



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 28.11.2018
C(2018) 8137 final

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
DEUTSCHLAND

**BESCHLUSS DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION NACH ARTIKEL 4 DER
DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN ZUR VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001¹**

**Ihr Zweit Antrag auf Akteneinsicht nach der Verordnung (EG)
Nr. 1049/2001 - GESTDEM 2018/2353**

Sehr geehrte ■■■■■■,

ich nehme Bezug auf Ihre E-Mail vom 20. Juni 2018, die am 21. Juni 2018 bei uns registriert wurde und in der Sie gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission² (im Folgenden „Verordnung Nr. 1049/2001“) einen Zweit Antrag zu Ihrem Antrag auf Akteneinsicht stellen.

1. GEGENSTAND IHRES ANTRAGS

In Ihrem Erstantrag vom 27. April 2018 beantragten Sie Zugang zum Abschlussbericht des Internen Auditdienstes der Europäischen Kommission „über die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Handhabung der manuellen Eingriffe in (das periodengerechte Rechnungsführungssystem der Europäischen Kommission) zusammen mit den Antworten des Geprüften und der anschließenden Korrespondenz zu dem Bericht mit internen und externen Interessenträgern (z. B. dem Haushaltskontrollausschuss)“.

Mit seinem Erstbescheid vom 13. Juni 2018 hat der Interne Auditdienst Ihnen die Internetadressen übermittelt, auf denen Sie die öffentlich zugängliche Zusammenfassung der Ergebnisse des fraglichen Abschlussberichts einsehen konnten. Hinsichtlich der übrigen angeforderten Dokumente verweigerte er den Zugang auf der Grundlage der

¹ Amtsblatt L 345 vom 29.12.2001, S. 94.

² Amtsblatt L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Ausnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster und vierter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit bzw. die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats).

In Ihrem Zweitantrag ersuchen Sie um Überprüfung dieses Standpunkts und führen zu diesem Zweck mehrere Argumente an. Diese wurden bei unserer Prüfung berücksichtigt, deren Ergebnisse nachstehend dargelegt sind.

2. PRÜFUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN NACH DER VERORDNUNG NR. 1049/2001

Bei der Prüfung eines Zweitantrags auf Dokumentenzugang nach der Verordnung Nr. 1049/2001 überprüft das Generalsekretariat den Erstbescheid der zuständigen Generaldirektion.

In der Anlage finden Sie eine Liste der zwölf (Teile der) Dokumente, die Gegenstand Ihres Antrags sind („Liste der Dokumente“). Bitte beachten Sie in Bezug auf Dokumente Nr. 8 und Nr. 12, dass sie unter folgenden Internetadressen öffentlich zugänglich sind:

[http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/126981/COM_COM\(2017\)0497_EN-Annual%20report%20to%20the%20Discharge%20Authority%20on%20internal%20audits%20carried%20out%20in%202016.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/126981/COM_COM(2017)0497_EN-Annual%20report%20to%20the%20Discharge%20Authority%20on%20internal%20audits%20carried%20out%20in%202016.pdf);

[http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/126982/COM_SWD\(2017\)0306_EN-Summary%20of%20Executive%20summaries%20accompanying%20the%20AR%20on%20internal%20audits.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/126982/COM_SWD(2017)0306_EN-Summary%20of%20Executive%20summaries%20accompanying%20the%20AR%20on%20internal%20audits.pdf);

[http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/153524/COM_SWD\(2018\)0429_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/153524/COM_SWD(2018)0429_EN.pdf).

In Bezug auf die verbleibenden Dokumente, die angefordert werden, kann ich Ihnen nach Prüfung Ihres Zweitantrags Folgendes mitteilen:

- Ein teilweiser Zugang zu den Teilen des Dokuments Nr. 7, die Gegenstand Ihres Antrags³ sind, wird gewährt; und
- für alle übrigen Dokumente wird ein teilweiser Zugang gewährt.

Die geschwärzten Teile der Dokumente beruhen auf den Ausnahmen in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich (Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit), Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich (Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person) und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b (Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

³ Diese Teile sind eindeutig in der Liste der Dokumente aufgeführt. Bitte beachten Sie, dass sich alle anderen Teile des Dokuments 7 nicht auf den Abschlussbericht des Internen Auditdienstes über die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Handhabung manueller Eingriffe im periodengerechten Rechnungsführungssystem beziehen und daher nicht Gegenstand Ihres Antrags sind.

2.1. Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und die Wahrung der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person

Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann die Kommission „bei der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten, die sich in (ihrem) Besitz befinden, mehrere der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen Ablehnungsgründe kumulativ berücksichtigen“ und können zwei unterschiedliche Ausnahmen, wie im vorliegenden Fall, „eng miteinander verbunden“ sein⁴.

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verweigern die Organe „den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung (...) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf (...) die internationalen Beziehungen (beeinträchtigt würde)“.

Nach Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verweigern die Organe „den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung (...) der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums (beeinträchtigt würde)“.

Die betreffenden Dokumente enthalten organisatorische, technische und risikobezogene Informationen wie:

- Namen der Abteilungen, Teams, Funktionen oder Einzelpersonen, die eine Rolle im Finanzsystem spielen;
- Namen der verwendeten Technologie oder Instrumente, technische Einzelheiten ihrer Verwendung und Informationen, die das System zu einem attraktiven Ziel machen,
- Einzelheiten zu Prozessen oder organisatorischen Schutzmaßnahmen, und
- Risikofaktoren für das Finanzsystem.

In diesem Zusammenhang möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass für den Fall, dass ein (teilweiser) Zugang zu Dokumenten im Anschluss an einen Antrag gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gewährt wird, dieser Zugang automatisch der breiten Öffentlichkeit und nicht nur dem betroffenen Antragsteller gewährt wird.

Die Offenlegung der obengenannten Informationen zusammengekommen würde es ermöglichen, ein globales Verständnis des Systems, einschließlich etwaiger Schwachstellen, zu erzielen. Diese kombinierten Informationen würden externe Täter in die Lage versetzen, Cyberangriffe im System durchzuführen und dadurch seine Informatiksicherheit zu gefährden.

⁴ Urteil vom 13. September 2013, *Niederlande/Kommission*, T-380/08, EU:T:2013:480, Rn. 34.

Das periodengerechte Rechnungsführungssystem der Europäischen Kommission ist wie jedes andere Finanzsystem ein realistisches Ziel für einen Angriff. Das Risiko eines solchen Angriffs ist nach vernünftigem Ermessen vorhersehbar, wie das häufige Auftreten solcher Attacken zeigt. Ein Überblick über sicherheitsrelevante Vorfälle im Allgemeinen kann über die folgende Website abgerufen werden: www.cert.europa.eu (spezifische Beispiele können über die Suchfunktion eingesehen werden).

Auf der Grundlage von Informationen, die bei erfolgreichen Attacken in der Vergangenheit gewonnen wurden, ist bekannt, dass solche Angriffe in der Regel mit der Einführung von Schadsoftware in einer Organisation beginnen, und zwar üblicherweise durch die Übermittlung gezielter Phishing-E-Mails an die betroffenen Personen oder Abteilungen mit dem Ziel, ihre Verbindungen zum Finanzsystem zu erfassen oder sensible Informationen wie Passwörter zu stehlen. Außerdem könnten Personen auf eine andere Weise erpresst oder bedroht werden. Die Kenntnisse über die eingesetzten Technologien oder Werkzeuge könnten eine Suche nach technischen Schwachstellen in Bezug auf diese Technologie oder Instrumente ermöglichen. Einzelheiten zu den Prozessen, organisatorischen Schutzmaßnahmen und Risikofaktoren für das Finanzsystem würden es ermöglichen, ein Angriffsszenario zu planen.

Ein erfolgreicher Cyberangriff auf die Europäische Kommission würde zu Unzulänglichkeiten und einer Blockade des Informatikfinanzsystems führen und dadurch die laufenden operativen Tätigkeiten der Europäischen Kommission in Bezug auf eine ihrer Hauptaufgaben, nämlich die Ausführung des europäischen Haushalts, beeinträchtigen.

Ein solcher erfolgreicher Cyberangriff auf die Europäische Kommission würde auch die geschäftlichen Interessen von natürlichen und juristischen Personen durch die Offenlegung sensibler Geschäftsinformationen erheblich beeinträchtigen. Darüber hinaus könnte er sich auf die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der finanziellen Transaktionen der Europäischen Kommission gegenüber Begünstigten auswirken, die an europäischen Projekten beteiligt sind, und ihnen die rechtzeitige Zahlung europäischer Mittel vorenthalten. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Erfüllung ihrer vertraglichen und rechtlichen Verpflichtungen und würde folglich ihre geschäftlichen Interessen beeinträchtigen.

Aus diesen Erwägungen gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Anwendung der Ausnahmen in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich (Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit) und Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich (Schutz der geschäftlichen Interessen) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gerechtfertigt ist und der Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten auf dieser Grundlage versagt werden muss.

2.2. Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe „den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung (...) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten (beeinträchtigt würde)“.

Die angeforderten Dokumente enthalten auch personenbezogene Daten wie Namen von Personen oder andere Daten, aus denen ihre Identität abgeleitet werden kann. Darüber hinaus enthalten die Dokumente 3 und 4 handschriftliche Unterschriften.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager* entschieden, dass die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁵ (im Folgenden „Datenschutzverordnung“) in vollem Umfang anwendbar werden, wenn ein Antrag auf die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten gerichtet ist, die personenbezogene Daten enthalten.⁶

Nach Artikel 2 Buchstabe a der Datenschutzverordnung bezeichnet der Ausdruck personenbezogene Daten „alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (...); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind“.

Der Gerichtshof hat festgestellt, „dass es grundsätzlich nicht in Betracht kommt, berufliche Tätigkeiten (...) vom Begriff des „Privatlebens“ auszunehmen“⁷. Bei den Namen⁸ der betroffenen Personen und anderen Daten, aus denen ihre Identität abgeleitet werden kann, handelt es sich eindeutig um personenbezogene Daten im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Datenschutzverordnung.

Die Offenlegung der oben genannten Informationen würde daher eine Verarbeitung (Übermittlung) personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung darstellen. Nach Artikel 8 Buchstabe b dieser Verordnung werden personenbezogene Daten nur dann an Empfänger übermittelt, wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten. Diese beiden Voraussetzungen sind kumulativ.⁹ Nur wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind und die Verarbeitung im Sinne des Artikels 5 der

⁵ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

⁶ Urteil vom 29. Juni 2010, *Kommission gegen Bavarian Lager*, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 63.

⁷ Urteil vom 20. Mai 2003, *Rechnungshof gegen Österreichischer Rundfunk u. a.*, C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 73.

⁸ Urteil *Kommission gegen Bavarian Lager*, oben angeführt, EU:C:2010:378, Rn. 68.

⁹ Idem, Rn. 77-78.

Datenschutzverordnung Nr. 45/2001 rechtmäßig ist, darf die Verarbeitung (Übermittlung) der personenbezogenen Daten erfolgen.

Wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache *ClientEarth* entschieden hat, „ist es zunächst Sache desjenigen, der eine solche Übermittlung beantragt, deren Notwendigkeit nachzuweisen. Ist dieser Nachweis erbracht, ist es Sache des betreffenden Organs, zu prüfen, ob ein Grund für die Annahme besteht, dass durch die Übermittlung möglicherweise die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden. Besteht kein solcher Grund, ist die Übermittlung vorzunehmen. Andernfalls hat das betreffende Organ zur Entscheidung über den Antrag auf Zugang eine Interessenabwägung vorzunehmen“¹⁰. Ich verweise auch auf das Urteil in der Rechtssache *Strack*, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass das Organ die Notwendigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten nicht selbst prüfen muss¹¹.

In Ihrem Zweitantrag weisen Sie nicht die Notwendigkeit einer Übermittlung der in Rede stehenden Daten an Sie nach. Ich muss daher zu dem Schluss kommen, dass die Voraussetzungen der Datenschutzverordnung für eine Übermittlung personenbezogener Daten nicht als erfüllt angesehen werden können. Diese Schlussfolgerung wird zusätzlich dadurch untermauert, dass es sich bei der Ausnahme in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 anders als bei den Ausnahmen in den Absätzen 2 und 3 um eine absolute Ausnahme handelt, bei der das Organ die dort festgelegte Ausnahme nicht gegen ein mögliches öffentliches Interesse an der Offenlegung abwägen muss.

Hinsichtlich der in den Dokumenten 3 und 4 enthaltenen Unterschriften, bei denen es sich um biometrische Daten handelt, besteht die Gefahr, dass ihre Offenlegung den berechtigten Interessen der betroffenen Personen schaden würde.

Daher ist die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1049/2001 gerechtfertigt, da es nicht erforderlich ist, die betreffenden personenbezogenen Daten offenzulegen und nicht davon ausgegangen werden kann, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Personen durch diese Verbreitung nicht beeinträchtigt würden.

3. TEILWEISER ZUGANG

Wie unter Punkt 2 erläutert, wird ein teilweiser Zugang zu allen angeforderten Dokumenten gewährt, mit Ausnahme der bereits öffentlich zugänglichen Dokumente Nr. 8 und Nr. 12.

Bitte beachten Sie, dass das Dokument Nr. 2 und der Anhang zum Deckblatt des Dokuments Nr. 6 dem Anhang des Dokuments Nr. 1 entsprechen und folglich nicht erneut übermittelt werden. In allen drei Fällen handelt es sich bei dem Dokument um den

¹⁰ Urteil vom 16. Juli 2015, *ClientEarth gegen European Food Safety Authority*, C-615/13 P, EU:C:2015:489, Rn. 47.

¹¹ Urteil vom 2. Oktober 2014, *Strack gegen Kommission*, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 106.

Abschlussbericht des Internen Auditdienstes über die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bearbeitung der manuellen Eingriffe in das periodengerechte Rechnungsführungssystem.

Bitte beachten Sie, dass die geltenden Ausnahmen neben den einzelnen geschwärzten Teilen der Dokumente unter Bezugnahme auf den anwendbaren Artikel der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 angegeben sind. Für den Fall, dass die gleichen Ausnahmen für die Schwärzungen einer ganzen Seite oder eines vollständiges Dokuments gelten, sind diese oben auf der betreffenden Seite oder dem betreffenden Dokument angegeben.

4. ÜBERWIEGENDES ÖFFENTLICHES INTERESSE AN DER OFFENLEGUNG

Die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Absatz 2 kann nicht angewandt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht. Ein solches Interesse muss erstens öffentlich sein und zweitens den durch die Offenlegung verursachten Schaden überwiegen.

In Ihrem Zweitantrag begründen Sie kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Teile der Dokumente.

Ferner konnte ich aufgrund der mir zur Verfügung stehenden Anhaltspunkte nicht feststellen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Teile der betreffenden Dokumente besteht.

Folglich vertrete ich die Auffassung, dass im vorliegenden Fall kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das das öffentliche Interesse am Schutz der geschäftlichen Interessen nach Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 überwiegen würde.

Die Tatsache, dass sich die angeforderten Dokumente auf ein Verwaltungsverfahren beziehen und nicht auf einen Rechtsakt, bei dem der Gerichtshof eine umfassendere Transparenz zugesteht¹², untermauert diese Schlussfolgerung.

In Bezug auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001) und den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001) weise ich darauf hin, dass es sich bei diesen Ausnahmen um absolute Ausnahmen handelt, die das Organ nicht dazu verpflichten, die dort festgelegten Ausnahmen gegen ein mögliches öffentliches Interesse an der Offenlegung auszugleichen.

¹² Urteil vom 29. Juni 2010, *Kommission gegen Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, C-139/07 P, Rn. 53-55 und 60; Urteil vom 29. Juni 2010, *Kommission gegen Bavarian Lager*, C-28/08 P, Rn. 56-57 und 63.

5. RECHTSBEHELFSBELEHRUNG

Abschließend möchte ich Sie auf die möglichen Rechtsbehelfe gegen diesen Beschluss hinweisen. Sie können gemäß Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union erheben oder nach Artikel 228 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten richten.

Mit freundlichen Grüßen



*Für die Kommission
Martin SELMAYR
Generalsekretariat*

Anlagen: 15