



# Entscheidung

## des Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss seiner Untersuchung zur Beschwerde 56/2007/PB gegen die Europäische Kommission

### Der Hintergrund der Beschwerde

1. Diese Beschwerdesache betrifft einen Antrag auf Zugang zu Informationen bzw. Dokumenten, der Ende 2006 bei der Kommission gestellt wurde. Der Beschwerdeführer, ein Beamter im Ruhestand, ersuchte die Kommission um Bereitstellung verschiedener Detailinformationen zur Tätigkeit des Gemeinsamen Krankheitsfürsorgesystems oder ersatzweise von Dokumenten, denen er diese Informationen selbst entnehmen könnte. Die Kommission stellte dem Beschwerdeführer einige Berichte zur Verfügung, die ihrer Meinung nach entsprechende Angaben enthielten. Ansonsten vertrat sie jedoch den Standpunkt, seinem Antrag wegen dessen außergewöhnlichen Umfangs nicht in jeder Hinsicht entsprechen zu müssen.
2. Der Beschwerdeführer wandte sich an den Bürgerbeauftragten, der zu dem vorläufigen Ergebnis gelangte, dass die Kommission alles in allem keine ausreichende Begründung für die Ablehnung des Zugangs zu den betreffenden Informationen bzw. Dokumenten gegeben hatte. Daher unterbreitete der Bürgerbeauftragte einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung, den die Kommission im Wesentlichen ablehnte. Daraufhin nahm der Bürgerbeauftragte eine Akteneinsicht bei der Kommission vor, wobei er etliche Mängel bei der Bearbeitung des Falles entdeckte. Der Bürgerbeauftragte legte daraufhin der Kommission einen Empfehlungsentwurf vor.

### Der Gegenstand der Untersuchung

3. Am 7. Februar 2007 leitete der Bürgerbeauftragte seine Untersuchung ein, die den folgenden Vorwurf und die folgende Forderung zum Gegenstand hatten:



Die Kommission habe den Zweitantrag des Beschwerdeführers vom 22. November 2006 nicht im Einklang mit der Verordnung 1049/2001<sup>1</sup> bearbeitet.

Die Kommission solle ihm entsprechend seinen Anträgen vom 14. September und 22. November 2006 vollständigen oder teilweisen Zugang gewähren.

## Die Untersuchung

4. Am 7. Februar 2007 bat der Bürgerbeauftragte die Kommission, zu der Beschwerde Stellung zu nehmen. Am 10. April 2007 übermittelte die Kommission ihre Stellungnahme, die an den Beschwerdeführer weitergeleitet wurde. Dieser übermittelte am 21. April 2007 seine Anmerkungen dazu. Da der Beschwerdeführer nach einer generellen Lösung für seine zahlreichen Meinungsverschiedenheiten mit der Kommission suchte und der Europäische Bürgerbeauftragte dieses Anliegen unterstützte, setzte Letzterer die Bearbeitung sämtlicher Beschwerden dieses Beschwerdeführers im Jahre 2007 für mehrere Monate aus. Am 17. Juni 2008 unterbreitete der Bürgerbeauftragte einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung. Am 18. Februar 2009 übersandte die Kommission ihre Bemerkungen, die dem Beschwerdeführer am 24. Februar 2009 zugeleitet wurden. Der Beschwerdeführer übermittelte am 1. März 2009 Anmerkungen dazu. Am 8. Juni 2009 nahm der Bürgerbeauftragte eine Akteneinsicht bei der Kommission vor. Der Bericht darüber wurde an den Beschwerdeführer gesandt, der seine Anmerkungen am 24. Juni 2009 übermittelte. Am 11. Mai 2010 unterbreitete der Bürgerbeauftragte einen Empfehlungsentwurf. Am 11. August 2010 übersandte die Kommission ihre Bemerkungen, die dem Beschwerdeführer am 25. August 2010 zugeleitet wurden. Der Beschwerdeführer übermittelte am 22. September 2010.

<sup>1</sup> Hier ist anzumerken, dass dieser Vorwurf im Zuge im gesamten Untersuchungsverlauf im breitesten Sinne auszulegen war, weil sich die Rechte bezüglich des Zugangs zu Dokumenten und des Zugangs zu Informationen teilweise überschneiden und weil bei der Bearbeitung von Zweitanträgen implizite Verpflichtungen zu beachten sind, die sich aus dem Grundsatz der guten Verwaltungstätigkeit ergeben.



## Die Analyse und die Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten

### A. Der Vorwurf, dass die Kommission den Zweitantrag des Beschwerdeführers nicht ordnungsgemäß entsprechend Verordnung 1049/2001 bearbeitet habe

*Argumente, die dem Bürgerbeauftragten vorgelegt wurden*

5. Am 14. September 2006 richtete der Beschwerdeführer folgende Ersuchen an die Europäische Kommission:

A. Zugang zu sämtlichen Statistiken des Gemeinsamen Krankenfürsorgesystems für die letzten fünf Jahre, insbesondere über:

- (1) die Zahl der Anträge;
- (2) das durchschnittliche Volumen (beantragt/ausgezahlt);
- (3) die minimale, maximale und durchschnittliche Bearbeitungszeit vom Antragseingang bis zur Entscheidung und Auszahlung sowie deren Entwicklung im Laufe der Zeit;
- (4) die Anzahl der Anträge auf vorherige Genehmigung sowie deren Ergebnis (nach Kategorie);
- (5) die Anzahl der Anträge auf Vorschusszahlung, deren Ergebnis und Umfang;
- (6) die Anträge auf Anerkennung als Unfall (incl. Bearbeitungsdauer und Entscheidung);
- (7) eine Übersicht über die weiteren verfügbaren statistischen Daten;
- (8) die Zahl der mit den Anträgen befassten Mitarbeiter;
- (9) sollten diese Daten nicht vorliegen, Zugang zu sämtlichen Anträgen und Entscheidungen des letzten Jahres.

B. Zugang zu sämtlichen Statistiken über die Anträge auf Anerkennung als Berufskrankheit für die letzten 15 Jahre, insbesondere hinsichtlich:

- (1) der Zahl der Anträge;
- (2) deren Umfang;
- (3) der Bearbeitungsdauer;
- (4) des Erfolgsgrades und der erfolgten Auszahlungen;



- (5) der Anzahl der Beschwerden/Entscheidungen ärztlicher Gremien;
  - (6) jeweils aufgeschlüsselt nach Krankheitsart;
  - (7) sollten diese Daten nicht vorliegen, Zugang zu sämtlichen Akten (Anträgen und Entscheidungen) der letzten fünf Jahre.
6. Der Beschwerdeführer gab an, dass ihm die obigen Daten vorzugsweise auf CD/DVD zur Verfügung gestellt werden sollten.
  7. Die Kommission antwortete am 17. Oktober 2006. Diese Antwort war der Beschwerde zwar nicht in Kopie beigelegt, wurde jedoch in der Erwiderung der Kommission auf den „Zweitenantrag“ des Beschwerdeführers zusammengefasst wiedergegeben: Das Amt der Kommission für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO)<sup>2</sup> teilte dem Beschwerdeführer mit, dass (a) die von ihm beantragten statistischen Informationen nicht als solche verfügbar seien, und (b) sein Ersuchen daher nicht als Antrag auf Dokumentenzugang nach Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission („Verordnung 1049/2001“)<sup>3</sup>, sondern als Auskunftsverlangen bearbeitet worden sei. Das PMO übermittelte dem Beschwerdeführer die Jahresberichte für 2001 bis 2004 und kündigte an, ihm den Jahresbericht 2005 nach dessen Fertigstellung zu übersenden. Außerdem übermittelte das PMO dem Beschwerdeführer einen „Überblick über die letzten Jahre“. Der Zugang zu sämtlichen Anträgen und Entscheidungen, den der Beschwerdeführer für den Fall beantragt hatte, dass die gewünschten Daten nicht vorlägen, wurde aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten verweigert.
  8. Am 22. November 2006 stellte der Beschwerdeführer einen „Zweitenantrag auf Zugang zu Akten und/oder Dokumenten gemäß Verordnung 1049/2001“. Er machte dazu folgende Anmerkungen:
  9. Zunächst führte der Beschwerdeführer aus, dass er einige der gewünschten Dokumente erhalten habe, diese jedoch entgegen seinem Antrag nicht in elektronischer Form, sondern (i) auf Papier geliefert wurden und (ii) in keiner Weise seinen Wünschen entsprachen.
  10. Darüber hinaus äußerte sich der Beschwerdeführer wie folgt zu einigen Aussagen in der Antwort der Kommission vom 17. Oktober auf sein Schreiben vom 14. September 2006:

<sup>2</sup> PMO steht für „Office for administration and payment of individual entitlements“.  
<sup>3</sup> ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.



- (1) Die Kommission habe den Beschwerdeführer in ihrem Antwortschreiben gebeten, die bereitgestellten Dokumente nur nach Rücksprache mit dem PMO zu verteilen/weiterzugeben, was angeblich mit Artikel 19 des Beamtenstatuts in Einklang stehe<sup>4</sup>. Eine solche Beschränkung könne nicht verlangt werden, da sein Antrag auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gestellt worden sei.
  - (2) Die Kommission habe ihm ferner mitgeteilt, dass keine systematisch strukturierten Daten vorhanden seien, was die beantragten Informationen zu Berufskrankheiten betreffe; sie habe ihm allerdings einen Überblick für die vergangenen zehn Jahre übersandt. Die darin enthaltenen Informationen seien vollkommen unzulänglich, da der Überblick in Französisch abgefasst sei und lediglich aus Aktenzeichen bestehe.
11. Ferner merkte der Beschwerdeführer an, dass der eigentliche Zweck seines Antrags nicht darin bestehe, Zugang zu den genannten Akten zu erhalten, sondern dass es ihm um den Zugang zu statistischen Informationen gehe (für den Fall, dass die oben genannten Informationen als solche nicht vorhanden sind). Sein Antrag auf Aktenzugang sei abgelehnt worden. Die beantragten Informationen seien aber in Datenbanken enthalten, und die Kommission hätte die einschlägigen Auskünfte daraus leicht in Form von Dokumenten abrufen können. Dass sie dies nicht tat, sei ein Verstoß gegen Verordnung 1049/2001. Die von ihm gewünschten Informationen seien für die Kommission offenbar nicht von Interesse, doch dies sei angesichts der Verordnung 1049/2001 unerheblich.
  12. Zu den ihm bereits übermittelten Informationen erklärte der Beschwerdeführer, dass sich die Zahl der Fälle von Berufskrankheiten auf rund 235 belaufe und es für die Kommission keinen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand bedeuten würde, ihm teilweisen Zugang zu den betreffenden Akten zu gewähren.
  13. Als der Beschwerdeführer seine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einreichte, hatte er noch keine Antwort der Kommission auf seinen „Zweitenantrag“ erhalten. Am 10. Januar 2007 leitete er jedoch dem Bürgerbeauftragten die vom selben Tag stammende Antwort der Kommission zu. Der Beschwerdeführer wies darauf hin, dass er seine Beschwerde ungeachtet dieser Antwort aufrechterhalte. Daher wurden die E-Mail des Beschwerdeführers vom 10. Januar 2007 sowie die dazugehörigen Anhänge mit in die Beschwerdeakte aufgenommen.

<sup>4</sup> „Der Beamte darf die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen nicht ohne Zustimmung seiner Anstellungsbehörde vor Gericht vorbringen oder über sie aussagen. Die Zustimmung darf nur versagt werden, wenn die Interessen der Gemeinschaften es erfordern und die Versagung für den Beamten keine strafrechtlichen Folgen haben kann. Diese Verpflichtung besteht für den Beamten auch nach seinem Ausscheiden aus dem Dienst.“



14. Die Antwort der Kommission vom 10. Januar 2007 an den Beschwerdeführer stammte vom Generalsekretär der Kommission und trug die fettgedruckte Überschrift „Zweit Antrag auf Zugang zu Dokumenten nach Verordnung 1049/2001“. Im ersten Abschnitt, der mit „Umfang Ihres Antrags“ überschrieben war, wurden die einzelnen Punkte des Anliegens des Beschwerdeführers zusammengefasst. Anschließend wurden in den Abschnitten 2 und 3 des Schreibens folgende Ausführungen dazu gemacht:
15. Bearbeitung des Erstantrags:
16. Die vom Beschwerdeführer angeforderten statistischen Daten seien als solche nicht vorhanden. Ihre Erstellung wäre mit einem erheblichen Such- und Verarbeitungsaufwand verbunden. Daher habe das PMO das erste Ersuchen nicht als einen Erstantrag nach Verordnung 1049/2001 bearbeitet, sondern als Informationsverlangen. Das PMO habe dem Beschwerdeführer die einschlägigen Jahresberichte für die Jahre 2001 bis 2004 übersandt und werde ihm den Jahresbericht für 2005 übermitteln, sobald dieser fertiggestellt sei. Darüber hinaus habe ihm das PMO einen Überblick über die Anträge der letzten 15 Jahre zugesandt.
17. Der Beschwerdeführer hatte den Antrag unter der Bedingung gestellt, dass er, falls diese Daten nicht verfügbar seien, Zugang zu allen Akten (Anträgen und Entscheidungen) der vergangenen fünf Jahre wünsche. Dieser Antrag sei vom PMO aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten abgelehnt worden.
18. Prüfung des ersten Ersuchens des Beschwerdeführers:
19. In seiner E-Mail vom 22. November 2006 habe der Beschwerdeführer seinen Erstantrag vom 14. September 2006 aufrechterhalten. Hinsichtlich des Zugangs zu den Anträgen und Entscheidungen habe er erklärt, dass er nicht am Zugang zu den genannten Akten an sich interessiert sei, sondern am Zugang zu statistischen Informationen, die in einer Datenbank enthalten sind oder daraus abgerufen werden können. Daher sei der Generalsekretär *„davon ausgegangen, dass [der Beschwerdeführer] den in seinem Erstantrag gestellten Antrag auf Zugang zu ‚allen Anträgen und Entscheidungen‘ zurückgezogen [habe]“*.
20. Der Umfang des Antrags des Beschwerdeführers und die Natur der angeforderten Daten gingen weit über den Anwendungsbereich der Verordnung 1049/2001 hinaus. Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung besage, dass die Dokumente *„in einer vorliegenden Fassung und Form zur Verfügung gestellt“* werden müssen.
21. Die vom Beschwerdeführer angeforderten Daten seien weder als solche verfügbar noch in vorhandenen Dokumenten enthalten. Dies gelte auch für die statistischen Daten, die aus den Anträgen und Entscheidungen entnommen werden könnten. Der Beschwerdeführer habe argumentiert, dass die Definition von „Dokument“ in Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung 1049/2001 auch elektronische Dokumente einbeziehe und die angeforderten Informationen damit in den Geltungsbereich der Verordnung fielen.



22. Die Kommission könne sich dieser Auffassung nicht anschließen. Artikel 3 Buchstabe b) der Verordnung 1049/2001 bestimme lediglich, dass das Medium für die Definition von „Dokument“ nicht von Bedeutung sei. Ein elektronisches Dokument, so z. B. eine pdf-Datei oder ein Word-Dokument, sei ein Dokument im Sinne der Verordnung. Eine Datenbank dagegen sei kein Dokument, sondern eine Sammlung von Dokumenten und Daten. Der Beschwerdeführer beantrage einen Datenauszug für jedes Mitglied der Krankenversicherung. Es liege auf der Hand, dass Daten gesucht, ausgewählt und verarbeitet werden müssen, um einem solchen Ersuchen nachzukommen. Daher könne das Ersuchen nicht als Antrag auf Zugang zu Dokumenten in einer vorliegenden Form im Sinne von Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001 gelten, sondern sei vielmehr als Ersuchen um die Verarbeitung von Daten zwecks Bereitstellung statistischer Informationen für den Beschwerdeführer anzusehen. Ein solches Ersuchen falle nicht in den Anwendungsbereich von Verordnung 1049/2001.
23. Das PMO habe korrekt gehandelt, indem es sich bei seiner Antwort an den Beschwerdeführer auf den Kodex für gute Verwaltungspraxis der Kommission<sup>5</sup> („Kodex“) stützte. Somit könne die E-Mail des Beschwerdeführers vom 22. November 2006 nicht als Zweit Antrag nach Verordnung 1049/2001 angesehen und beantwortet werden.
24. Der Beschwerdeführer habe vorgetragen, dass das PMO rechtswidrig handelte, indem es ihn aufforderte, vor der Weitergabe der genannten Jahresberichte seine Erlaubnis einzuholen. Die Frage, ob konkret Artikel 19 des Beamtenstatuts anzuwenden sei, könne Gegenstand weiterer Untersuchungen sein. Dennoch stehe fest, dass die Jahresberichte dem Beschwerdeführer in seiner Eigenschaft als Beamter der Kommission überlassen wurden und nicht auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001. Sie seien ihm also ausschließlich zur persönlichen Information zur Verfügung gestellt worden und daher nicht öffentlich. Die Bitte, die Berichte als vertraulich zu behandeln, sei folglich zulässig.
25. In einem separaten Punkt unter der Überschrift „Beschwerden“ habe die Kommission dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass er gemäß dem Kodex Beschwerde gegen die Entscheidung des PMO vom 17. Oktober 2006 einlegen könne. Er sei auf eine Website der Kommission hingewiesen worden, die Beschwerdeformulare enthält.
26. Der Beschwerdeführer äußerte sich in einer kurzen E-Mail vom 10. Januar 2007 zur obigen Antwort der Kommission, wobei er:
- (i) erneut die Auffassung vertrat, dass sein Ersuchen vom 14. September 2006 unter die Verordnung 1049/2001 falle; und

<sup>5</sup> „Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit“, Beschluss der Kommission vom 17. Oktober 2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 267 vom 20.10.2000, S. 63.



- (iii) argumentierte, dass es eine „Fehlinterpretation“ der Kommission gewesen sei, von der Annahme auszugehen, er erhalte sein Ersuchen um „alle Anträge und Entscheidungen“ (vgl. oben) nicht mehr aufrecht.
27. Die Kommission nannte in ihrer Stellungnahme zunächst verschiedene Hintergrundinformationen und legte dann ihren Standpunkt zur Beschwerde des Beschwerdeführers dar.
  28. Hintergrundinformationen:
  29. Am 14. September 2006 stellte der Beschwerdeführer seinen Antrag (die Kommission nahm die im Abschnitt „Die Beschwerde“ zusammengefasste Schilderung des Hintergrunds vor).
  30. Das PMO antwortete am 17. Oktober 2006. Eine Kopie dieses Schreibens ist der Stellungnahme der Kommission beigelegt. Das PMO bestätigte, dass die vom Beschwerdeführer angeforderten statistischen Daten als solche nicht vorlägen. Es übermittelte dem Beschwerdeführer jedoch die Jahresberichte für 2001 bis 2004 und kündigte an, ihm den Jahresbericht 2005 nach dessen Fertigstellung zu übersenden. Außerdem übermittelte das PMO dem Beschwerdeführer einen Überblick über die Zahl der Unfälle, der Anträge auf Anerkennung als Berufskrankheit und der natürlichen Todesfälle für die vergangenen zehn Jahre, der in Kopie beigelegt ist. Der Zugang zu den einzelnen Anträgen und Entscheidungen wurde unter Hinweis darauf verwehrt, dass diese Dokumente personenbezogene Daten enthalten, deren Verbreitung das Privatleben der betroffenen Personen beeinträchtigen würde. Außerdem erklärte das PMO, dass die Bereitstellung anonymisierter Kopien dieser Anträge und Entscheidungen nicht möglich sei.
  31. Der Beschwerdeführer stellte am 22. November 2006 per E-Mail einen Zweitantrag. Er beanstandete, dass die Dokumente entgegen seinem Antrag nicht in elektronischer Form, sondern auf Papier geliefert wurden und dass sie bei weitem nicht dem Umfang seines Erstantrags entsprachen. Der Beschwerdeführer stellte den Zweitantrag gleichlautend seinem Erstantrag. In Bezug auf die Anträge und Entscheidungen stellte er klar, dass es nicht darum gehe, die kompletten Krankenakten aller Angeschlossenen zu erhalten, sondern um anonymisierte statistische Daten, die voraussichtlich in der Datenbank verfügbar sind bzw. aus ihr abgeleitet werden können.
  32. Am 10. Januar 2007 bestätigte der Generalsekretär, dass der Antrag des Beschwerdeführers nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung 1049/2001 falle, und vertrat die Ansicht, dass das PMO sein Auskunftersuchen gemäß dem Kodex für gute Verwaltungspraxis beantwortet habe.
  33. Am selben Tag erklärte der Beschwerdeführer, dass die Verordnung 1049/2001 seiner Meinung nach durchaus auf seinen Antrag anwendbar sei. Er teilte dem Generalsekretär mit, dass er eine Beschwerde beim





Bürgerbeauftragten eingereicht hatte. Die Kommission nahm dies zur Kenntnis und führte keinen weiteren Schriftwechsel mit dem Beschwerdeführer.

34. Die Stellungnahme der Kommission:
35. Der Beschwerdeführer habe sehr umfangreiche statistische Daten zum Gemeinsamen Krankenfürsorgesystem beantragt. Diese Statistiken seien als solche nicht verfügbar. Dem Antrag des Beschwerdeführers könne nur entsprochen werden, indem Daten speziell zu dem Zweck, ihm die verlangten Statistiken zu liefern, abgerufen und verarbeitet werden. Da sich seine Anfrage nicht auf ein vorhandenes Dokument in einem bestehenden Format beziehe, falle sie nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung 1049/2001.
36. Das PMO habe versucht, dem Auskunftersuchen des Beschwerdeführers zu entsprechen, indem es ihm die vorhandenen Jahresberichte über das Gemeinsame Krankenfürsorgesystem zur Verfügung stellte. Darüber hinaus habe es einen Überblick über die Anträge auf Anerkennung als Berufskrankheit für die vergangenen 15 Jahre erstellt.
37. Das PMO habe in vollem Einklang mit dem Bestimmungen des Kodex gehandelt.
38. In seinen Anmerkungen zur Stellungnahme der Kommission führte der Beschwerdeführer zusammengefasst Folgendes aus:
39. Die Sachverhaltsschilderung der Kommission sei im Großen und Ganzen richtig, abgesehen von (a) Punkt 1.3 ihrer Stellungnahme, der den Eindruck vermittele, dass der Beschwerdeführer in seiner E-Mail vom 22. November 2006 seinen Antrag auf alle in diesem Punkt genannten Anträge und Entscheidungen zurückgezogen habe. Dies sei keineswegs der Fall und könne aus besagter E-Mail einfach nicht abgeleitet werden. (b) Darüber hinaus habe die Kommission nicht erwähnt, dass der Beschwerdeführer in seiner E-Mail vom 10. Januar 2007 ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, dass er all seine bedingten Anträge uneingeschränkt aufrechterhalte.
40. Die Stellungnahme der Kommission wirft folgende Fragen auf, die aber nur am Rande erörtert werden:
  - (a) Liegen Dokumente vor, die die vom Beschwerdeführer angeforderten statistischen Daten enthalten und zu denen der Beschwerdeführer keinen Zugang erhielt?
  - (b) Sind elektronische Daten „Dokumente“ im Sinne der Verordnung 1049/2001?
  - (c) Ist die Kommission ihren Pflichten aus Artikel 6 der Verordnung 1049/2001 nachgekommen?
  - (d) Hat die Kommission die bedingten Anträge ordnungsgemäß bearbeitet?



(e) Hat die Kommission im Einklang mit ihrem Kodex für gute Verwaltungspraxis gehandelt?

41. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass diese Fragen wie folgt zu beantworten seien:
42. (a) Es sei als sicher anzunehmen, dass die Kommission im Besitz von „Dokumenten“ im Sinne der Verordnung 1049/2001 ist, die die angeforderten Daten enthalten. Dies lasse sich unter anderem daraus schließen, dass Kommissar Kallas in Beantwortung einer Frage eines EP-Abgeordneten (P-5444/06) Auskünfte zum Krankenfürsorgesystem erteilte, die weit detaillierter waren als die Informationen, die dem Beschwerdeführer zur Verfügung gestellt wurden. Wenn solche Zahlen nach außen gegeben werden können, müsse davon ausgegangen werden, dass die Kommission intern über noch erschöpfendere Informationen verfüge.
43. Generell sei nicht vorstellbar, wie die Kommission die interne Kontrolle ihres Krankenfürsorgesystems handhaben sollte, wenn sie lediglich im Besitz der „Dokumente“ wäre, die dem Beschwerdeführer in diesem Fall zur Verfügung gestellt wurden.
44. (b) Artikel 3 Buchstabe b) der Verordnung 1049/2001 besagt Folgendes:  
„Im Sinne dieser Verordnung bedeutet: a) ‚Dokument‘: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen.“
45. Diese breite Definition müsse so verstanden werden, dass sie auch Datenbanken und ihre Dateninhalte umfasst.
46. (c) Die Kommission habe nicht ihrer Pflicht entsprochen, gemäß Artikel 6 der Verordnung 1049/2001 eine „angemessene Lösung“ zu finden. Sie hätte dem Beschwerdeführer durch aktive Abrufung der einschlägigen Daten aus den betreffenden Datenbanken helfen müssen.
47. (d) Die „bedingten Anträge“ des Beschwerdeführers bezögen sich auf klassische Papierdokumente. Selbst wenn also die Kommission Recht haben sollte, was den Zugang zu Daten in Datenbanken angeht, ändere dies nichts daran, dass der Beschwerdeführer ordnungsgemäße Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten nach Verordnung 1049/2001 gestellt hatte.
48. Ferner scheine sich die Kommission darauf zu berufen, dass es nicht möglich sei, Schwärzungen in Dokumenten vorzunehmen, d. h. teilweisen Zugang zu gewähren. Dies stehe jedoch nicht im Einklang mit der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte, der zufolge auch bei einer sehr großen Anzahl von Dokumenten teilweiser Zugang zu gewähren ist.
49. (e) Selbst wenn man (fälschlicherweise) die Ansicht der Kommission teilen wolle, dass die Verordnung 1049/2001 in diesem Falle nicht anwendbar sei, hätte die Kommission doch eindeutig gegen ihren



Kodex verstoßen. Insbesondere habe sie dem Beschwerdeführer nicht die gebotene Unterstützung gewährt.

### **Die vorläufige Prüfung des Bürgerbeauftragten, die zu einem Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung führte**

50. Der Bürgerbeauftragte unterbreitete einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung, der auf folgenden Feststellungen beruhte:
51. In ihrer Antwort auf den Zweitantrag des Beschwerdeführers vom 22. November 2006 erklärte die Kommission zunächst, dass die angeforderten statistischen Daten als solche nicht verfügbar seien und dass die Erstellung dieser Daten mit einem erheblichen Such- und Verarbeitungsaufwand verbunden wäre. Der Beschwerdeführer trug dazu im Wesentlichen vor, dass die breite Definition von „Dokument“ in Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung 1049/2001<sup>6</sup> auch Datenbanken und deren Dateninhalte einbeziehe. Ferner machte er geltend, dass die Kommission die angeforderten Informationen leicht aus ihrer Datenbank hätte abrufen können. Die Kommission berief sich in ihrer Stellungnahme zu der Beschwerde im Wesentlichen auf den Standpunkt, den sie in ihrer Entscheidung zum Zweitantrag vertreten hatte.
52. Der Bürgerbeauftragte erinnerte sich daran, dass die Kommission bei einer anderen Untersuchung, die ebenfalls den Zugang zu Dokumenten bzw. Daten in einer Datenbank der Kommission betraf (Beschwerde 1693/2005/PB), konkret ausführte, ihr übliches Vorgehen bestehe darin, *„das Ergebnis einer normalen Suche in der Datenbank („Routineverfahren“ ...) als Dokument im Sinne von Verordnung 1049/2001 anzusehen. Die Kommission wird jedoch nicht die bestehenden Suchparameter der Datenbank ändern, um die angeforderten Informationen abrufen zu können.“* In dem betreffenden Fall stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass es entsprechend den Grundsätzen der guten Verwaltungspraxis die Pflicht der Kommission gewesen sei, die Ablehnung des Zugangsantrags des Beschwerdeführers stichhaltig und ausreichend zu begründen. Die Kommission vertrat jedoch im Wesentlichen den Standpunkt, dass die vom Beschwerdeführer angeforderten Informationen nicht durch eine „normale Suche“ oder im „Routineverfahren“ aus der Datenbank abgerufen werden könnten. Darüber hinaus erklärte sie, dass die Bereitstellung der gewünschten Angaben eine Änderung der bestehenden Suchparameter in der Datenbank und eine umfangreiche Neuprogrammierung erfordern würde, die für die Erfüllung der Aufgaben der Kommission nicht notwendig sei. Der Bürgerbeauftragte kam in Anbetracht dieser Aussagen zu dem Schluss (in Punkt 1.5 seiner abschließenden Entscheidung), dass die Kommission ihrer genannten Pflicht nicht ordnungsgemäß nachgekommen sei. Die fraglichen Aussagen könnten insofern als stichhaltige Begründung gelten, als sie auf die Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands hinwiesen, den die Bereitstellung der vom

<sup>6</sup> „Im Sinne dieser Verordnung bedeutet:

a) ‚Dokument‘: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen.“



Beschwerdeführer gewünschten Informationen für die Institution bedeuten würde<sup>7</sup>. Die Kommission hatte jedoch keine ausreichend konkreten und begründeten Argumente dafür vorgebracht, warum die Abrufung der vom Beschwerdeführer angeforderten Daten für sie mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden wäre.

53. Im vorliegenden Fall gelangte der Bürgerbeauftragte zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass ein ähnlicher Missetand in der Verwaltungstätigkeit aufgetreten war, da die Kommission keine ausreichend konkreten und begründeten Argumente dafür vorgetragen hatte, warum die Abrufung der vom Beschwerdeführer gewünschten Informationen für sie mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Der Hinweis der Kommission auf den „*erheblichen Such- und Verarbeitungsaufwand*“ ist allgemein formuliert und stellte somit kein solches Argument dar. Daher gelangte der Bürgerbeauftragte zu der vorläufigen Feststellung, dass ein Missetand in der Verwaltungstätigkeit vorliege, da die Kommission wie oben erwähnt keine ausreichend konkreten und begründeten Argumente vorgebracht habe.
54. Zweitens hatte der Beschwerdeführer für den Fall, dass die erbetenen spezifischen Daten nicht vorlägen, Zugang zu „*sämtlichen Anträgen und Entscheidungen/Akten*“ beantragt (Punkte A.9 und B.7 des Antrags). Die Kommission lehnte diesen Antrag aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten ab. In seinem Zweitantrag merkte der Beschwerdeführer dazu an, dass der eigentliche Zweck seines Antrags nicht darin bestehe, Zugang zu den genannten Akten zu erhalten, sondern dass es ihm um den Zugang zu statistischen Informationen gehe. In ihrer Entscheidung zu dem Zweitantrag zog die Kommission ausgehend von dieser Bemerkung den Schluss, dass der Beschwerdeführer seinen obigen Antrag im Grunde zurückgezogen hatte. In der vorliegenden Beschwerde focht der Beschwerdeführer die Auslegung seiner betreffenden Aussage durch die Kommission vehement an. Die Kommission berief sich in ihrer Stellungnahme zu der Beschwerde im Wesentlichen auf den Standpunkt, den sie in ihrer Entscheidung zum Zweitantrag vertreten hatte.
55. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die vorstehende Aussage im Zweitantrag des Beschwerdeführers keine ausdrückliche Rücknahme des fraglichen Antrags enthält. Überdies kann aus dieser Aussage auch nicht vernünftigerweise abgeleitet werden, dass der Antrag damit zurückgezogen werden sollte. Der Beschwerdeführer wollte mit der obigen Aussage offenbar verdeutlichen, dass es ihm nicht um personenbezogene Daten ging, sondern um statistische Daten, die sich aus den angeforderten „*Anträgen und Entscheidungen/Akten*“ entnehmen lassen würden. Daher traf der Bürgerbeauftragte die vorläufige Feststellung, dass bei der Kommission ein Missetand in der Verwaltungstätigkeit vorlag, da sie den Zweitantrag des Beschwerdeführers in der Annahme, der Beschwerdeführer habe seinen

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang erinnerte der Bürgerbeauftragte daran, dass eine Einschränkung des Zugangs zu Informationen, die mit vorhandenen Suchwerkzeugen gewonnen werden können, den Nutzen des Rechts auf Zugang zunichtemachen könnte, weil bei der Entwicklung solcher Werkzeuge normalerweise nur die Bedürfnisse der internen Informationsverwaltung berücksichtigt werden.



obigen Antrag im Grunde zurückgezogen, nicht ordnungsgemäß bearbeitete.

56. In ihrer ersten Antwort vom 17. Oktober 2006, der Kopien der oben erwähnten Jahresberichte (2001-2004) beigelegt waren, ersuchte die Kommission den Beschwerdeführer, die besagten Berichte nicht zu verbreiten/weiterzugeben, ohne zuvor mit ihr Rücksprache zu halten. Dabei stützte sie sich auf Artikel 19 des Beamtenstatuts<sup>8</sup>. In seinem Zweitantrag stellte der Beschwerdeführer diese Einschränkung in Frage und wies darauf hin, dass ihm die Berichte aufgrund seines Antrags gemäß Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten überlassen worden seien. In ihrer Entscheidung zum Zweitantrag des Beschwerdeführers erklärte die Kommission, die Frage, ob konkret Artikel 19 des Beamtenstatuts anzuwenden sei, könne Gegenstand weiterer Untersuchungen sein. Es stehe jedoch fest, dass die Jahresberichte dem Beschwerdeführer in dessen Eigenschaft als Beamter der Kommission überlassen wurden und nicht auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001. Sie seien ihm also ausschließlich zur persönlichen Information zur Verfügung gestellt worden und daher nicht öffentlich. Die Bitte, die Berichte als vertraulich zu behandeln, sei folglich zulässig. Der Beschwerdeführer focht die Sichtweise der Kommission an. Die Kommission berief sich in ihrer Stellungnahme zu der Beschwerde im Wesentlichen auf den Standpunkt, den sie in ihrer Entscheidung zum Zweitantrag vertreten hatte.
57. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Kommission einfach nicht konkret und überzeugend begründet hatte, warum der Beschwerdeführer die betreffenden Jahresberichte nicht in seiner Eigenschaft als Mitglied der Öffentlichkeit, sondern in seiner Eigenschaft als Beamter erhalten haben sollte. In Anbetracht seiner Feststellungen in Punkt 1.3 sowie der Tatsache, dass der Beschwerdeführer kein aktiver Gemeinschaftsbeamter, sondern im Ruhestand ist, lautete die vorläufige Schlussfolgerung des Bürgerbeauftragten, dass bei der Kommission ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorlag, da sie keine stichhaltige und ausreichende Begründung für die Ablehnung des Teils des Zweitantrags des Beschwerdeführers gab, in dem die genannte Beschränkung angefochten wurde.
58. In Anbetracht dieser Feststellungen unterbreitete der Bürgerbeauftragte die folgenden Vorschläge:
1. Zur vorläufigen Feststellung von Missständen in der Verwaltung laut Punkt 22: Die Kommission könnte in Erwägung ziehen, den beantragten Zugang zu gewähren bzw. ausreichend konkrete und begründete Argumente für die Ablehnung des Zugangs vorzutragen.
  2. Zur vorläufigen Feststellung von Missständen in der Verwaltung laut Punkt 24: Die Kommission könnte in Erwägung ziehen, ihre Auslegung

<sup>8</sup> „Der Beamte darf die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen nicht ohne Zustimmung seiner Anstellungsbehörde vor Gericht vorbringen oder über sie aussagen. Die Zustimmung darf nur versagt werden, wenn die Interessen der Gemeinschaften es erfordern und die Versagung für den Beamten keine strafrechtlichen Folgen haben kann. Diese Verpflichtung besteht für den Beamten auch nach seinem Ausscheiden aus dem Dienst.“



der betreffenden Aussage im Zweitantrag des Beschwerdeführers zu berichtigen und den diesbezüglichen Antrag zu prüfen.

3. Zur vorläufigen Feststellung von Missständen in der Verwaltung laut Punkt 2.9: Die Kommission könnte eine erneute Prüfung des Teils des Zweitantrags des Beschwerdeführers in Erwägung ziehen, in dem er Einwände gegen die Beschränkung erhebt, die zu Beginn von Punkt 25 angeführt wurde.

### **Argumente, die dem Bürgerbeauftragten nach seinem Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung vorgelegt wurden**

59. In ihrer Stellungnahme zum Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung führte die Kommission zusammengefasst Folgendes aus:
60. Artikel 72 des Beamtenstatuts gewährleiste für Beamte der EU-Verwaltung die Erstattung ihrer medizinischen Aufwendungen. Die Verwaltung der personenbezogenen Daten erfolge unter Beachtung des Artikels 26a des Beamtenstatuts, in dem bekräftigt werde, dass jeder Beamte das Recht habe, seine medizinische Akte einzusehen, und der Verordnung 45/2001 zum Schutz personenbezogener Daten.
61. Die Verwaltung des Gemeinsamen Krankheitsfürsorgesystems erfolge über das DV-System ASSMAL. Dieses System sei 1992 aus einem Computerprogramm entwickelt worden, das auf einer Oracle-Datenbank-Plattform basierte. Die in diesem System enthaltenen Daten könnten nur über eine begrenzte Anzahl von Optionen und speziell zur Abfassung des Jahresberichts der Krankheitsfürsorge abgerufen werden. Die vom Beschwerdeführer angeforderten Statistiken könnten über dieses System nicht erstellt werden.
62. Nach Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten würden die Dokumente „in einer vorliegenden Fassung und Form zur Verfügung gestellt“. Die Organe seien zur Erstellung von Dokumenten oder Neufassungen vorhandener Dokumente nicht verpflichtet.
63. Die Kommission sei demnach auch nicht zur Erstellung von Statistiken nach den vom Beschwerdeführer festgelegten Kriterien verpflichtet. Folglich falle der Antrag des Beschwerdeführers nicht unter die Verordnung 1049/2001, sondern nur unter den Kodex für gute Verwaltungspraxis der Kommission.
64. Da die Kommission zur Erstellung der vom Beschwerdeführer angeforderten Statistiken nicht verpflichtet sei, müsse ihre Ablehnung des Antrags auch nicht damit begründet werden, dass die Zusammenstellung dieser Statistiken mit einem unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand verbunden wäre.



65. Abgesehen davon, dass hierzu keine Verpflichtung bestehe, wäre die Anfertigung der vom Beschwerdeführer verlangten Statistiken mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Nach Auffassung der Kommission würde es gegen den Grundsatz der guten Verwaltungspraxis verstoßen, wenn dem Antrag des Beschwerdeführers entsprochen werde. Die Beantwortung dieses Antrags, den eine Einzelperson aus persönlichem Interesse an einem Bereich gestellt habe, in dem kein öffentliches Interesse besteht, wäre nämlich mit einem enormen personellen Ressourceneinsatz verbunden. Die Erstellung der angeforderten Statistiken müsste teilweise sogar händisch erfolgen.
66. Bezüglich der Frage, die in Absatz 2.6 und 2.7 des Vorschlags für eine einvernehmliche Lösung angesprochen wurde (siehe Punkt 9 der vorliegenden Entscheidung), räumte die Kommission ein, dass es zu einem Missverständnis gekommen sei und der Beschwerdeführer seinen (bedingten) Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten nach Verordnung 1049/2001 nicht zurückgezogen habe. Zum inhaltlichen Aspekt dieses Antrags führte die Kommission aus, dass kein öffentlicher Zugang gewährt werden könne. Der Antrag des Beschwerdeführers betreffe Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten. Die Offenlegung dieser Dokumente würde den Schutz der Privatsphäre und der Integrität der betreffenden Personen im Sinne der Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) der Verordnung 1049/2001 beeinträchtigen.
67. Bezüglich der Frage, die in Absatz 2.9 des Vorschlags für eine einvernehmliche Lösung angesprochen wurde (siehe Punkt 9 der vorliegenden Entscheidung), vertrat die Kommission weiterhin die Auffassung, dass die fraglichen Berichte dem Beschwerdeführer in dessen Eigenschaft als Beamter übermittelt worden seien. Die Kommission akzeptiere die Aufhebung der Einschränkung nach Artikel 19 des Beamtenstatuts. Sie halte aber daran fest, dass die Berichte nicht für gewerbliche Zwecke verwendet werden dürfen.

#### **Die weiteren Untersuchungen des Bürgerbeauftragten**

68. Der Bürgerbeauftragte entschied, dass für seine Beurteilung eine Inspektion bei der Kommission und eine Prüfung der Datenbank sowie der für den vorliegenden Fall relevanten Dokumente/Daten erforderlich waren. Sein zuständiger Justiziar führte die Inspektion am 8. Juni 2009 in den Räumlichkeiten der Kommission durch. Zugegen waren Kommissionsmitarbeiter vom Generalsekretariat und vom PMO. Der Justiziar des Bürgerbeauftragten erläuterte den Zweck der Inspektion und kam mit den Mitarbeitern der Kommission überein, dass sie in folgender Form durchgeführt werden könnte: (a) durch eine kurze Präsentation der einschlägigen Tools für den Datenabruf und (b) durch eine Untersuchung zu sämtlichen vom Beschwerdeführer beantragten Informationen und Dokumenten.



69. Zu den Datenabrufsystemen des PMO wurden folgende Auskünfte eingeholt:
70. Seit 1994 speichert der Sektor „Unfälle und Berufskrankheiten“ (Accident & Occupational Disease, AMP) von PMO.3 alle Daten zu Berufskrankheiten und Unfällen in dem System ASSMAL, das sämtliche Anträge und Vorgänge erfasst. Dieses System enthält sowohl Felder mit Standarddaten als auch Freitext-Felder (für Anmerkungen usw.). Zwecks Verbesserung der Verarbeitung und des Abrufs von Daten ging der Sektor AMP (ungefähr Ende 2006) zur Nutzung der neuen Anwendung „Business Objects“ über. Dieses System importiert Standarddaten (jedoch nicht den Freitext) aus ASSMAL und ordnet sie verschiedenen Kategorien zu. Dies ermöglicht dem PMO eine effizientere Suche. Das PMO stellte Bildschirmausdrucke für die genannten Systeme zur Verfügung.
71. Zu den vom Beschwerdeführers konkret angeforderten Informationen und Dokumenten wurden folgende Auskünfte erteilt (in der Reihenfolge der Einzelbestandteile des Antrags, hier in Fettdruck):
- A. Zugang zu sämtlichen Statistiken des Gemeinsamen Krankenfürsorgesystems für die letzten fünf Jahre, insbesondere über:
- (1) die Zahl der Anträge: Das PMO habe diese Information dem Beschwerdeführer bereits übermittelt;
  - (2) den durchschnittlichen Umfang (beantragt/ausgezahlt): Dem PMO sei nicht völlig klar, was der Beschwerdeführer damit meinte;
  - (3) die minimale, maximale und durchschnittliche Bearbeitungszeit vom Antragseingang bis zur Entscheidung und Auszahlung sowie deren Entwicklung im Laufe der Zeit: Die genannten IT-Systeme seien nicht für die Bereitstellung derartiger Informationen ausgelegt, und die Sachbearbeiter beim PMO seien nicht in der Lage, dazu sinnvolle und/oder verlässliche Daten abzurufen. Bei Einbeziehung von IT-Mitarbeitern wäre ein solcher Datenabruf vielleicht möglich, doch sei diese Möglichkeit nicht geprüft worden. Abschließend wurde angemerkt, dass das PMO das private Versicherungsunternehmen gebeten habe, seine Daten zur Bearbeitungszeit und zu den Ergebnissen für die Jahre ab 2007 zur Verfügung zu stellen. Das PMO lege ein Beispiel für Daten vor, die es anhand solcher Informationen erstellt hatte;
  - (4) die Anzahl der Anträge auf vorherige Genehmigung sowie deren Ergebnis (nach Kategorie): Das PMO erklärte, dass diese Angaben von den bei der Inspektion anwesenden Mitarbeitern nicht eingeholt werden könnten, da diese Frage in den Aufgabenbereich der „Abrechnungsstelle“ falle. Letztere war nicht zur Teilnahme an der Inspektion aufgefordert worden;





- (5) die Anzahl der Anträge auf Vorschusszahlung, deren Ergebnis und Umfang: Hierfür gelten dieselben Anmerkungen wie beim vorigen Punkt;
- (6) die Anträge auf Anerkennung als Unfall (inkl. Bearbeitungsdauer und Entscheidung): Hierfür gelten dieselben Anmerkungen wie bei Punkt (3);
- (7) eine Übersicht über die weiteren verfügbaren statistischen Daten: Dieses Ersuchen sei nicht ganz klar. Das PMO habe dem Beschwerdeführer bereits mehrere einschlägige Jahresberichte übermittelt. Das PMO sei bereit, dem Beschwerdeführer seine aktuellsten Statistiken zur Verfügung zu stellen, die sich auf die Jahre 2007 und 2008 beziehen. Es sei jedoch anzumerken, dass sich diese Informationen auf Unfälle beziehen, die seit dem 1.1.07 gemeldet wurden, und nur Fälle betreffen, die noch nicht abgeschlossen sind;
- (8) die Zahl der mit den Anträgen befassten Mitarbeiter: Im Sektor AMP seien 17 Mitarbeiter tätig, die neben der Bearbeitung von Fällen auch noch andere Aufgaben wahrnehmen (insbesondere Forderungsabtretung);
- (9) sollten diese Daten nicht vorliegen, Zugang zu sämtlichen Anträgen und Entscheidungen des letzten Jahres: Das PMO könne sich (aus naheliegenden Gründen) nicht zur Zugänglichkeit dieser Anträge nach Verordnung 1049/2001 äußern. Was einen möglichen teilweisen Zugang zu den Anträgen angehe, so habe das PMO (nicht vertrauliche) Kopien der betreffenden Standardformulare zur Verfügung gestellt, die die Mitarbeiter bei der Einreichung ihrer Anträge ausfüllen müssen.

**B. Zugang zu sämtlichen Statistiken über die Anträge auf Anerkennung als Berufskrankheit für die letzten 15 Jahre, insbesondere hinsichtlich:**

- (1) der Zahl der Anträge: Hierfür gelte dieselbe Anmerkung wie bei Punkt A. (1);
- (2) deren Umfang: Hierfür gelte dieselbe Anmerkung wie bei Punkt A. (2);
- (3) der Bearbeitungsdauer: Hierfür gelten dieselben Anmerkungen wie bei Punkt A. (3);
- (4) des Erfolgsgrades und der erfolgten Auszahlungen: Hierfür gelten dieselben Anmerkungen wie bei Punkt A. (3);



- (5) der Anzahl der Beschwerden/Entscheidungen ärztlicher Gremien: Möglicherweise könne das PMO diese Informationen recht leicht abrufen;
- (6) jeweils aufgeschlüsselt nach Art der Krankheit: Die Liste von Kategorien, die ursprünglich in ASSMAL aufgenommen wurden, habe sich nicht als nützlich erwiesen, und die im System enthaltenen Angaben dazu seien keineswegs verlässlich. Seit 2007 habe jedoch das von der Kommission beauftragte private Versicherungsunternehmen dem PMO eine detailliertere Aufschlüsselung nach Krankheitsarten zur Verfügung gestellt;
- (7) sollten diese Daten nicht vorliegen, Zugang zu sämtlichen Akten (Anträgen und Entscheidungen) der letzten fünf Jahre: Hierfür gelten dieselben Anmerkungen wie bei Punkt A.9.

#### **Die Anmerkungen des Beschwerdeführers zum Inhalt des Inspektionsberichts**

72. Der Inspektionsbericht wurde dem Beschwerdeführer zugesandt, dessen Anmerkungen sich wie folgt zusammenfassen lassen:
73. Zur Organisation der Inspektion: Der Beschwerdeführer kritisierte, dass die Kommission keine IT-Mitarbeiter hinzugeladen hatte, obwohl es in diesem Fall um den Zugang zu einer Datenbank gehe.
74. Zur obigen Auflistung: Der Beschwerdeführer nahm die Aussage des PMO zur Kenntnis, dass es bei Punkt 2 (durchschnittlicher Umfang, beantragt/ausgezahlt) nicht gewusst habe, was damit gemeint sei. Er kritisierte die Kommission, weil sie ihm nicht schon zuvor mitgeteilt hatte, dass ihr dieser Teil seines Antrags unverständlich war. Er führte zusammengefasst aus, dass er Angaben zum Durchschnitt der (beim PMO eingereichten) Anträge (der betreffenden Art) und zum Durchschnitt der tatsächlich ausgezahlten Beträge wünsche.
75. Zu Punkt 7: Der Beschwerdeführer nahm zur Kenntnis, dass das PMO auch hier offenbar nicht wusste, was er mit seinem Antrag gemeint hatte. Er schlug vor, ihm Auskünfte über die Felder in der Datenbank und die Art der darin gespeicherten Daten zu erteilen. Daraus könne er entnehmen, welche weiteren verfügbaren statistischen Daten abrufbar sind.
76. Zu Punkt 8: Der Beschwerdeführer war der Ansicht, dass er nunmehr eine Antwort auf seine Frage erhalten habe, vorausgesetzt allerdings, dass in dieser Zahl alle einbezogenen Dienststellen erfasst seien und dass sie in dem in seinem Antrag genannten Fünfjahreszeitraum konstant gewesen sei.



77. Zu Punkt 9: Der Beschwerdeführer schlug vor, dass die Kommission einen Weg finden solle, die Informationen aus ihrer Datenbank abzurufen.
78. Zu Punkt B.5 (Anzahl der Beschwerden/Entscheidungen ärztlicher Gremien): Der Beschwerdeführer nahm zur Kenntnis, dass diese Informationen offenbar „recht leicht“ abgerufen werden könnten. Insgesamt äußerte er sich überrascht darüber, dass er diese „recht leicht“ abrufbaren Angaben nicht bereits erhalten hatte.
79. Zu Punkt B.6: Der Beschwerdeführer erklärte, er sei damit einverstanden, einfach nur die Daten für 2007 zu erhalten.

### **Die Beurteilung des Bürgerbeauftragten nach seinem Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung**

80. Der vorliegende Fall wirft wichtige Fragen auf zur Anwendung der Verordnung 1049/2001 und zur Bearbeitung von Auskunftersuchen. Die Kernfragen sollen der Übersicht halber unter den folgenden drei Überschriften erörtert werden: (a) Zugang zu Dokumenten in einer vorliegenden Form (b) Zugang zu Daten, die „auf normalem Wege“/„routinemäßig“ abgerufen werden können (c) Zugang zu Informationen.
81. Zugang zu Dokumenten in einer vorliegenden Form:
82. Die Kommission lehnte den Ende 2006 gestellten bedingten Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang zu folgenden Dokumenten ab: sämtliche Anträge und Entscheidungen im Rahmen des Gemeinsamen Krankenfürsorgesystems für das letzte Jahr; sämtliche Anträge und Entscheidungen hinsichtlich der Anerkennung von Berufskrankheiten für die vorangegangenen fünf Jahre.
83. In ihrer Antwort auf den Zweit Antrag des Beschwerdeführers ging die Kommission nicht ordnungsgemäß auf diesen bedingten Antrag ein. In ihrer Antwort auf den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung nannte sie jedoch letztendlich eine Begründung für die Ablehnung der Offenlegung. Sie erklärte, dass eine Offenlegung der genannten Dokumente den Schutz der Privatsphäre und der Integrität der betreffenden Personen im Sinne der Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) der Verordnung 1049/2001 beeinträchtigen würde. Ferner war die Kommission offenbar der Ansicht, dass es auch nicht möglich sei, einen sinnvollen teilweisen Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.
84. Verordnung 1049/2001 sieht eine besonders strenge Begründungspflicht für den Fall vor, dass Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit herangezogen werden sollen. Bei den in Rede stehenden Dokumenten handelt es sich jedoch eindeutig um medizinische und



personenbezogene Unterlagen, so dass sie selbstredend unter die von der Kommission genannte Ausnahmeregelung fallen. In diesem Falle reicht der einfache Hinweis auf diese Ausnahmeregelung aus, um die Verweigerung des vollständigen Zugangs zu den Dokumenten zu begründen. Dasselbe gilt im vorliegenden Fall offensichtlich auch für die Pflicht, die Möglichkeit der Gewährung eines teilweisen Zugangs zu prüfen. Selbst ein teilweiser Zugang zu hochsensiblen medizinischen Unterlagen über einzelne Beamte in ein und derselben Institution könnte wohl den „Schutz“ der genannten Interessen potenziell beeinträchtigen.

85. In Anbetracht dessen kann der Bürgerbeauftragte nicht feststellen, dass ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorlag, weil die Kommission selbst einen teilweisen Zugang zu den betreffenden Dokumenten verweigerte.
86. Zugang zu Daten, die „auf normalem Wege“/„routinemäßig“ abgerufen werden können:
87. In seinem Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung verwies der Bürgerbeauftragte auf die bei der Kommission übliche Praxis, die Verordnung 1049/2001 auf alle Ergebnisse einer „normalen“/„routinemäßigen“ Datenbanksuche anzuwenden.
88. Nach Prüfung der Antwort der Kommission auf den Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung stimmt der Bürgerbeauftragte zu, dass bei der Beurteilung der Anwendung dieser Praxis zunächst die Frage zu klären ist, ob ein bestimmtes Suchergebnis mithilfe einer „normalen“/„routinemäßigen“ Suche erzielt wurde (oder werden könnte). Wenn nämlich die Kommission überzeugend nachweisen kann, dass Daten nicht auf „normalem“ Wege oder „routinemäßig“ extrahiert wurden bzw. werden, kann man im Prinzip davon ausgehen, dass diese Daten nicht unter die genannte Praxis der Kommission fallen.
89. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass bestimmte von ihm beantragte Arten von Informationen vernünftigerweise als Informationen angesehen werden könnten, die die Verwaltung selbst regelmäßig durch eine „normale“/„routinemäßige“ Suche einholen würde.
90. Diese Annahme hat sich bei der vorliegenden Untersuchung nicht bestätigt. Im Gegenteil: Insgesamt scheint es, dass die Datenbanksysteme der Kommission zum Zeitpunkt der Antragstellung des Beschwerdeführers sowohl unzulänglich als auch unterausgelastet waren und dass sich die Datenbankabfragen im Endeffekt auf die Statistiken konzentrierten, die Eingang in die Jahresberichte fanden, die dem Beschwerdeführer übermittelt wurden.
91. Die Unzulänglichkeit der Datenbanken der Kommission zum Zeitpunkt der Antragstellung des Beschwerdeführers ist eine separate Frage und



nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Dennoch untermauert sie überzeugend den Standpunkt der Kommission, dass die Abrufung der betreffenden Informationen nicht unter ihre genannte Praxis fallen würde. Daher akzeptiert der Bürgerbeauftragte die diesbezügliche Stellungnahme der Kommission.

92. Zugang zu Informationen:
93. Nachdem die Kommission zu dem Schluss gekommen war, dass der Antrag des Beschwerdeführers in erster Linie Informationen betraf und dass der damit verbundene bedingte Antrag auf Zugang zu Dokumenten abgelehnt werden musste, war sie verpflichtet zu prüfen, ob dem Antrag als Antrag auf Zugang zu Informationen entsprochen werden konnte. Diese Pflicht ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz der guten Verwaltungspraxis, so offen wie möglich zu handeln, und konkreter aus den anwendbaren Verhaltenskodizes<sup>9</sup>.
94. Die Pflicht, Anträgen auf Zugang zu Informationen (anstatt zu Dokumenten) zu entsprechen, ist in den schriftlichen Bestimmungen allerdings nicht näher beschrieben. Dieses Fehlen konkreter schriftlicher Regeln könnte insoweit als nützlich angesehen werden, als dadurch ein sinnvolles Maß an Flexibilität für den Umgang mit solchen Anträgen gegeben ist.
95. Das Fehlen konkreter schriftlicher Regeln ist jedoch nicht fälschlicherweise als Regulierungslücke zu verstehen, die Willkür zulässt. Bei der Anwendung dieser allgemeinen Pflicht zur Bereitstellung von Informationen sind zumindest andere eindeutig geltende Pflichten der guten Verwaltungspraxis, nämlich die Pflicht zur Transparenz, zur Sorgfalt, zur Dienstleistungsorientiertheit und zur Objektivität, zu beachten.
96. Ausgehend von der Haltung der Kommission und den bei der Akteneinsicht im Rahmen dieser Untersuchung gewonnenen Informationen muss der Bürgerbeauftragte leider feststellen, dass diesen Pflichten bei der Bearbeitung des Antrags des Beschwerdeführers auf Informationen nicht genügt wurde.
97. Bevor der Bürgerbeauftragte im Einzelnen auf diese Unzulänglichkeiten eingeht, weist er darauf hin und stellt fest, dass der Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang zu Informationen ohne Zweifel sehr

<sup>9</sup> Der „Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit“, Beschluss der Kommission vom 17. Oktober 2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2000/633/EG, EGKS, Euratom), ABl. L 267 vom 20.10.2000; sowie der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis, abrufbar unter <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.



ausführlich und umfassend formuliert war. Soweit die betreffenden Informationen nicht bereits vorhanden waren, bestünde wohl eine Pflicht, diese Informationen zusammenzutragen und zur Verfügung zu stellen.

98. Diesbezüglich äußerte der Beschwerdeführer, dass bei den angeforderten Informationen zum größten Teil normalerweise davon auszugehen wäre, dass die Kommission diese für ihre eigene Arbeit als wichtig ansieht. Dieses Argument ist im vorliegenden Fall schwer von der Hand zu weisen. So konnte sie beispielsweise nicht erwarten, dass der Beschwerdeführer wissen oder ohne eindeutige Erklärung hinnehmen würde, dass die entsprechenden Dienststellen der Kommission, die Anträge auf Anerkennung einer Krankheit bearbeiten, tatsächlich nicht in der Lage wären, hinreichend verlässliche Angaben über die Arten von Krankheiten oder ihre eigene Bearbeitungszeit für den einzelnen Fall zu ermitteln. Auch wenn der Kommission dieser Sachverhalt vielleicht unangenehm war, so hätte sie doch den Beschwerdeführer frühzeitig über die konkreten technischen Schwierigkeiten unterrichten müssen, die sie bei der Entsprechung seines Antrags haben würde. Stattdessen ließ sie ihn wissen, dass es einfach zu viel Arbeit machen würde, die betreffenden Informationen bereitzustellen. Somit war ihre Antwort nicht ausreichend transparent und ehrlich. Zudem könnte dieser Mangel vielleicht erklären, warum es dem Beschwerdeführer - mit dem die Kommission seit mehreren Jahren zahlreiche und ernste Auseinandersetzungen führt - schwerfiel, nicht zu glauben, dass die Kommission gegenüber ihm persönlich absichtlich Informationen zurückhielt.
99. Der Grad der Dienstleistungsorientiertheit ist ebenfalls nicht zufriedenstellend. Wie sich im Zuge der Akteneinsicht durch den Bürgerbeauftragten herausstellte, waren sich die Dienststellen der Kommission in mehreren Fällen bei wesentlichen Teilen des Antrags des Beschwerdeführers nicht sicher, was darunter zu verstehen war. Dennoch weist nichts darauf hin, dass die Kommission erwog, sich einfach mit dem Beschwerdeführer in Verbindung zu setzen - zum Beispiel telefonisch - und ihn um Klarstellung in diesen Punkten zu bitten.
100. Der Grad der Sorgfalt bei der Bearbeitung des Auskunftsersuchens durch die Kommission ist ebenfalls wenig überzeugend. Bei einigen völlig eindeutigen Teilen des Antrags brachte die Akteneinsicht des Bürgerbeauftragten zutage, dass diese ohne größere Probleme hätten erfüllt werden können. Auch hier ist nicht ersichtlich, warum diese Punkte in die generelle Ablehnung einbezogen waren, die mit übermäßigem Arbeitsaufwand begründet wurde. In diesem Zusammenhang weist der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass während seiner Akteneinsicht für diese Untersuchung nicht alle zuständigen Bediensteten, insbesondere aus dem IT-Bereich oder von der Abrechnungsstelle, anwesend waren. Dies war bzw. ist nicht hilfreich,



wenn die Kommission glaubhaft machen will, dass sie bei der Handhabung des Falls Sorgfalt walten ließ.

101. Schließlich und endlich verhängte die Kommission nicht überzeugende Einschränkungen für die Informationen, die sie dem Beschwerdeführer mit den Jahresberichten über das Gemeinsame Krankheitsfürsorgesystem zukommen ließ<sup>10</sup>. Die Beschränkung basierte auf Artikel 19 des Beamtenstatuts, wo es heißt (Hervorhebung durch den Verfasser): *„Der Beamte darf die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen nicht ohne Zustimmung seiner Anstellungsbehörde vor Gericht vorbringen oder über sie aussagen.“* Auch wenn man akzeptieren würde, dass die Einstufung als *„Document à usage interne“* („Für den Dienstgebrauch“, auf der Umschlaginnenseite der Berichte) anzeigte, dass diese Berichte keine „öffentlichen“ Dokumente im Sinne der Verordnung 1049/2001 waren, ist doch bemerkenswert, dass sich die Kommission auf Artikel 19 des Beamtenstatuts und nicht auf die allgemeinere Vertraulichkeitsregelung des Artikels 17 der Verordnung stützte (*„(1) Der Beamte enthält sich jeder nicht genehmigten Verbreitung von Informationen, von denen er im Rahmen seiner Aufgaben Kenntnis erhält, es sei denn, diese Informationen sind bereits veröffentlicht oder der Öffentlichkeit zugänglich.“*). Die beteiligten Kommissionsdienststellen wussten vermutlich von den verschiedenen laufenden oder geplanten Gerichtsverfahren des Beschwerdeführers gegen die Kommission. Da die Kommission keine wirkliche Erklärung dafür nannte, warum sie sich auf Artikel 19 berief, entsteht allzu leicht der Eindruck, dass sie die Verwendung der Jahresberichte durch den Beschwerdeführer in Verbindung mit dessen Recht, gegen sie selbst vor Gericht zu gehen, beschränken wollte. Es versteht sich von selbst, dass dies nicht mit der oben genannten Pflicht zur Objektivität vereinbar ist.
102. In diesem Zusammenhang erklärte die Kommission zwar im Laufe dieser Untersuchung, die Anwendbarkeit des Artikels 19 des Beamtenstatuts „könnte durchaus neu geprüft werden, doch wird der Eindruck der Objektivität, den die Kommission bei der Bearbeitung des Auskunftersuchens möglicherweise vermittelt hat, durch ihre anschließende Bemerkung konterkariert, sie halte daran fest, dass die Berichte nicht für gewerbliche Zwecke verwendet werden dürften. Dem Bürgerbeauftragten ist nicht klar, warum die Kommission hierauf hinwies, es sei denn, sie verfügt über Informationen dahingehend, dass der Beschwerdeführer die Daten aus diesen Jahresberichten möglicherweise verkaufen will.

<sup>10</sup> Die Frage, ob der Beschwerdeführer diese Berichte auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001 erhalten hat, ist vielleicht irrelevant, denn er hatte nicht konkret um Zugang zu diesen Berichten gebeten. Vielmehr wollte die Kommission Informationen bereitstellen, indem sie ihm diese Berichte übermittelte, und damit sein Informationsersuchen teilweise erfüllen. Dieses Problem muss an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden.



103. Angesichts der Untersuchungsergebnisse in Ziffer 48 ff. stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission dem Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang zu Informationen nicht angemessen entsprochen hat und dass dies einen Missstand in der Verwaltung darstellt. Aus diesem Grunde richtet er gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten einen entsprechenden Empfehlungsentwurf an die Kommission. Im Empfehlungsentwurf werden die Auskünfte zu den offenkundig wesentlichen Verbesserungen an den Informationssammel- und -abrufsystemen der Kommission im Bereich der Anträge auf Anerkennung einer Krankheit und Versicherung berücksichtigt, die der Bürgerbeauftragte im Zuge seiner Akteneinsicht bei der Kommission erhalten hat.
104. Auf der Grundlage seiner Untersuchungen zu dieser Beschwerde richtete der Bürgerbeauftragte den folgenden Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission:
1. Die Kommission sollte dem Beschwerdeführer die Informationen zur Verfügung stellen, die für sie - ausdrücklich oder stillschweigend - ohne Weiteres und offensichtlich unproblematisch bereitzustellen waren. Insbesondere war es der Kommission möglich, die Daten zur Anzahl der (gegenwärtig) mit der Bearbeitung der Anträge, um die es hier geht, befassten Bediensteten mitzuteilen, wie ihren Anmerkungen zu Punkt A.8 des Antrags des Beschwerdeführers (siehe Ziffer 29 im vorliegenden Empfehlungsentwurf) zu entnehmen ist. Die Kommission sollte dem Beschwerdeführer diese Daten für den Zeitpunkt übermitteln, an dem er seinen Antrag gestellt hat. Darüber hinaus sollte die Kommission dem Beschwerdeführer die Daten zur Zahl der Beschwerden/Entscheidungen ärztlicher Gremien übermitteln. Die Kommission hat während der Akteneinsichtnahme des Bürgerbeauftragten erkennen lassen, dass sie diese Informationen wohl recht problemlos abrufen kann (siehe ebenfalls Ziffer 29 des vorliegenden Empfehlungsentwurfs zu Punkt B.5 des Antrags des Beschwerdeführers).
  2. Die Kommission sollte sich mit dem Beschwerdeführer in Verbindung setzen und diesen um Klarstellung aller Punkte in seinem Antrag bitten, die für sie noch unverständlich sind, insbesondere der Punkte, bei denen sie gegenüber dem Bürgerbeauftragten bei dessen Akteneinsicht eingeräumt hat, dass sie ihr nicht klar waren.
  3. Wenn sich die Kommission mit dem Beschwerdeführer in Verbindung setzt, sollte sie mit ihm etwaige Änderungen erörtern, die in Anbetracht der seit dem Erstantrag vergangenen Zeit und der Verbesserungen an den Informationssammel- und -abrufsystemen der Kommission im Bereich der Anträge auf Anerkennung einer Krankheit und Versicherung unter Umständen von Belang sind.
  4. Sollte die Kommission zu dem Ergebnis kommen, dass bestimmte Daten weiterhin nicht zur Verfügung gestellt werden können, weil dies - berechtigterweise - einen übermäßigen Arbeitsaufwand oder Änderungen an ihren Informationsabrufsystemen bedeuten würde, sollte sie die entsprechende Ablehnung ausreichend begründen. Insbesondere sollte die Kommission hinreichend Angaben machen, so dass eine solche Ablehnung überprüfbar ist, was in der Praxis bedeutet,





dass sie mindestens darlegen muss, welcher Zeit- und Ressourcenaufwand mit dem Abruf der Informationen ungefähr verbunden wäre.

5. Die Kommission sollte verständlich und genau erläutern, weshalb sie sich speziell auf Artikel 19 des Beamtenstatus berufen hat, um die Verwendung der Jahresberichte des Gemeinsamen Krankheitsfürsorgesystems durch den Beschwerdeführer einzuschränken, und eindeutig darlegen, warum diese Bestimmung anwendbar wäre, wenn sie weiterhin dieser Meinung ist. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission erläutern, warum sie es für wichtig erachtete, dem Beschwerdeführer in ihrer Antwort auf den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung mitzuteilen, dass er die Daten aus den Jahresberichten des Gemeinsamen Krankheitsfürsorgesystems nicht gewerblich verwenden darf.

### **Argumente, die dem Bürgerbeauftragten nach seinem Empfehlungsentwurf vorgelegt wurden**

105. In ihrer Stellungnahme wies die Kommission darauf hin, dass sich die Informationsanfragen des Beschwerdeführers auf zwei verschiedene Regelungen des Beamtenstatuts bezögen, nämlich auf Artikel 72 und 73. Ersterer werde von der Krankenkasse verwaltet, letzterer falle unter die Regelung für Unfälle und Berufskrankheiten. Die beiden Regelungen würden also von unterschiedlichen Stellen verwaltet. Dies sei bei der Beantwortung des Ersuchens des Beschwerdeführers zu berücksichtigen.
106. In Bezug auf Artikel 72 des Beamtenstatuts merkte die Kommission Folgendes an:
107. Alle verfügbaren Statistiken seien in den Jahresberichten der Gemeinsamen Krankheitsfürsorge enthalten. Der letzte verfügbare Jahresbericht (zum Zeitpunkt der Niederschrift der hier zusammengefassten Stellungnahme der Kommission) beziehe sich auf das Jahr 2007. Für die Berichte der folgenden Jahre stehe die Genehmigung durch den Verwaltungsausschuss der Gemeinsamen Krankheitsfürsorge noch aus.
108. Bei dem Jahresbericht handele es sich um ein internes Dokument, dessen Verbreitung sich auf die EU-Organe und –Einrichtungen beschränke. Deshalb habe die Kommission den Beschwerdeführer gebeten, den Bericht nur zweckgebunden zu verwenden.
109. In Bezug auf Artikel 73 des Beamtenstatuts wurde die Kommission wie folgt tätig:
110. Sie erklärte, sie werde dem betreffenden Abschnitt des Empfehlungsentwurfs des Bürgerbeauftragten nachkommen und dem Beschwerdeführer folgende Zahlenangaben mitteilen: erstens die Zahl der in diesem Bereich zurzeit (zum Zeitpunkt der Niederschrift der hier



zusammengefassten Stellungnahme der Kommission) tätigen Bediensteten; zweitens die Zahl der in den letzten drei Jahren einberufenen Ärzteausschüsse; drittens die Zahl der Beschwerden, die bei der Kommission nach Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts eingereicht wurden.

111. Sie forderte den Beschwerdeführer auf, mit der für Unfälle und Berufskrankheiten zuständigen Stelle der Kommission erneut Kontakt aufzunehmen, falls er dies wünsche.
112. Sie setzte den Beschwerdeführer davon in Kenntnis, dass sich ihre Versicherer bereit erklärt hatten, Zugang zu ihren betreffenden Finanzkonten zu gewähren. Sie fügte Kopien dieser Finanzabrechnungen bei. Nach Ansicht der Kommission enthielten diese Abrechnungen die meisten vom Beschwerdeführer angeforderten Informationen.
113. Sie bestätigte, dass ihre Dienststellen in diesem Bereich nach wie vor dieselben EDV-Systeme einsetzen.
114. Sie erklärte in ihrem Fazit, dass sie (a) dem Beschwerdeführer, wie vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagen, Zugang zu den ohne weiteres zugänglichen Daten gewährt habe, und (b) dem Beschwerdeführer als Zeichen des guten Willens und in dem Bestreben um Transparenz Einblick in die die letzten Jahre betreffenden Finanzkonten der Versicherung für Unfälle und Berufskrankheiten gewährt habe.
115. Ferner fügte sie ihrer Stellungnahme einen „Entwurf der Antwort an den Beschwerdeführer“ bei. Es handelte sich um ein einseitiges, an den Beschwerdeführer adressiertes Schreiben. Die dazugehörigen Anhänge enthielten die Informationen, die in der oben zusammengefassten Stellungnahme der Kommission angekündigt wurden. Das Schreiben war auf Französisch abgefasst.
116. Entsprechend seinem Standardverfahren leitete der Bürgerbeauftragte die Stellungnahme der Kommission mitsamt den Anhängen an den Beschwerdeführer weiter, um ihm Anmerkungen zu ermöglichen. Der Beschwerdeführer erklärte in seinen Anmerkungen, dass die Kommission nach seinem Dafürhalten den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten weitgehend ignoriert habe. Er verwies auf seine vorherigen Anmerkungen, an deren maßgeblichen Punkten er festhielt. Ferner machte er die nachfolgenden spezifischen Ausführungen.
117. Nach dem Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten habe sich die Kommission nicht mit dem Beschwerdeführer in Verbindung gesetzt (vgl. Punkte 2 und 3 des Empfehlungsentwurfs). Dieses Thema sei in der Stellungnahme der Kommission überhaupt nicht angesprochen worden.



118. Die Kommission habe noch immer nicht stichhaltig begründet, warum sie ihm Beschränkungen bei der Verwendung der ihm übermittelten Jahresberichte auferlegte (bzw. aufzuerlegen versuchte). Die Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten enthalte keine Ausnahmeregelung für eine Rubrik „interne“ Dokumente. Daher sei der Verweis der Kommission auf den „internen“ Charakter des Jahresberichts gegenstandslos.
119. Der Beschwerdeführer nahm die erneute Erklärung der Kommission zur Kenntnis, dass alle verfügbaren Statistiken in den erwähnten Jahresberichten enthalten seien. Dies stehe im Widerspruch zu der Tatsache, dass die Kommissionsdienststellen offensichtlich Kommissionsmitglied Kallas (früher für die GD ADMIN zuständig) die statistischen Angaben zur Verfügung stellen konnten, die dieser 2006 in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage anführte.
120. Der Beschwerdeführer äußerte Verwunderung darüber, dass die Kommission ihrer Stellungnahme den erwähnten „Entwurf der Antwort an den Beschwerdeführer“ beifügte.
121. Für verwunderlich halte er es auch, dass die Stellungnahme der Kommission keine Spur von Bedauern oder Entschuldigung für den bei der vorliegenden Untersuchung festgestellten Missstand in der Verwaltungstätigkeit erkennen lasse.
122. Der Inhalt der Anlagen im erwähnten „Entwurf der Antwort an den Beschwerdeführer“ sei für ihn nur teilweise verständlich.
123. Abschließend stellte der Beschwerdeführer fest, dass die jüngste Stellungnahme der Kommission keinerlei Äußerung über die Möglichkeit des Zugangs zu anonymisierten Fassungen der endgültigen Entscheidungen enthalte, die er in seinen Folgeanträgen angesprochen hatte.

#### **Die Beurteilung des Bürgerbeauftragten nach seinem Empfehlungsentwurf**

124. Vor der Beurteilung der Reaktion der Kommission auf den Empfehlungsentwurf hält es der Bürgerbeauftragte für erforderlich, eine verfahrenstechnische Frage zu klären. In seinem Empfehlungsentwurf rief der Bürgerbeauftragte die Kommission auf, bestimmte spezifische Maßnahmen zur Behebung von Verwaltungsfehlern zu ergreifen, die bei der Bearbeitung des Informationsersuchens des Beschwerdeführers aufgetreten waren. Die Kommission fügte ihrer Stellungnahme einen „Entwurf der Antwort an den Beschwerdeführer“ bei, der die Informationen enthielt, die sie dem Beschwerdeführer gegenüber offenlegen wollte. Die Kommission bot jedoch keine Diskussion über diesen „Entwurf“ an. Folglich konnte der Bürgerbeauftragte die Stellungnahme und die dazugehörigen Anlagen an den Beschwerdeführer weiterleiten, um ihm Anmerkungen zu ermöglichen. Dennoch wäre der Bürgerbeauftragte dankbar, wenn die



Kommission den Eindruck vermeiden könnte, dass ihre Antworten auf Empfehlungsentwürfe „Entwürfe“ oder Vorschläge enthalten. Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass vor der Übermittlung ihrer endgültigen Stellungnahme bestimmte Fragen erörtert werden sollten, kann sie dies gerne im Rahmen der Bemühungen des Bürgerbeauftragten um eine einvernehmliche Lösung in Betracht ziehen.

125. Einleitend möchte der Bürgerbeauftragte auch darauf hinweisen, dass sich der Beschwerdeführer in seinem Zweitantrag nach der Möglichkeit des Zugangs zu anonymisierten Fassungen der endgültigen Entscheidungen erkundigte. In diesem Zusammenhang verweist der Bürgerbeauftragte auf das Fazit in seinem Empfehlungsentwurf (siehe die vorstehenden Punkte 81-85), in dem er diesbezüglich keinen Verwaltungsmisstand seitens der Kommission feststellte.
126. Was den inhaltlichen Aspekt der Antwort der Kommission angeht, so erinnert der Bürgerbeauftragte an den Wortlaut des ersten Abschnitts seines Empfehlungsentwurfs:

„Die Kommission sollte dem Beschwerdeführer die Informationen zur Verfügung stellen, die für sie - ausdrücklich oder stillschweigend - ohne Weiteres und offensichtlich unproblematisch bereitzustellen waren. Insbesondere war es der Kommission möglich, die Daten zur Anzahl der (gegenwärtig) mit der Bearbeitung der Anträge, um die es hier geht, befassten Bediensteten mitzuteilen, wie ihren Anmerkungen zu Punkt A.8 des Antrags des Beschwerdeführers zu entnehmen ist. Die Kommission sollte dem Beschwerdeführer diese Daten für den Zeitpunkt übermitteln, an dem er seinen Antrag gestellt hat. Darüber hinaus sollte die Kommission dem Beschwerdeführer die Daten zur Zahl der Beschwerden/Entscheidungen ärztlicher Gremien übermitteln. Die Kommission hat während der Akteneinsichtnahme des Bürgerbeauftragten erkennen lassen, dass sie diese Informationen wohl recht problemlos abrufen kann (siehe ebenfalls Ziffer 29 des vorliegenden Empfehlungsentwurfs zu Punkt B.5 des Antrags des Beschwerdeführers).“

127. In den betreffenden Anlagen stellte die Kommission folgende Informationen zur Verfügung:

Angaben zu ihrer für Unfälle und Berufskrankheiten zuständigen Dienststelle, für die Jahre 2007 bis 2009: Sektorleiter: 1; Verwaltung von Unfällen und Berufskrankheiten: 10; Verwaltung von Forderungsabtretungen: 5.

Angaben zur Zahl der einberufenen Ärzteausschüsse: 2007: 31; 2008: 30; 2009: 24.

Angaben zur Zahl der einschlägigen Beschwerden nach Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts: 2007: 5; 2008: 7; 2009: 16.



Außerdem ließ die Kommission dem Beschwerdeführer sechs Abrechnungsbögen („*schema de comptes financiers*“) ihres Versicherers Vanbreda International zukommen. Die darin enthaltenen Angaben wurden nicht eigens für die Zwecke des Informationensuchens des Beschwerdeführers geändert, d. h. die Form der internen Abrechnungsbögen des Versicherers wurde beibehalten. Die Bögen enthalten Übersichtsdaten aus den Jahren 2007 bis 2009, die sich auf einen Versicherungsvertrag mit der Kommission beziehen. Diese in einem einfachen Kasten-Layout dargestellten Daten betreffen Unfälle, Berufskrankheiten und natürliche Todesfälle. Sie vermitteln einen Einblick in die jeweiligen Gesamtleistungen des Versicherers bei Unfällen und bei Berufskrankheiten sowie bei der Übernahme medizinischer Kosten. Die Bögen enthalten keine Aufschlüsselung nach Art der Erkrankung bzw. des Unfalls.

128. Aus den Anmerkungen des Beschwerdeführers geht klar hervor, dass er mit den genannten Auskünften nicht zufrieden ist. Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass die Antwort der Kommission auf ein Minimum beschränkt ist, da sie beispielsweise keine Angaben zur Art der Ärzteausschüsse und der Beschwerden nach Artikel 90 Absatz 2 enthält. Zu den Abrechnungsbögen des Versicherers der Kommission ist anzumerken, dass die Offenlegung solcher Unterlagen durch ein privates Unternehmen nicht gang und gäbe sein dürfte. Dass die Kommission das Einverständnis ihres Versicherers zur Freigabe dieser Unterlagen einholte, ist daher als positiver Aspekt ihrer Reaktion auf den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten zu werten.
129. Dem Bürgerbeauftragten fällt es schwer, sich endgültig dazu zu äußern, ob die obigen Angaben dem spezifischen und persönlichen Interesse des Beschwerdeführers an den gewünschten Informationen entgegenkommen. Wenn man davon ausgeht, dass der Beschwerdeführer diese Informationen zur Untermauerung spezifischer sachlicher oder rechtlicher Argumente in seinen anhaltenden Auseinandersetzungen mit der Kommission verwenden möchte, könnte er tatsächlich Erläuterungen zu einigen dieser Daten benötigen.
130. Dies allein lässt aber noch nicht den Schluss zu, dass die Kommission dem Beschwerdeführer keine zusätzlichen und – allem Anschein nach – keine zweckdienlichen Informationen verschaffte. Der Bürgerbeauftragte möchte darauf hinweisen, dass es letztlich eine Abwägungsfrage ist, ob die Reaktion einer Institution auf so umfangreiche Informationensuchen wie das vorliegende als ausreichend gelten kann. In diesem Zusammenhang erinnert der Bürgerbeauftragte an die Aussage der Kommission, dass die *verfügbaren* statistischen Informationen in den Jahresberichten enthalten seien, die sie dem Beschwerdeführer zukommen ließ. Im vorliegenden Fall geht es also darum, in welchem Umfang die Kommission neue Statistiken oder Informationen erstellen sollte. Der Beschwerdeführer argumentierte in diesem Zusammenhang, dass ein Kommissionsmitglied (Siim Kallas) dem Europäischen Parlament 2006 detailliertere Auskünfte zum



Krankenfürsorgesystem erteilen konnte und die Kommission daher sicherlich auch ihm genauere Angaben zur Verfügung stellen könnte. Diese Ansicht teilt der Bürgerbeauftragte nicht. Bei einer Verwaltungsstelle werden Informationen auf Anordnung übergeordneter Dienststellen abgerufen und bereitgestellt, und der damit verbundene Aufwand kann weit über das Maß hinausgehen, das man für gewöhnlich als angemessen ansehen würde, wenn Informationen auf Verlangen von Mitgliedern der Öffentlichkeit bereitgestellt werden. In dieser Unterscheidung liegt kein Widerspruch.

131. In Anbetracht dessen stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Antwort der Kommission möglicherweise als unzureichend anzusehen ist. Eine solche Feststellung setzt jedoch voraus, dass die Kommission Abschnitt 4 des Empfehlungsentwurfs akzeptiert und umsetzt. Dieser besagte Folgendes:

"4. Sollte die Kommission zu dem Ergebnis kommen, dass **bestimmte Daten weiterhin nicht zur Verfügung gestellt werden können, weil dies einen übermäßigen Arbeitsaufwand oder Änderungen an ihren Informationsabrufsystemen bedeuten würde**, sollte sie die entsprechende Ablehnung ausreichend begründen. Insbesondere sollte die Kommission hinreichend Angaben machen, so dass eine solche Ablehnung überprüfbar ist, was in der Praxis bedeutet, dass sie mindestens darlegen muss, welcher Zeit- und Ressourcenaufwand mit dem Abruf der Informationen ungefähr verbunden wäre."

132. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission auf diesen Abschnitt seines Empfehlungsentwurfs praktisch nicht reagiert hat. Dies kann schwerlich als impliziter Hinweis darauf gedeutet werden, dass aus dem obigen Grund keine weiteren relevanten Informationen bereitgestellt (bzw. erstellt) werden konnten oder dass die Kommission meinte, dem Beschwerdeführer in ihrer Antwort auf den Empfehlungsentwurf bereits die erbetenen Angaben mitgeteilt zu haben. Der Bürgerbeauftragte erinnert daran, dass die Kommission bei dem Inspektionsbesuch seiner Dienststellen im Zuge der vorliegenden Untersuchung einräumte, dass ihr Teile des Informationensuchens des Beschwerdeführers (so z. B. Punkt A.2) nicht ganz klar gewesen seien. Sie gab zu, dass bis zu diesem Zeitpunkt keine IT-Mitarbeiter einbezogen worden waren, um bestimmte Daten abzurufen. Außerdem räumte sie ein, dass eine einschlägige Verwaltungsstelle nicht an der Bearbeitung des Ersuchens des Beschwerdeführers beteiligt war. Aus diesen Gründen nahm der Bürgerbeauftragte die folgenden Abschnitte in seinen Empfehlungsentwurf auf:

"2. Die Kommission sollte sich mit dem Beschwerdeführer in Verbindung setzen und diesen um **Klarstellung aller Punkte** in seinem Antrag bitten, die für sie noch unverständlich sind, insbesondere der Punkte, bei denen sie eingeräumt hat, dass sie ihr nicht klar waren.

3. Wenn sich die Kommission mit dem Beschwerdeführer in Verbindung setzt, **sollte sie mit ihm etwaige Änderungen erörtern, die in**



**Anbetracht der seit dem Erstantrag vergangenen Zeit und der Verbesserungen an den Informationssammel- und -abrufsystemen der Kommission im Bereich der Anträge auf Anerkennung einer Krankheit und Versicherung unter Umständen von Belang sind.“**

133. Der Bürgerbeauftragte ging davon aus, dass die Kommission den Sinn und Zweck dieser Abschnitte seines Empfehlungsentwurfs verstehen würde, der darin bestand, eine Grundlage für eine pragmatische und zeitgemäße Lösung des vorliegenden Streitfalls zu schaffen. Die Kommission beschloss, sich nicht mit dem Beschwerdeführer in Verbindung zu setzen. In Anbetracht der Umstände dieses Falles – und der nachstehenden Feststellungen zu Abschnitt 5 des Empfehlungsentwurfs – kann sich der Bürgerbeauftragte des Eindrucks nicht erwehren, dass der Verzicht auf Kontaktaufnahme durch den nach wie vor bestehenden Mangel an Vertrauen und Kooperation zwischen den Parteien bedingt ist. Bereits in früheren Entscheidungen des Bürgerbeauftragten aus dem Jahre 2007 wurde ein völliges Erliegen der Kontakte zwischen den Parteien festgestellt. In einigen Fällen war das für ihn Anlass, die Untersuchung zu beenden, weil keine Aussichten auf eine dauerhafte Beilegung der Streitigkeit(en) bestanden.<sup>11</sup>
134. Der Bürgerbeauftragte unterstreicht, dass er im Verlauf dieser Untersuchung zu keiner Zeit angedeutet hat, die Kommission sei verpflichtet, den zahlreichen und unbestreitbar umfangreichen Anfragen des Beschwerdeführers Punkt für Punkt zu entsprechen. Bei der Analyse in seinem Empfehlungsentwurf hob der Bürgerbeauftragte jedoch hervor, dass solche Anfragen sorgfältig bearbeitet werden müssen und die Ablehnung ausreichend überprüfbar sein muss. Normalerweise hätte die Kommission angeben sollen, welcher Arbeitsaufwand ihr grob geschätzt entstehen würde, wenn sie dem Ersuchen des Beschwerdeführers nachkäme. Es versteht sich von selbst, dass dies kein mathematisches Problem ist. Insgesamt gesehen wird es wohl meist nicht möglich sein, eine genaue und zuverlässige Schätzung des Zeitaufwands für die vollständige Beantwortung eines komplexen und sehr umfangreichen Informationersuchens zu liefern. Es ist aber durchaus möglich, die betreffenden administrativen und technischen Mitarbeiter (bei Datenbanken vor allem letztere) zu konsultieren, um eine grobe Schätzung wie z. B. *„zwei Vollzeitkräfte für einen*

<sup>11</sup> Vgl. Entscheidung zur Beschwerde 1434/2004/PB, Punkt 1.24: „Der Bürgerbeauftragte verweist darauf, dass er bereits einen plausiblen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung in diesem Falle unterbreitet hat. Ferner verweist er darauf, dass er bereits eine beträchtliche Anzahl von Beschwerden, die der Beschwerdeführer gegen die Kommission eingereicht hat, bearbeitet hat. Diese Fälle belegen einen allgemeineren und intensiveren Streit zwischen ihnen, in dessen Rahmen das Organ an seinen (häufig auf Prinzipien beruhenden) Standpunkten beharrlich festgehalten hat, selbst wenn der Bürgerbeauftragte sie auf der Grundlage einer gründlichen Analyse nicht für gerechtfertigt hielt. Der Bürgerbeauftragte bedauerte ferner, dass die Intensität dieses Streits zwischen der Kommission und dem Beschwerdeführer sowie die Einstellung der Kommunikation es aus allen praktischen Gründen unmöglich gemacht hat, in Bezug auf diese Beschwerde zu einer vernünftigen Lösung zu gelangen.“



Zeitraum von zwei bis vier Wochen“ oder „bis zu zwei Tage für die zum Datenabruf erforderliche Neuprogrammierung“ angeben zu können. Nicht akzeptabel sind dagegen Antworten, die nur Formulierungen wie „zu aufwändig“ oder „übermäßiger Arbeitsaufwand“ beinhalten, da dies keine objektive und nachprüfbare Schätzung des Arbeitsaufwands darstellt. Der Bürgerbeauftragte erinnert an die zutreffende Aussage in der früheren Stellungnahme der Kommission, dass die Verordnung 1049/2001 nur ein Recht auf Zugang zu „Dokumenten“ begründe. Welche administrativen Pflichten sich aus einem Antrag auf Dokumentenzugang ergeben, muss daher von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung der einschlägigen allgemeinen Bestimmungen des Vertrags und der anwendbaren Kodizes für gute Verwaltungspraxis bestimmt werden. Der Bürgerbeauftragte kann der Kommission nicht dabei behilflich sein, eine ausgewogene Lösung zu finden, wenn sie ihm keine ausreichend nachprüfbaren Begründungen für eine ihrer Meinung nach nötige Ablehnung von Informationsersuchen gibt. Der Bürgerbeauftragte wird dazu nachstehend eine weitere Bemerkung anbringen.

135. Es sei nochmals auf den Wortlaut von Abschnitt 5 des Empfehlungsentwurfs des Bürgerbeauftragten hingewiesen:

*“5. Die Kommission sollte verständlich und genau erläutern, weshalb sie sich speziell auf Artikel 19 des Beamtenstatus berufen hat, um die Verwendung der Jahresberichte des Gemeinsamen Krankheitsfürsorgesystems durch den Beschwerdeführer einzuschränken, und eindeutig darlegen, warum diese Bestimmung anwendbar wäre, wenn sie weiterhin dieser Meinung ist. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission erläutern, warum sie es für wichtig erachtete, dem Beschwerdeführer in ihrer Antwort auf den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine einvernehmliche Lösung mitzuteilen, dass er die Daten aus den Jahresberichten des Gemeinsamen Krankheitsfürsorgesystems nicht gewerblich verwenden darf.“*

136. In ihrer Stellungnahme führte die Kommission lediglich aus, dass die Jahresberichte interne Dokumente seien und sie deshalb eine Beschränkung ihrer Nutzung durch den Beschwerdeführer festgelegt habe.
137. Die Kommission traf somit keine klare und präzise Aussage dazu, weshalb sie sich speziell auf Artikel 19 des Beamtenstatus berief, um die Verwendung der Jahresberichte durch den Beschwerdeführer einzuschränken. Sie gab auch keine Erklärung für ihren Hinweis an den Beschwerdeführer, die Berichte nicht „gewerblich“ zu verwenden. Diese Versäumnisse waren bedauerlicherweise nicht dazu angetan, dem in Punkt 101 erwähnten Eindruck entgegenzutreten, die Kommission habe sich auf die genannte Bestimmung berufen, um eine Verwendung der Jahresberichte durch den Beschwerdeführer bei einem etwaigen Gerichtsverfahren gegen sie zu beschränken. Der Bürgerbeauftragte wird dazu nachstehend eine kritische Bemerkung anbringen.





## C. Schlussfolgerungen

Ausgehend von seiner Untersuchung zu der vorliegenden Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte den Fall mit der folgenden kritischen Bemerkung ab:

**Obwohl die Kommission auf das umfangreiche Informationersuchen des Beschwerdeführers mit einigen positiven Schritten reagierte, sorgte sie nicht für die vollständige Einhaltung der Standards für die Bearbeitung solcher Anfragen, wozu insbesondere eine angemessene Dienstleistungsorientiertheit, Sorgfalt und Objektivität gehören. Dies stellte einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar.**

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

## Weitere Anmerkung

Der vorliegende Fall wirft Fragen hinsichtlich des Umgangs der Kommission mit komplexen und umfangreichen Informationersuchen auf. Der Bürgerbeauftragte legt der Kommission nahe, zu dieser Thematik ergänzende Leitlinien zu verabschieden und ihren Dienststellen zu übermitteln. Diese Leitlinien sollten darauf abzielen, dass bei der vollständigen oder teilweisen Ablehnung von Informationersuchen, die komplex und/oder umfangreich und nicht offensichtlich missbräuchlich sind, eine *ungefähre Schätzung* des Zeit- bzw. Ressourcenaufwands angegeben wird, der den Dienststellen im Falle der Stattgabe des Informationersuchens entstehen würde.

Der Bürgerbeauftragte erinnert daran, dass er 2008 eine Studie zum Thema Zugang zu Datenbankinformationen veröffentlicht hat. Diese Studie, die der Kommission damals informationshalber übermittelt wurde, ist auf der Website des Bürgerbeauftragten<sup>12</sup> abrufbar. Der Kommission könnte die Studie als Anregung dienen.

Der Bürgerbeauftragte ist selbstverständlich gern bereit, sich näher zu den oben angesprochenen Leitlinien zu äußern.

<sup>12</sup> :<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/4160/html.bookmark>



Professor Dr. P. Nikiforos Diamandouros