaluierungsausschusses deren Unabhängigkeit gefährden und damit den Entscheidungsprozess der betroffenen Institution erheblich beeinträchtigen würde. Der Beschwerdeführer war jedoch der Ansicht, dass dieses Urteil nicht auf ein Evaluierungsverfahren anwendbar sei, in dem es um die Beurteilung von Finanzierungsanträgen von Mitgliedstaaten gehe.

Die Bürgerbeauftragte untersuchte den Sachverhalt und stellte fest, dass die Weigerung der Kommission, die angeforderten Dokumente offenzulegen, nicht gerechtfertigt ist. Außerdem stimmte sie der Auffassung zu, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der angeforderten Dokumente vorliegt. Aus diesem Grund empfahl die



Bürgerbeauftragte der Kommission, die angeforderten Dokumente freizugeben, wobei sie jedoch einer Veränderung der Namen der Gutachter zustimmte.

Die Kommission lehnte die Empfehlung der Bürgerbeauftragten ohne eine überzeugende Begründung ihrer Haltung ab. Daher schloss die Bürgerbeauftragte den Fall ab und stellte einen Verwaltungsmissstand fest.

[1] Fluggastdaten (PNR-Daten) sind Informationen, die Fluggäste bei der Reservierung und Buchung von Flügen bzw. beim Einchecken eingeben, sowie Informationen, die von Fluggesellschaften für eigene gewerbliche Zwecke erhoben werden. Dazu gehören verschiedene Arten von Angaben wie zum Beispiel Reisetage, Reiseroute, Flugscheindetails, Kontaktangaben, die Reiseagentur, über die der Flug gebucht wurde, das verwendete Zahlungsmittel, die Sitzplatznummer und Gepäckinformationen. Die Daten sind in den Reservierungs- und Abflugkontrolldatenbanken der Fluggesellschaften hinterlegt.

Der Hintergrund

1. Am 26. März 2014 beantragte der Beschwerdeführer, der Mitglied des Europäischen Parlaments ist, Zugang der Öffentlichkeit zu „*alle Dokumenten der Kommission, in denen der Antrag der Mitgliedstaaten auf Kofinanzierung durch die Kommission für die Einrichtung von PNR-Informationsstellen für die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) bewertet wird.*“ Der Beschwerdeführer ersuchte ausdrücklich *um Unterlagen, die Informationen über „[t] die Zuweisung von Punkten in Bezug auf die jeweiligen Zuschlagskriterien und die besondere Motivation für die Zuweisung von Punkten enthalten“.*

2. Die Kommission gewährte teilweisen Zugang zu dem „Abschlussbericht des ISEC-Evaluierungsausschusses – gezielte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für PNR 2012“ und seinen fünf Anhängen. Sie verweigerte den Zugang zu den Vergabeformularen für jedes Projekt (die von mindestens einem internen und einem externen Sachverständigen ausgefüllt worden waren). Sie verweigerte den Zugang zu diesen Formularen, da die Offenlegung den Entscheidungsprozess der Kommission ernsthaft beeinträchtigen würde [2] .

3. Der Beschwerdeführer legte Beschwerde gegen die Entscheidung der Kommission ein (durch Einreichung eines sogenannten „Bestätigungsantrags“), die Kommission bestätigte jedoch ihre Weigerung, die Vergabebewertungsformulare offenzulegen [3] .

4. Die Kommission erklärte, dass die Formulare von Sachverständigen ausgefüllt wurden, die detaillierte Bewertungen der Vorschläge der Mitgliedstaaten zur Kofinanzierung vorgenommen haben. Der Bewertungsausschuss für Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC) nutzte diese Bewertungen dann bei seinen Beratungen über die Finanzierungsvorschläge. Der Ausschuss äußerte seine endgültige Auffassung darüber, ob er der Kommission im



Abschlussbericht, den die Kommission dem Beschwerdeführer mitgeteilt hatte, einen Finanzierungsvorschlag empfehlen sollte. Die Kommission war der Auffassung, dass die Offenlegung der Formulare für die Vergabebewertung die Wirksamkeit der Arbeit des Ausschusses und den Beschlussfassungsprozess der Kommission ernsthaft beeinträchtigen würde.

5. Die Kommission stützte ihren Standpunkt auf das Urteil des Gerichts in der Rechtssache *Sviluppo Globale GEIE/Europäische Kommission* (im Folgenden: *Sviluppo* [4]), in dem das Gericht die Bedeutung der Vertraulichkeit der Verfahren der Bewertungsausschüsse anerkannte. Der Gerichtshof entschied, dass die Offenlegung der Stellungnahmen der Mitglieder eines Bewertungsausschusses im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen würde, auch nachdem der Bewertungsausschuss eine Entscheidung getroffen hatte. Die Kommission machte geltend, dass dieses Argument entsprechend auch für die Stellungnahmen der Sachverständigen gelten müsse, die Teil der Stellungnahme des Bewertungsausschusses seien. Die Kommission hat kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der angeforderten Dokumente festgestellt.

6. Da sie mit der Antwort der Kommission nicht zufrieden war, reichte die Beschwerdeführerin im November 2014 eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten ein. Der Beschwerdeführer befürchtete, dass **die Kommission zu Unrecht den Zugang zu den Vergabebeurteilungsf formularen verweigert hatte**. Der Beschwerdeführer brachte folgende Argumente vor: I) die Argumente der Kommission, die Dokumente der öffentlichen Kontrolle vorenthalten zu lassen, sind nicht überzeugend, und ii) es besteht ein öffentliches Interesse daran, zu wissen, wie die Kommission die Anträge der Mitgliedstaaten bewertet hat. Die Bewertung der Vorschläge durch die Kommission habe die Politikgestaltung in den Mitgliedstaaten unmittelbar beeinflusst, was potenziell schwerwiegende Auswirkungen auf die Grundrechte und die Privatsphäre der Bürger habe.

7. Da die Bürgerbeauftragte von der Begründung der Kommission für die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten nicht überzeugt war, richtete sie im Dezember 2016 eine Empfehlung an die Kommission, dass sie die angeforderten Dokumente freigibt (mit einigen Unzulänglichkeiten aus Gründen des Datenschutzes) [5] [5] .

Verweigerung des Zugangs zu den Vergabebeurteilungsf formularen

Empfehlung des Bürgerbeauftragten

8. Der Ombudsmann war der Auffassung, dass die Kommission die Bedeutung und den Anwendungsbereich der *Sviluppo* -Rechtsprechung falsch ausgelegt habe. Um den Zugang zu verweigern, hätte die Kommission nachweisen müssen, dass es vernünftigerweise absehbar ist, dass Druck auf die Bewerber der Kommission ausgeübt würde, wenn ihre individuellen Bewertungen veröffentlicht würden. Die Bürgerbeauftragte begründete ihre Auffassung, dass es



im vorliegenden Fall nicht vernünftigerweise absehbar sei, dass ein solcher Druck auf die Bewerber ausgeübt werde [6] .

9. In Bezug auf die Frage, ob Bewerber dazu gebracht werden könnten, bei ihren Bewertungen Zurückhaltung auszuüben, wenn sie befürchteten, dass ihre individuellen (positiven oder negativen) Ansichten in Zukunft offengelegt werden könnten, nachdem die Verfahren endgültig abgeschlossen sind, war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass dies leicht durch eine einfache Änderung der Namen der Bewerber (unter Veröffentlichung der Bewertungen) behoben werden kann.

10. Schließlich vertrat der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass auf jeden Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Dokumente bestehe. Dies liegt daran, dass die Öffentlichkeit, wie der Beschwerdeführer vorgetragen hatte, ein Interesse an der Teilnahme an einem Gesetzgebungsverfahren (über die Annahme der PNR-Richtlinie [7]) hat und die Verbreitung der fraglichen Dokumente dazu beigetragen hätte, ihre Fähigkeit zur Teilnahme an diesem Verfahren zu verbessern. Der Bürgerbeauftragte erkannte an, dass der Beschwerdeführer dieses Argument geltend machte, nachdem die Kommission den Zugang zu den Dokumenten verweigert hatte und die Untersuchung des Bürgerbeauftragten im Gange war. Daher konnte sie der Kommission nicht vorwerfen, dass sie dieses Argument bei der Verweigerung des Zugangs zu den fraglichen Dokumenten nicht berücksichtigt habe. Der Bürgerbeauftragte forderte die Kommission jedoch auf, dieses zusätzliche Argument bei der Beantwortung der Empfehlung des Bürgerbeauftragten zu berücksichtigen.

11. Nach alledem stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission die angeforderten Dokumente nicht offengelegt habe, und gab der Kommission folgende Empfehlung ab:

„ Die Kommission sollte die angeforderten Dokumente unter Berücksichtigung der aus Gründen des Datenschutzes vorgeschlagenen redaktionellen Maßnahmen veröffentlichen. “

12. In ihrer Stellungnahme zur Empfehlung des Bürgerbeauftragten hielt die Kommission an ihrem Standpunkt fest. Sie widerspricht der Schlussfolgerung des Bürgerbeauftragten, dass die Kommission die Bedeutung und den Umfang der *Sviluppo* -Rechtsprechung falsch interpretiert. Sie vertrat die Auffassung, dass der Fall *Sviluppo* zwar Auftragsvergabeverfahren betreffe, sie aber analog auf Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen anwendbar sei, da die damit verbundenen Risiken ähnlich seien.

13. Die Kommission hielt auch an ihrer Auffassung fest, dass sie zum maßgeblichen Zeitpunkt die Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses zutreffend geltend gemacht und angewandt habe.

14. Was die Empfehlung des Bürgerbeauftragten *betrifft*, dass die Kommissionsdienststellen mögliche Änderungen der tatsächlichen und/oder rechtlichen Umstände berücksichtigen, die seit der Annahme der EU-PNR-Richtlinie im April 2016 eingetreten sind, erinnert die Kommission respektvoll daran, dass eine Person gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der



Europäischen Union einen neuen Antrag auf Zugang zu Dokumenten stellen kann, zu denen sie zuvor Zugang verweigert hat. Ein solcher Antrag verpflichtet das Organ, zu prüfen, ob die frühere Zugangsverweigerung im Lichte einer zwischenzeitlich erfolgten Änderung der Rechts- oder Sachlage nach wie vor gerechtfertigt ist .“

15. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass ihre Entscheidung, keinen Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren, keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellte. Er forderte den Beschwerdeführer auf, angesichts der neuen Umstände einen neuen Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu stellen.

16. In ihrer Stellungnahme zur Stellungnahme der Kommission erklärte die Beschwerdeführerin, dass die Kommission keine neuen Argumente vorgebracht habe, die eine Zurückhaltung der Offenlegung der angeforderten Dokumente rechtfertigen könnten. Sie stimmt den Ansichten der Bürgerbeauftragten in der Empfehlung und den Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten zu. Sie fügt hinzu, dass die Kommission den Antrag des Bürgerbeauftragten, im Rahmen einer Untersuchung zusätzliche Argumente dafür zu berücksichtigen, warum die Dokumente veröffentlicht werden sollten, nicht einfach ablehnt, indem sie auf das Recht der Bürger, einen neuen Antrag auf Zugang zu stellen, verweist. Der Beschwerdeführer forderte den Bürgerbeauftragten auf, zu beschließen, dass die Kommission die angeforderten Dokumente offenlegen sollte.

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach der Empfehlung

17. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass ihre Empfehlung darauf beruhte, dass die Kommission, **als sie ursprünglich den Zugang zu den Dokumenten verweigerte** , nicht ordnungsgemäß begründet hat, warum für die Dokumente eine Ausnahme vom Zugang gelten sollte. Die Kommission, die sich auf eine fehlerhafte und übermäßig umfassende Auslegung des Urteils *Sviluppo* stützte, war zu Unrecht der Auffassung, dass eine allgemeine Vermutung der Geheimhaltung unter Umständen bestehe, in denen keine solche allgemeine Vermutung bestehen könnte (siehe Ziffern 21-52 der Empfehlung des Bürgerbeauftragten). Der Bürgerbeauftragte ist nach wie vor der Auffassung, dass dieses Versäumnis der Kommission, warum die Dokumente nicht offengelegt werden konnten, Missstände in der Verwaltung darstellt.

18. Die Bürgerbeauftragte betont, dass diese Feststellung eines Missstands in der Verwaltungstätigkeit **unabhängig davon besteht, ob die Verpflichtung zur Offenlegung der Dokumente durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung weiter verstärkt werden könnte** .

19. Der Bürgerbeauftragte stimmt in der Tat zu, dass die Kommission die **neuen Argumente** des Beschwerdeführers in Bezug auf ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung nicht hätte berücksichtigen können, **als sie ursprünglich den Zugang zu den Dokumenten verweigerte** . Es wäre jedoch nicht gerechtfertigt, diese neuen Argumente in Bezug auf ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung **bei der Beantwortung**



der Empfehlung des Bürgerbeauftragten nicht angemessen zu berücksichtigen. Die Bürgerbeauftragte nutzt diese Gelegenheit, um erneut zu betonen, dass ihre Verfahren nicht mit Gerichtsverfahren vergleichbar sind, wobei die **einzige Frage** (im Fall des Zugangs zu Dokumenten) darin besteht, ob **die ursprüngliche Entscheidung des Organs über die Verweigerung des Zugangs gültig war** . Im Gegensatz dazu ist der Bürgerbeauftragte durchaus berechtigt, ein Organ auch zu bitten, bei der Beantwortung einer Empfehlung des Bürgerbeauftragten neue Argumente zu berücksichtigen, warum ein Dokument veröffentlicht werden sollte, wie etwa Argumente **in Bezug auf ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung** . **Indem sie dies tut und daher den Zeitablauf berücksichtigt, anstatt auf einen bürokratischen und legalistischen Ansatz zu bestehen, der die Bürger entmutigen kann, würde die Kommission ein höheres Maß an Bürgerbewusstsein und Bürgerfreundlichkeit demonstrieren.**

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte sie mit folgender Feststellung ab:

Die Weigerung der Kommission, die angeforderten Dokumente (mit den Namen der geschwächten Bewerber) freizugeben, stellt einen Missstand in der Verwaltung dar.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet.

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter

Straßburg, den 13.7.2017

[1] Fluggastdatensätze (PNR) sind Informationen, die von Fluggästen während der Reservierung und Buchung von Flugtickets und beim Check-in auf Flügen zur Verfügung gestellt und von den Luftfahrtunternehmen für ihre eigenen kommerziellen Zwecke erhoben werden. Es enthält verschiedene Arten von Informationen, wie Reisedaten, Reiseroute, Ticketinformationen, Kontaktdaten, Reisebüro, über das der Flug gebucht wurde, verwendetes Zahlungsmittel, Sitznummer und Gepäckinformationen. Die Daten werden in den Buchungs- und Abflugkontrolldatenbanken der Fluggesellschaften gespeichert.

[2] Der Beschlussfassungsprozess der Organe ist durch Artikel 4 Absatz 3 der 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, S. 43) geschützt.



[3] Die Kommission stützte sich auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung 1049/2001, der wie folgt lautet: „[a] der *Verzicht auf ein Dokument, das im Rahmen von Beratungen und Vorabkonsultationen innerhalb des betreffenden Organs Stellungnahmen für den internen Gebrauch enthält*, wird auch nach der Entscheidung abgelehnt, wenn die *Offenlegung des Dokuments den Beschlussfassungsprozess des Organs ernsthaft beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung*.“

[4] Urteil des Gerichts vom 22. Mai 2012, *Sviluppo Globale GEIE/Europäische Kommission*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Weitere Informationen zum Hintergrund der Beschwerde, zu den Argumenten der Parteien und zur Untersuchung des Bürgerbeauftragten entnehmen Sie bitte dem vollständigen Wortlaut der Empfehlung des Bürgerbeauftragten unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>
[Link]

[6] Der Bürgerbeauftragte erklärte, dass die Mitgliedstaaten im Gegensatz zu konkurrierenden privaten Bietern im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens in diesem Fall nicht miteinander konkurrieren und keinen Anreiz hätten, Lobbyarbeit zu leisten, um die Punktzahl anderer Mitgliedstaaten zu verringern. Auf jeden Fall kann eine Ausnahme eines EU-Organs vom Grundrecht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten niemals auf der Grundlage der (angeblichen) Aussicht gerechtfertigt werden, dass ein Mitgliedstaat rechtswidrig handeln wird, selbst wenn die Mitgliedstaaten einen gewissen Vorteil bei der Verbesserung ihrer Punktzahlen hätten erhalten können. Darüber hinaus legte die Kommission keine Beweise oder Argumente dafür vor, dass **unangemessener** Druck auf die Bewerber aus anderen Quellen als den Mitgliedstaaten ausgeübt würde. Schließlich ist es nach dem endgültigen Abschluss des Entscheidungsprozesses (und nicht Gegenstand einer Überprüfung oder gerichtlichen Verfahren) schwer vorstellbar, wie der Bewertungsprozess durch übermäßigen externen Druck beeinflusst werden könnte.

[7] Diese Richtlinie wurde nun angenommen: [Richtlinie \(EU\) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen \(PNR\) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität](#), ABl. [Link] 2016, L 119, S. 132.