



Brüssel, den 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zu einem Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments zur Festlegung der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten) und zur Aufhebung des Beschlusses 94/262/EGKS, EG, Euratom

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zu einem Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments zur Festlegung der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten) und zur Aufhebung des Beschlusses 94/262/EGKS, EG, Euratom

Am 25. März 2019 übermittelte das Europäische Parlament gemäß Artikel 228 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Schreiben an die Europäische Kommission, in dem es um deren Stellungnahme zu dem auf seiner Plenartagung am 12. Februar 2019 angenommenen Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments zur Festlegung der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten) und zur Aufhebung des Beschlusses 94/262/EGKS, EG, Euratom ersuchte.

Die Kommission begrüßt den Entwurf der Verordnung, in der das Statut des Bürgerbeauftragten zum ersten Mal seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon überprüft wird. Viele der vorgeschlagenen Änderungen festigen die derzeitige Praxis oder führen zu Verbesserungen. Die Kommission stimmt jedoch einigen Änderungen nicht zu und/oder möchte zu bestimmten Aspekten Stellung nehmen (siehe unten).

ERWÄGUNGSGRUND 5 - EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG VON GERICHTSURTEILEN

In Erwägungsgrund 5 des Verordnungsentwurfs heißt es, dass der Bürgerbeauftragte „Empfehlungen abgeben [kann], wenn der Bürgerbeauftragte der Ansicht ist, dass ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union ein Gerichtsurteil nicht ordnungsgemäß umsetzt“.

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) In den EU-Verträgen gibt es keine Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Umsetzung eines Gerichtsurteils durch den Bürgerbeauftragten. Die Verträge enthalten ein umfassendes System von Rechtsbehelfen, um sicherzustellen, dass die Organe Gerichtsurteile ordnungsgemäß umsetzen. Insbesondere sieht Artikel 266 AEUV vor, dass „die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen, denen das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt oder deren Untätigkeit als vertragswidrig erklärt worden ist, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ergebenden Maßnahmen zu ergreifen [haben]“. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen bemühen sich nach Kräften, dieser Verpflichtung, die einen Grundpfeiler des Rechtssystems der Union darstellt, nachzukommen. Die Kommission erinnert daran, dass die betroffene Partei, falls sie mit den ergriffenen Maßnahmen nicht einverstanden ist, ein Verfahren nach Artikel 263 AEUV einleiten kann, und dass sie, falls das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle untätig bleibt, unter bestimmten Voraussetzungen nach Artikel 265 AEUV tätig werden kann. Darüber hinaus kann die betroffene Partei eine Schadensersatzklage nach Artikel 340 AEUV erheben. Daher kann der Bürgerbeauftragte bei der Beurteilung der Tätigkeit eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle im Rahmen einer Untersuchung zwar ein Urteil des Gerichtshofs berücksichtigen, die Beurteilung der Umsetzung von Gerichtsurteilen als solche geht jedoch über sein Mandat hinaus.

- (2) Der Erwägungsgrund ist nicht mit Artikel 228 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV vereinbar, der vorsieht, dass der Bürgerbeauftragte befugt ist, Untersuchungen durchzuführen, es sei denn, „die behaupteten Sachverhalte [sind oder waren] Gegenstand eines Gerichtsverfahrens“. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, hat der AEUV den Bürgerinnen und Bürgern für die Wahrnehmung ihrer Interessen durch die Einführung des Bürgerbeauftragten eine Alternative zur Klageerhebung bei einem Unionsgericht eröffnet, und es ist klar, dass die beiden Wege nicht parallel beschritten werden können¹. Diese Sachlage spiegelt sich in Artikel 1 Absatz 3 des geltenden Statuts des Bürgerbeauftragten wider, in dem eindeutig festgelegt ist, dass „der Bürgerbeauftragte nicht in ein schwebendes Gerichtsverfahren eingreifen ... oder die Rechtmäßigkeit einer gerichtlichen Entscheidung in Frage stellen [darf]“, und sie wird im vorgeschlagenen Statut des Bürgerbeauftragten – mit dem Zusatz, dass der Bürgerbeauftragte die Zuständigkeit eines Gerichts für eine Entscheidung nicht in Frage stellen darf – beibehalten. Um den Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen Empfehlungen hinsichtlich der Weiterverfolgung einer bestimmten Entscheidung geben zu können, müsste der Bürgerbeauftragte die Entscheidung auslegen. Dies liegt jedoch in der Zuständigkeit des Gerichtshofs. Bestehen Zweifel über Sinn oder Tragweite eines Urteils, so ist der Gerichtshof dafür zuständig, dieses Urteil auf Antrag einer Partei oder eines Unionsorgans auszulegen, wenn diese ein berechtigtes Interesse hieran glaubhaft machen (Artikel 43 des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union).
- (3) Nach Artikel 228 Absatz 1 AEUV ist der Bürgerbeauftragte nicht befugt, Untersuchungen zu Fällen von Missständen bei der Verwaltungstätigkeit durchzuführen, die den Gerichtshof „in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse“ betreffen. Der vorgeschlagene Erwägungsgrund würde dieses Verbot in gewisser Weise nachträglich umgehen, indem dem Bürgerbeauftragte die Befugnis zugesprochen wird, Urteile auszulegen und zu ihrer Umsetzung Stellung zu nehmen, obwohl dies in die ausschließliche Zuständigkeit der Gerichte fällt.

ARTIKEL 2 ABSATZ 2 - EINHALTUNG DER DATENSCHUTZBESTIMMUNGEN

Nach Artikel 2 Absatz 2 muss der Bürgerbeauftragte das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder die betreffende Stelle der Union unter Einhaltung der Datenschutzstandards der Union unterrichten, sobald der Bürgerbeauftragte mit einer Beschwerde befasst worden ist.

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag zu, da er zu Recht betont, dass der Bürgerbeauftragte auch an die EU-Datenschutzvorschriften gebunden ist.

ARTIKEL 2 ABSATZ 4 - VERLÄNGERUNG DER FRIST ZUR EINLEGUNG EINER BESCHWERDE

Artikel 2 Absatz 4 enthält folgende Bestimmung: „Die Beschwerde muss innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt, zu dem der Beschwerdeführer Kenntnis von dem seiner Beschwerde zugrundeliegenden Sachverhalt erhalten hat, eingelegt werden; ihr müssen geeignete administrative Schritte bei den betroffenen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen vorausgegangen sein.“

¹ Rechtssache T-209/00 *Lamberts/Europäischer Bürgerbeauftragter*, EU:T:2002:94, Rn. 65 und 66 wie vom EuGH im Rechtsmittelverfahren in der Rechtssache C-234/02 P, EU:C:2004:174 bestätigt.

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus dem nachstehend dargelegten Grund nicht zu:

Die derzeit geltende Frist von zwei Jahren scheint nicht zu Problemen geführt zu haben, und es gibt keinen konkreten Grund, diese Frist um ein Jahr zu verlängern. Zudem ist es für die Verwaltung umso schwieriger, den geltend gemachten Missstand zu beheben, je mehr Zeit vergangen ist. Der Vorschlag liegt daher weder im Interesse der Verwaltungen noch im Interesse der Bürger.

ARTIKEL 3 ABSATZ 8 - VERLÄNGERUNG DER FRIST FÜR DIE STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

Artikel 3 Absatz 8 lautet: „Werden im Anschluss an eine Untersuchung Fälle von Missständen bei der Verwaltungstätigkeit aufgedeckt, so unterrichtet der Bürgerbeauftragte das betroffene Organ, die betroffene Einrichtung oder die betroffene sonstige Stelle und gibt gegebenenfalls Empfehlungen ab. Das entsprechend unterrichtete Organ bzw. die entsprechend unterrichtete Einrichtung oder sonstige Stelle übermittelt ihm binnen drei Monaten eine ausführliche Stellungnahme. Der Bürgerbeauftragte kann auf begründeten Antrag des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle eine Verlängerung dieser Frist um höchstens zwei Monate gewähren. Übermittelt das betroffene Organ, die betroffene Einrichtung oder die betroffene sonstige Stelle nicht innerhalb der Dreimonatsfrist eine Stellungnahme, so kann der Bürgerbeauftragte das Verfahren ohne Stellungnahme abschließen.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag zu, da er die bestehende Praxis widerspiegelt:

- Derzeit gilt, dass die Kommission innerhalb von drei Monaten antworten muss, wenn der Bürgerbeauftragte im Rahmen einer Entscheidung über einen Missstand bei der Verwaltungstätigkeit Empfehlungen abgibt. Theoretisch kann keine Verlängerung gewährt werden, in der Praxis können jedoch auf Antrag der Kommission üblicherweise zwei Verlängerungen von je einem Monat erwirkt werden. Der vorgeschlagene Text spiegelt diese Praxis wider.
- Die Bestimmung, dass eine Verlängerung der Frist auf einem begründeten Antrag beruhen muss und dass der Bürgerbeauftragte, wenn keine Stellungnahme abgegeben wird, die Untersuchung ohne eine solche Stellungnahme abschließen kann, entspricht ebenfalls der bestehenden Praxis.

NEUE BESTIMMUNGEN IN FÄLLEN VON BELÄSTIGUNG (MOBBING UND SEXUELLE BELÄSTIGUNG)

- Artikel 14 Absatz 1 lautet: „Der Bürgerbeauftragte untersucht die innerhalb der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union vorgesehenen Verfahren zur Vorbeugung von Belästigungsfällen jeglicher Art und zur Sanktionierung der dafür verantwortlichen Personen. Der Bürgerbeauftragte zieht entsprechende Schlussfolgerungen, ob diese Verfahren den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, Angemessenheit und Durchsetzungsstärke entsprechen und ob mit ihnen ein wirksamer Schutz und eine wirksame Unterstützung der Opfer sichergestellt werden“;
- Artikel 14 Absatz 2 lautet: „Der Bürgerbeauftragte prüft zeitnah, ob die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union mit Fällen von Belästigung jeglicher Art angemessen umgehen, indem sie die im Zusammenhang mit Beschwerden vorgesehenen Verfahren ordnungsgemäß anwenden. Der Bürgerbeauftragte hält diesbezüglich entsprechende Schlussfolgerungen fest“;

- Artikel 14 Absatz 3 lautet: „Der Bürgerbeauftragte ernennt in seinem Sekretariat eine Person oder [richtet] eine Struktur ein, die über Fachwissen im Bereich von Belästigungen verfügt und zeitnah bewerten kann, ob mit Fällen von Belästigung jeglicher Art, einschließlich sexueller Belästigung, innerhalb der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ordnungsgemäß umgegangen wird, und die – wenn dies zweckmäßig erscheint – deren Beamte und sonstige Bedienstete beraten kann.“

Die Kommission stimmt diesen Vorschlägen aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) Der Bürgerbeauftragte verfügt bereits über einige der vorgesehenen Befugnisse:
 - Der Bürgerbeauftragte kann bereits aufgrund von Beschwerden oder aus eigener Initiative Untersuchungen durchführen. Dies ist ausreichend, damit er sich in allen Bereichen, einschließlich der Belästigung, mit Fällen von Missständen bei der Verwaltungstätigkeit befassen kann. Es ist daher nicht erforderlich, ausdrückliche Bestimmungen zu Belästigung in das Statut des Bürgerbeauftragten aufzunehmen. Darüber hinaus gibt es keine Rechtsgrundlage für die Aufnahme ausdrücklicher Bestimmungen zu Belästigung in das Statut des Bürgerbeauftragten, da weder Artikel 228 AEUV noch das Statut der Beamten der Europäischen Union („Beamtenstatut“) (Artikel 12a) eine diesbezügliche Befugnis des Bürgerbeauftragten vorsehen. Hätte der Gesetzgeber dem Bürgerbeauftragten solche Befugnisse übertragen wollen, hätte er sie in das Beamtenstatut aufgenommen.
- (2) Das Beamtenstatut enthält bereits Bestimmungen zu Belästigung und ihren Folgen, und sowohl das Beamtenstatut als auch die einschlägige Rechtsprechung, in der der Begriff definiert wird, müssen berücksichtigt werden:
 - Der Text sieht eine Untersuchung der „Verfahren ... zur Sanktionierung der [für die Belästigung] verantwortlichen Personen“ vor. Nach Artikel 86 des Beamtenstatuts werden diese Angelegenheiten im Wege eines Disziplinarverfahrens nach Anhang IX des Beamtenstatuts geregelt. Da die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen verpflichtet sind, die im Beamtenstatut festgelegten Verfahren einzuhalten, ist nicht klar, worauf sich die Untersuchung des Bürgerbeauftragten konzentrieren würde. Selbst wenn der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss käme, dass die Verfahren unzureichend sind, würde dies keinen Missstand bei der Verwaltungstätigkeit darstellen, da die Organe lediglich einen Gesetzgebungsakt einhalten würden.
 - Der Vorschlag berücksichtigt nicht die rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Artikel 12 des Beamtenstatuts, insbesondere die umfassende Rechtsprechung zur Definition von Belästigung. Die Feststellung von Belästigung hat erhebliche Konsequenzen für den Beschwerdeführer und die beschuldigte Person. Sie erfordert einen Beschluss, der der gerichtlichen Überprüfung unterliegt; eine Empfehlung kann nicht einer rechtlichen Überprüfung unterzogen werden und ist rechtlich nicht durchsetzbar.

- (3) Angesichts der bestehenden Bestimmungen besteht die Gefahr von Dopplungen und Nebeneffekten:
- Bei der Kommission kann das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC) bei Vorliegen eines Anscheinsbeweises („Beweisbeginn“) eine Verwaltungsuntersuchung zu den Vorwürfen der Belästigung einleiten. Die anderen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen verfügen über ähnliche Verfahren. Nach dem derzeitigen Stand schließt die Bestimmung Doppelarbeit nicht aus, vor allem, da der vorgeschlagene Artikel 2 Absatz 8 nicht vorsieht, dass ein Antrag oder eine Beschwerde nach dem Beamtenstatut eingereicht werden muss. Der Vorschlag würde daher zu einer Dopplung der bei den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen bestehenden Strukturen führen (siehe insbesondere das Verfahrenshandbuch der Kommission und die Rolle der „*Vertrauenspersonen*“). Die Exekutivagenturen leiten Fälle von Belästigung im Rahmen einer zwischen ihnen und der Generaldirektion für Humanressourcen geschlossenen Dienstleistungsvereinbarung auch an das IDOC weiter.
 - Darüber hinaus könnte die vorgeschlagene Änderung den negativen Nebeneffekt haben, dass sie den Zugang der Bediensteten zu Rechtsbehelfen im Rahmen des Beamtenstatuts einschränkt. Wenn sie sich für eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten entschieden, könnten sie nach Artikel 91 Absatz 2 des Beamtenstatuts keine Klage beim Gerichtshof erheben. Artikel 270 AEUV sieht nämlich vor, dass „[der] Gerichtshof der Europäischen Union ... für alle Streitsachen zwischen der Union und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständig ist, die im Statut der Beamten der Union und in den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union festgelegt sind.“
- (4) Einige dieser Bestimmungen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten:
- Nach Artikel 228 Absatz 1 AEUV ist der Bürgerbeauftragte befugt, mögliche „Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ zu untersuchen. Wenn ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union gegen geltende Verwaltungsvorschriften verstoßen hat (oder untätig geblieben ist), kann dies einen Missstand bei der Verwaltungstätigkeit darstellen und somit unter das Mandat des Bürgerbeauftragten fallen. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn die behaupteten Sachverhalte einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union zuzurechnen sind, entweder weil es/sie in der Weise gehandelt hat, dass diese Umstände eingetreten sind, oder weil es in der Sache nicht gehandelt hat. Dies entspricht dem derzeit geltenden Artikel 2 Absatz 4 des Statuts des Bürgerbeauftragten, dessen Wortlaut hinsichtlich dieses Aspekts im Vorschlag unverändert bleibt, und der vorsieht, dass die Bürger sich, bevor sie sich an den Bürgerbeauftragten wenden, in derselben Angelegenheit an die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen gewandt haben müssen und entweder eine Antwort erhalten haben, der sie nicht zustimmen, oder innerhalb einer angemessenen Frist keine Antwort erhalten haben.

- Das Mandat des Bürgerbeauftragten beinhaltet keine ständige Beurteilung der Grundsätze und Verfahren im Allgemeinen. Der Bürgerbeauftragte ist keine Instanz für die ständige Kontrolle oder Beaufsichtigung einer bestimmten Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen. Der Bürgerbeauftragte verfügt über horizontale Kompetenzen in allen Bereichen, in denen Missstände bei der Verwaltungstätigkeit festgestellt werden.
 - Das Mandat und die Rolle des Bürgerbeauftragten gemäß Artikel 228 Absatz 1 AEUV, bei dem es sich um ein allgemeines Mandat und nicht um ein spezifisches Mandat für bestimmte Rechtsbereiche wie Belästigung handelt, besteht darin, Missstände bei der Verwaltungstätigkeit zu untersuchen und somit Beschwerden zu prüfen und Untersuchungen durchzuführen, und nicht darin, Bedienstete anderer Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen zu beraten. Die Beratung in einem bestimmten Fall würde die Unparteilichkeit des Bürgerbeauftragten und seine Fähigkeit, die Sachlage unvoreingenommen zu betrachten, beeinträchtigen: Hätte der Bürgerbeauftragte einen Bediensteten in einem Fall beraten, der anschließend mittels einer Beschwerde an den Bürgerbeauftragten verwiesen wird, könnte dies für letzteren zu einem Interessenkonflikt führen.
 - Der Vorschlag würde Erwartungen wecken, die der Bürgerbeauftragte nicht erfüllen könnte, da wirksame Maßnahmen nur von dem Organ, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle im Rahmen der Verfahren getroffen werden können, welche im Beamtenstatut dargelegt sind, in dem die Rechte und Pflichten der Bediensteten festgelegt sind.
- (5) Es gibt ein allgemeines Problem hinsichtlich Methode und Verfahrensweise:
- Es ist schwer nachzuvollziehen, wie der Bürgerbeauftragte über alle Fälle von Belästigung informiert werden könnte, wenn sie ihm nicht durch eine Beschwerde zur Kenntnis gebracht werden. Nach dem derzeitigen Stand scheint die Bestimmung zu implizieren, dass der Bürgerbeauftragte (möglicherweise aus eigener Initiative) alle Fälle von Belästigung (d. h. nicht nur Fälle von sexueller Belästigung), die von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle bearbeitet werden, „zeitnah“ überprüfen sollte.
 - Der Bürgerbeauftragte sollte Empfehlungen immer auf der Grundlage von Untersuchungen aussprechen, nachdem er dem Organ, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle die Möglichkeit gegeben hat, eine Stellungnahme abzugeben. Empfehlungen oder Schlussfolgerungen außerhalb dieser Verfahren würden das Recht des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle, seinen/ihren Standpunkt darzulegen, vernachlässigen und auf unvollständigen Informationen beruhen.
- (6) Einige andere Bestimmungen sind unklar:
- Bezieht sich Artikel 14 Absatz 2 auf alle oder nur auf die von den Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen behandelten Fälle?
 - Was ist unter „Schlussfolgerungen“ zu verstehen (Artikel 14 Absatz 1)?

- Was ist unter den Grundsätzen der „Angemessenheit“ und insbesondere der „Durchsetzungsstärke“ zu verstehen (Artikel 14 Absatz 1)?

NEUE BESTIMMUNGEN IN FÄLLEN VON SEXUELLER BELÄSTIGUNG

- Artikel 2 Absatz 8 lautet: „Abgesehen von Fällen, die sich auf sexuelle Belästigung beziehen, kann der Bürgerbeauftragte mit keiner Beschwerde, die das Arbeitsverhältnis zwischen den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und ihren Beamten und sonstigen Bediensteten betrifft, befasst werden, es sei denn, dass die internen Möglichkeiten zur Einreichung von Anträgen und Beschwerden, insbesondere gemäß Artikel 90 des Statuts der Beamten [und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union], festgelegt in der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates² („das [EU]-Statut“), von dem Betroffenen ausgeschöpft wurden und nachdem die Beantwortungsfrist des betroffenen Organs, der betroffenen Einrichtung oder der betroffenen sonstigen Stelle abgelaufen ist.“
- Wie bereits angegeben, lautet Artikel 14 Absatz 3: „Der Bürgerbeauftragte ernennt in seinem Sekretariat eine Person oder [setzt] eine Struktur ein, die über Fachwissen im Bereich von Belästigungen verfügt und zeitnah bewerten kann, ob mit Fällen von Belästigung jeglicher Art, einschließlich sexueller Belästigung, innerhalb der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ordnungsgemäß umgegangen wird, und die – wenn dies zweckmäßig erscheint – deren Beamte und sonstige Bedienstete beraten kann.“

Die Kommission stimmt diesen Vorschlägen nicht zu und empfiehlt die Streichung des Teilsatzes „Abgesehen von Fällen, die sich auf sexuelle Belästigung beziehen“ aus Artikel 2 Absatz 8 aus den nachstehend dargelegten Gründen:

Während die oben genannten Anmerkungen zu Fällen von Belästigung auch für sexuelle Belästigung gelten, hat die Kommission besondere Bedenken, diese Form der Belästigung, wie im Entwurf einer Verordnung vorgeschlagen, abzugrenzen:

- (1) Mit dem Vorschlag für eine Verordnung (insbesondere Artikel 2 Absatz 8) soll das Mandat des Bürgerbeauftragten über den in den Verträgen festgelegten Aufgabenbereich hinaus erweitert werden. Wenn diese neuen Bestimmungen angenommen werden sollten, so müssten die Bediensteten in Fällen von sexueller Belästigung nicht mehr – wie es zurzeit der Fall ist, einen Antrag nach Artikel 24 oder Artikel 90 Absatz 1 des Beamtenstatuts stellen oder eine Beschwerde nach Artikel 90 Absatz 2 einreichen, bevor sie sich an den Bürgerbeauftragten wenden. Es ist jedoch offensichtlich, dass, sollte der Beschwerdeführer die internen Verfahren nicht zuerst ausschöpfen müssen, das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder die betreffende sonstige Stelle nicht dafür verantwortlich gemacht werden kann, dass es/sie keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, da es/sie keine Möglichkeit gehabt hatte, sich mit der Sachlage zu befassen. Solange das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle keine Kenntnis von der Sachlage erlangt und sich nicht mit ihr befasst hat, ist die sexuelle Belästigung nur dem betreffenden Bediensteten zuzuschreiben. Das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle kann nicht für seine/ihre Untätigkeit verantwortlich gemacht werden, es sei denn, es/sie wurde über die Sachlage informiert und hatte die Möglichkeit, sich damit zu befassen.

² ABl. L 56 vom 4.3.1968, S. 1.

- (2) Im Zusammenhang mit einer Beschwerde wegen sexueller Belästigung sollte das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle, wie in allen anderen in Artikel 2 Absatz 8 genannten Fällen, die Möglichkeit haben, den Fall zu beurteilen, bevor der Bürgerbeauftragte möglicherweise damit befasst wird. Wie in Erwägungsgrund 2 und Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags dargelegt, besteht die Aufgabe des Bürgerbeauftragten darin, zur Aufdeckung von Missständen bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen, oder sonstigen Stellen der Union beizutragen. Dementsprechend sollten die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen in der Lage sein, die Fälle, einschließlich Fällen sexueller Belästigung, zu beurteilen und sich mit ihnen zu befassen, bevor der Bürgerbeauftragte prüft, ob die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen sie angemessen behandelt haben und ob Missstände bei der Verwaltungstätigkeit vorliegen.
- (3) Der Vorschlag berücksichtigt nicht, dass das Beamtenstatut bereits eine große Bandbreite an Instrumenten enthält und dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen in diesem Rahmen weitere Maßnahmen erlassen haben. Ein Beispiel sind die Maßnahmen der Generaldirektion Humanressourcen der Kommission zur Bekämpfung sexueller Belästigung (z. B. Beschluss C(2006)1624/3 der Kommission vom 26. April 2006).
- (4) Obwohl die Unterschiede zwischen Mobbing und sexueller Belästigung offensichtlich sind, ist es in diesem Zusammenhang nicht angemessen, zwischen ihnen zu unterscheiden. Artikel 12 des Beamtenstatuts sieht eine solche Unterscheidung in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Bediensteten nicht vor, da beide Formen der Belästigung äußerst schädigend sein können.
- (5) Die Feststellungen zu Fällen von Belästigung (vorheriger Abschnitt) gelten auch für Fälle sexueller Belästigung, insbesondere in Bezug auf folgende Punkte:
 - (1) das Erfordernis, die umfassende Rechtsprechung zur Definition von Belästigung zu berücksichtigen (Punkt 2);
 - (2) Doppelung der bereits bestehenden Strukturen (Punkt 3);
 - (3) Beratung von Bediensteten (Punkt 4 zweiter Gedankenstrich);
 - (4) Wecken von Erwartungen (Punkt 4 dritter Gedankenstrich).

- In Artikel 17 heißt es: „Der Bürgerbeauftragte erlässt die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung. Diese müssen mit dieser Verordnung in Einklang stehen und zumindest Bestimmungen über Folgendes enthalten: ...a) Verfahrensrechte von Beschwerdeführern und betroffenen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen; b) die Gewährleistung des Schutzes von Beamten oder sonstigen Bediensteten, die gemäß Artikel 22a des [Beamten-]Statuts innerhalb eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union Fälle sexueller Belästigung oder Verstöße gegen Unionsrecht melden („Hinweisgeber“); [...].“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) Unterabsatz b) sollte gestrichen werden, da der Bürgerbeauftragte keine besondere Zuständigkeit für Fälle sexueller Belästigung besitzt und die Verwaltungsverfahren zuvor ausgeschöpft werden sollten.

- (2) In Bezug auf die zusätzlichen Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit Beschwerden über sexuelle Belästigung wird im Beamtenstatut nicht zwischen verschiedenen Arten von Belästigung unterschieden. Aus diesem Grund sollten den Bediensteten, die Vorwürfe wegen Belästigung jeglicher Art, nicht nur wegen sexueller Belästigung, erheben, dieselben Garantien gewährt werden.

NEUE BESTIMMUNGEN ZU HINWEISGEBERN

- Artikel 5 Absatz 1 lautet: „Der Bürgerbeauftragte nimmt regelmäßige Bewertungen der in den betroffenen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union gemäß Artikel 22a des [Beamten]Statuts geltenden Maßnahmen und Verfahren („Hinweisgeber“) vor und spricht gegebenenfalls konkrete Empfehlungen für Verbesserungen aus, um einen umfassenden Schutz von Beamten und sonstigen Bediensteten, die gemäß Artikel 22a des [Beamten-]Statuts Tatsachen melden, sicherzustellen.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus dem nachstehend dargelegten Grund nicht zu:

Der Bürgerbeauftragte ist keine Einrichtung zur ständigen und regelmäßigen Kontrolle oder Beaufsichtigung bestimmter Tätigkeiten anderer Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen. Der Bürgerbeauftragte kann sich mit diesen Themen auf der Grundlage von Beschwerden oder aufgrund seiner Befugnisse zur Einleitung von Untersuchungen aus eigener Initiative befassen, jedoch nur im Zusammenhang mit möglichen Fällen von Missständen bei der Verwaltungstätigkeit. Das Mandat des Bürgerbeauftragten beinhaltet nicht die Beurteilung der Regeln und Verfahren im Allgemeinen.

- Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Verordnungsentwurfs lautet: „Der Bürgerbeauftragte kann Beamten oder sonstigen Bediensteten auf Anfrage vertraulich Informationen und unparteiische und fachkundige Beratung zu einem ordnungsgemäßen Verhalten in Bezug auf Tatsachen gemäß Artikel 22a des [Beamten-]Statuts zur Verfügung stellen, einschließlich des Geltungsbereich[s] der einschlägigen Bestimmungen in den Rechtsvorschriften der Union“;

während es in Artikel 5 zweiter Gedankenstrich heißt: „Der Bürgerbeauftragte ist außerdem befugt, auf der Grundlage der von Beamten und sonstigen Bediensteten, die gemäß Artikel 22a des [Beamten]-Statuts Tatsachen melden, bereitgestellten Informationen, die vertraulich und anonym berichten können, **neue Untersuchungen** einzuleiten, falls die beschriebenen Verfahren einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit in einem Organ oder einer Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union darstellen könnten. Zu diesem Zweck können die geltenden Bestimmungen der Personalregelungen in Bezug auf die Geheimhaltung außer Kraft gesetzt werden.“

Die Kommission stimmt diesen Vorschlägen aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) Das Mandat des Bürgerbeauftragten besteht darin, Fälle von Missständen bei der Verwaltungstätigkeit zu untersuchen, und nicht darin, die Bediensteten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen zu beraten, geschweige denn vertraulich zu beraten. Die Beratung in einem bestimmten Fall beeinträchtigt die Unparteilichkeit des Bürgerbeauftragten und seine Fähigkeit, die Sachlage unvoreingenommen zu betrachten: Wenn der Bürgerbeauftragte einen Bediensteten in einer Angelegenheit beraten hat, die später Gegenstand einer

Untersuchung durch den Bürgerbeauftragten wird, kann dies zu einem Interessenkonflikt führen.

- (2) Die Bezugnahme auf Artikel 22a des Beamtenstatuts steht nicht im Einklang mit den Verträgen. Das Beamtenstatut sieht ein umfassendes Regelwerk für Hinweisgeber und die Informationspflicht der Beamten gegenüber ihrem Organ, ihrer Einrichtung oder ihrer sonstigen Stelle, oder dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) vor. Das Statut des Bürgerbeauftragten stützt sich auf Artikel 228 AEUV und kann die Rechte und Pflichten der Bediensteten, die durch ein anderes Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage des Artikels 336 AEUV festgelegt wurden, nicht ändern. Nach Artikel 22b des Beamtenstatuts kann ein Bediensteter den Bürgerbeauftragten erst informieren, nachdem er eine der in Artikel 22a genannten Personen oder Einrichtungen informiert hat. Zur Wahrung der Kohärenz und der Rechtssicherheit sollte daher nur auf Artikel 22b verwiesen werden, damit bei den Bediensteten kein Zweifel an dem anzuwendenden Verfahren entsteht.
- (3) Der Hinweis auf die Entbindung vom Dienstgeheimnis sollte gestrichen werden. Wenn sich ein Bediensteter gemäß Artikel 22b des Beamtenstatuts an den Bürgerbeauftragten wendet, ist es nicht erforderlich, seine Entbindung von seiner Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses zu beantragen. In Bezug auf sonstige Bedienstete sollte eine Untersuchung, die aufgrund einer Beschwerde eines Bediensteten gemäß Artikel 22b des Beamtenstatuts eingeleitet wurde, denselben Regeln und Verfahren wie jede andere Untersuchung des Bürgerbeauftragten folgen. Eine besondere Bestimmung ist nicht erforderlich.

Wie bereits erläutert, stimmt die Kommission Artikel 17 Buchstaben a und b des Verordnungsentwurfs nicht zu, da dieser auch Hinweisgeber umfasst (siehe vorgenannte Gründe).

AUSDRÜCKLICHER VERWEIS AUF STRATEGISCHE UNTERSUCHUNGEN

Artikel 3 Absatz 2 lautet: „Unbeschadet seiner Hauptaufgabe, die darin besteht, Beschwerden zu bearbeiten, kann der Bürgerbeauftragte auf eigene Initiative Untersuchungen strategischerer Natur durchführen, um wiederholt auftretende Missstände oder besonders schwerwiegende Missstände in der Verwaltungstätigkeit zu ermitteln, die Anwendung bewährter Verwaltungspraktiken in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu fördern und in seinen Zuständigkeitsbereich fallende strukturelle Fragen von öffentlichem Interesse proaktiv anzugehen“ (siehe auch Erwägungsgrund 7).

Die Kommission stimmt diesen Vorschlägen zu, vorausgesetzt, der Bürgerbeauftragte handelt im Rahmen seines Mandats, d. h. bei Missständen in der Verwaltungstätigkeit.

STRUKTURIERTER DIALOG UND ÖFFENTLICHE KONSULTATIONEN

Artikel 3 Absatz 3 lautet: „Der Bürgerbeauftragte kann vor der Abgabe von Empfehlungen oder jederzeit danach einen strukturierten und regelmäßigen Dialog mit den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union aufnehmen und öffentliche Konsultationen organisieren. Der Bürgerbeauftragte kann darüber hinaus den Fortschritt des betreffenden Organs oder der betreffenden Einrichtung oder sonstige[n] Stelle systematisch analysieren und bewerten, und er kann weitere Empfehlungen abgeben.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag teilweise zu:

- (1) Die Kommission stimmt dem Grundsatz eines „strukturierten und regelmäßigen Dialogs“ zu, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass dieser Dialog bereits geführt wird. Die Bürgerbeauftragte betonte in ihrem Jahresbericht 2018, sie „danke den Organen, Agenturen und Einrichtungen der EU für ihre Zusammenarbeit bei dieser Tätigkeit“³ und begrüße regelmäßig die Antworten der Kommission. Im Jahr 2017 befolgte die Kommission 76 % der Lösungsvorschläge, Empfehlungen und Vorschläge der Bürgerbeauftragten. Dennoch müsste der Dialog in einem gemeinsam vereinbarten und praktikablen Rahmen stattfinden.
- (2) Was die Organisation öffentlicher Konsultationen durch den Bürgerbeauftragten „vor der Abgabe von Empfehlungen oder jederzeit danach“ betrifft, kann die Kommission teilweise zustimmen. Sie hat keine Einwände gegen den Grundsatz. Der Bürgerbeauftragte kann öffentliche Konsultationen organisieren und hat die Flexibilität, dies gegebenenfalls zu tun, wie es bereits der Fall ist. Dennoch ist der Bürgerbeauftragte kein Entscheidungsträger, sodass die Rolle solcher Konsultationen „vor der Abgabe von Empfehlungen“ und sogar „jederzeit danach“ unklar ist und möglicherweise Erwartungen der Öffentlichkeit dahingehend wecken könnte, dass der Bürgerbeauftragte in der Lage ist, neue Regeln einzuführen oder bestehende zu ändern. Bei der Ausarbeitung seiner Empfehlungen hat der Bürgerbeauftragte die uneingeschränkte Autonomie zu beurteilen, ob die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung handeln. Es kann sinnvoll sein, konkrete Kriterien dafür auszuarbeiten, in welchen Fällen und zu welchem Zweck öffentliche Konsultationen erwartet werden. Darüber hinaus muss klar sein, dass öffentliche Konsultationen im Zusammenhang mit Einzelfällen, insbesondere aus Datenschutzgründen, strikt ausgeschlossen werden sollten.
- (3) Die Kommission schlägt vor, das Wort „systematisch“ zu streichen. Der Begriff „kann“ gibt dem Bürgerbeauftragten bereits die erforderliche Flexibilität, um Fortschritte zu beurteilen, wenn er dies wünscht.

NEUE BESTIMMUNGEN ZUM ZUGANG ZU DOKUMENTEN

- Artikel 3 Absatz 4 lautet: „Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union erteilen dem Bürgerbeauftragten die von ihm erbetenen Auskünfte und gewähren ihm Zugang zu den betreffenden Unterlagen. Der Zugang zu Verschlussachen wird nur gewährt, wenn die Vorschriften über die Verarbeitung vertraulicher Informationen der betreffenden Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union eingehalten werden.

Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen, die gemäß Unterabsatz 1 Verschlussachen zur Verfügung stellen, weisen den Bürgerbeauftragten im Voraus darauf hin, dass es sich um Verschlussachen handelt.

Zur Umsetzung der in Unterabsatz 1 vorgesehenen Regelungen vereinbart der Bürgerbeauftragte im Voraus mit dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder der betreffenden Stelle die Bedingungen für die Behandlung von Verschlussachen.

Was Dokumente betrifft, die aus einem Mitgliedstaat stammen und einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, dürfen die betreffenden Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen erst dann Zugang gewähren, wenn die Dienststellen des

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/de/annual/de/113728>

Bürgerbeauftragten geeignete Maßnahmen und Sicherheitsvorkehrungen für den Umgang mit diesen Dokumenten getroffen haben, die einen Grad an Vertraulichkeit gewährleisten, der mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und den Sicherheitsvorschriften des jeweiligen Organs oder der jeweiligen Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union in Einklang steht.“ (Siehe auch Erwägungsgrund 9)

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

Erstens ist der (neue) letzte Absatz dieser Bestimmung unklar und bezieht sich nur auf einige Teile von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Dieser neue Absatz bezieht sich zwar auf den Zugang zu Dokumenten, „die aus einem Mitgliedstaat stammen und einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen“, er scheint jedoch mehrere Teile von Artikel 9, der Folgendes vorsieht, nicht zu berücksichtigen: „Sensible Dokumente sind Dokumente, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und gemäß den Bestimmungen der betreffenden Organe zum Schutz grundlegender Interessen der Europäischen Union oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange, als "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" oder "CONFIDENTIEL" eingestuft sind.“

Zweitens sollten solche Maßnahmen für den Umgang mit allen Verschlusssachen gelten. Es ist daher nicht klar, warum sich diese Bestimmung auf Regelungen bezieht, die nur auf Dokumente angewandt werden sollen, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 lautet: „Sensible Dokumente werden nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben“ Es ist nicht klar, warum nur die Mitgliedstaaten genannt werden und andere Urheber, z. B. Nicht-EU-Länder und internationale Organisationen, ausgeschlossen sind.

Schließlich ist nicht klar, ob sich die Bestimmung auf den Zugang der Öffentlichkeit zu solchen Dokumenten oder auf deren Übermittlung an den Bürgerbeauftragten bezieht.

Die Kommission schlägt für Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 1 den folgenden alternativen Text vor:

„Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen übermitteln Dokumente, die von ihnen oder von Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, erst dann an den Bürgerbeauftragten, wenn die Dienststellen des Bürgerbeauftragten geeignete Maßnahmen und Sicherheitsvorkehrungen für den Umgang mit Verschlusssachen getroffen haben, die mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und den Sicherheitsvorschriften des jeweiligen Organs oder der jeweiligen Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union in Einklang stehen.“

- Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, den derzeit geltenden Artikel 4 Absatz 8 der Durchführungsbestimmungen des Bürgerbeauftragten direkt in den Text des Statuts des Bürgerbeauftragten aufzunehmen, und zwar am Ende des Artikels 3 Absatz 4 Unterabsatz 2, um eine ordnungsgemäße Identifizierung und Behandlung vertraulicher Informationen zu gewährleisten.

Die Kommission schlägt folgenden Text vor:

„Stellen Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen bzw. Mitgliedstaaten dem Bürgerbeauftragten Informationen oder Dokumente zur Verfügung, so kennzeichnen sie alle Informationen, die sie für vertraulich halten, eindeutig. Der Bürgerbeauftragte macht solche vertraulichen Informationen ohne vorherige Zustimmung des betreffenden Organs, der betreffenden Einrichtung oder der betreffenden sonstigen Stelle bzw. des betreffenden Mitgliedstaats weder dem Beschwerdeführer noch der Öffentlichkeit zugänglich.“

- Artikel 4 lautet: „Der Bürgerbeauftragte und die Mitarbeiter des Bürgerbeauftragten befassen sich nach Maßgabe der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Bedingungen und Beschränkungen mit Beschwerden im Zusammenhang mit Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu anderen als den in Artikel 6 Absatz 1 genannten Dokumenten.

In Bezug auf Beschwerden im Zusammenhang mit dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union erlassen oder erhalten worden sind, gibt der Bürgerbeauftragte nach eingehender Prüfung und allen notwendigen Erwägungen eine Empfehlung hinsichtlich der Freigabe der besagten Dokumente ab. Das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle hat innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Fristen zu antworten. Falls das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle sich nicht an die Empfehlung des Bürgerbeauftragten zur Offenlegung der Dokumente hält, muss es/sie seine/ihre Weigerung hinreichend begründen. In einem solchen Fall informiert der Bürgerbeauftragte den Beschwerdeführer über die möglichen Rechtsbehelfe, einschließlich der Verfahren, die zur Verfügung stehen, um den Gerichtshof der Europäischen Union mit der Angelegenheit zu befassen.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

(1) In Bezug auf das Verfahren:

- Das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder die betreffende sonstige Stelle müsste auf die Empfehlung des Bürgerbeauftragten antworten. Die Empfehlung eines Bürgerbeauftragten ist und kann jedoch nicht gleichbedeutend mit einem neuen Antrag auf Zugang sein oder als solcher behandelt werden.
- Darüber hinaus scheint es, dass das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle im Falle seiner/ihrer Weigerung, der Empfehlung zu folgen, verpflichtet wäre, einen Beschluss zu erlassen, der dem Antragsteller eine neue Möglichkeit geben könnte, bei den EU-Gerichten Klage zu erheben. Dies ist nicht mit Artikel 228 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV vereinbar („Hat der Bürgerbeauftragte einen Missstand festgestellt, so befasst er das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle, das bzw. die über eine Frist von drei Monaten verfügt, um ihm seine bzw. ihre Stellungnahme zu übermitteln. Der Bürgerbeauftragte legt anschließend dem Europäischen Parlament und dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle einen Bericht vor. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis dieser Untersuchungen unterrichtet.“). Es steht auch nicht im Einklang mit Artikel 2 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten, wonach die Fristen

für gerichtliche Verfahren durch Beschwerden beim Bürgerbeauftragten nicht unterbrochen werden.

(2) In Bezug auf den Inhalt:

- Im Vorschlag heißt es: „In Bezug auf Beschwerden im Zusammenhang mit dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die von einem Organ [...] der Union erlassen oder erhalten worden sind, gibt der Bürgerbeauftragte nach eingehender Prüfung und allen notwendigen Erwägungen eine Empfehlung hinsichtlich der Freigabe der besagten Dokumente ab.“ Es ist unklar, ob dies bedeutet,
- dass der Bürgerbeauftragte in Fällen, in denen die Kommission nicht in der Lage ist, einen Antrag innerhalb der gesetzlichen Fristen zu bearbeiten, eine Empfehlung ausschließlich zu diesem Verfahrensfehler abgeben soll, oder
- dass es dem Bürgerbeauftragten gestattet ist, eine eigene Beurteilung der Begründetheit des Antrags auf Zugang vorzunehmen, während die Kommission nach wie vor den Zweitantrag prüft.

Letztere Auslegung wäre nicht akzeptabel – solange kein bestätigender Beschluss erlassen wurde, kann es hinsichtlich des Inhalts keinen Missstand bei der Verwaltungstätigkeit geben;

- der Vorschlag sieht vor, dass der Bürgerbeauftragte den Beschwerdeführer über die „Rechtsbehelfe einschließlich der Verfahren, die zur Verfügung stehen, um den Gerichtshof der Europäischen Union mit der Angelegenheit zu befassen“ informiert, wenn das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle „sich nicht an eine Empfehlung hält“. Dies würde Empfehlungen verpflichtend machen und neue Fristen für die Einleitung von Gerichtsverfahren schaffen, was nicht möglich ist, da der Bürgerbeauftragte, wie bereits dargelegt, dem Bürger eine Alternative zur Klageerhebung bei einem Unionsgericht eröffnet und die beiden Wege nicht parallel beschritten werden können.

Die Kommission schlägt für Artikel 4 den folgenden alternativen Text vor:

„Der Bürgerbeauftragte und die Mitarbeiter des Bürgerbeauftragten befassen sich nach Maßgabe der Bedingungen und Beschränkungen in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, ergänzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, soweit es um den Zugang zu Umweltinformationen geht, mit Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu anderen als den in Artikel 6 Absatz 1 genannten Dokumenten⁴.

In Bezug auf Beschwerden im Zusammenhang mit dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu offiziellen Dokumenten, die ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union erlassen oder erhalten hat, stellt der Bürgerbeauftragte nach eingehender Prüfung und allen notwendigen Erwägungen fest, ob Grund zur Annahme eines Missstandes bei der Verwaltungstätigkeit besteht oder nicht. Liegt ein solcher Grund nicht vor, schließt er die Akte und teilt dies dem Organ, der Einrichtung oder

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu [Umwelt-]Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

der sonstigen Stelle mit. Bei begründeter Annahme eines Missstands unterrichtet er das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder die betreffende sonstige Stelle über die Feststellungen, die einen Verdacht auf einen Missstand stützen, und gibt dem Organ, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Stellt der Bürgerbeauftragte nach Berücksichtigung etwaiger Stellungnahmen des betreffenden Organs, der betreffenden Einrichtung oder der betreffenden sonstigen Stelle einen Missstand bei der Verwaltungstätigkeit fest, so unterrichtet er das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder die betreffende sonstige Stelle und gibt gegebenenfalls eine Empfehlung ab. Das entsprechend unterrichtete Organ bzw. die entsprechend unterrichtete Einrichtung oder sonstige Stelle übermittelt dem Bürgerbeauftragten binnen drei Monaten eine ausführliche Stellungnahme.“

Der Grund für diesen alternativen Vorschlag besteht darin, dass der Bürgerbeauftragte nicht feststellen sollte, dass ein Missstand bei der Verwaltungstätigkeit besteht, ohne dem Organ, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle die Gelegenheit zu geben, zu seinen Ergebnissen Stellung zu nehmen.

Der Satz: „Das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle hat innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Fristen zu antworten.“ sollte gestrichen werden. Diese Fristen gelten nur für die Antworten an den Antragsteller. Es gibt keine Rechtsgrundlage, um sie auch auf die Antwort des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle an den Bürgerbeauftragten auszuweiten. Darüber hinaus scheinen sie unverhältnismäßig und unausgewogen zu sein. Vor einer Antwort an den Bürgerbeauftragten auf dessen Empfehlung muss das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle diese analysieren. Dagegen wäre der Bürgerbeauftragte nicht an eine Frist gebunden und würde eine Empfehlung lediglich „nach eingehender Prüfung und allen notwendigen Erwägungen“ abgeben.

Es ist wichtig, Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen aufzunehmen, die in der ersten Säule des Übereinkommens von Århus vorgesehen und durch die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 in den Rechtsrahmen der EU aufgenommen wurden. Der Begriff „Umweltinformationen“ wird in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d definiert. Auch wenn in Artikel 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 festgelegt ist, dass die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 für alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen gilt, sind die Vorschriften unter anderem aufgrund von Artikel 6 nicht völlig identisch. Daher müssen Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen in den Verweis auf die Verordnung Nr. 1049/2001 aufgenommen werden.

- Schließlich schlägt die Kommission vor, den derzeit geltenden Artikel 9 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen des Bürgerbeauftragten am Ende von Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 4 direkt in den Text des Statuts des Bürgerbeauftragten aufzunehmen, um das Verfahren im Zusammenhang mit der Aufbewahrung von Informationen durch den Bürgerbeauftragten zu präzisieren.

Die Kommission schlägt folgenden Text vor:

„Der Bürgerbeauftragte behält die von einem Organ, einer Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union oder von einem Mitgliedstaat im Zuge einer Untersuchung erhaltenen Dokumente, die diese für vertraulich erklärt haben, nur für den Zeitraum der Untersuchung in seinem Besitz. Der Bürgerbeauftragte kann ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle oder einen Mitgliedstaat ersuchen, solche Dokumente für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufzubewahren, nachdem

diese darüber benachrichtigt wurden, dass der Bürgerbeauftragte die Dokumente nicht mehr aufbewahrt.“

AUSWEITERUNG DES GELTUNGSBEREICHS DER AUSKÜNFTEN VON BEAMTEN UND SONSTIGEN BEDIENSTETEN DER EU

Artikel 3 Absatz 4 letzter Absatz lautet: „Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unterliegen im Hinblick auf Sachverhalte, die im Zusammenhang mit einer laufenden Untersuchung durch den Bürgerbeauftragten stehen, einer Auskunftspflicht gegenüber dem Bürgerbeauftragten. Ihre Aussage erfolgt im Namen des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle, bei der sie beschäftigt sind. Sie bleiben an die Verpflichtungen aufgrund ihres jeweiligen Dienstrechts gebunden. Wenn sie an der Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses gebunden sind, erstreckt sich deren Geltungsbereich nicht auf Informationen, die für Beschwerden oder Untersuchungen im Zusammenhang mit Belästigung oder Missständen in der Verwaltungstätigkeit relevant sind.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) Der rechtliche Rahmen für die Verbreitung von Informationen durch Bedienstete an den Bürgerbeauftragten muss geklärt werden:

Die vorgeschlagene Bestimmung bezieht sich auf die „Auskunftspflicht“ der Bediensteten von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union gegenüber dem Bürgerbeauftragten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 19 des Beamtenstatuts, der vorsieht, dass die Bediensteten nach vorheriger Zustimmung ihrer Anstellungsbehörde aussagen können, nur die Offenlegung im Rahmen von Gerichtsverfahren betrifft. Da es sich bei einer Untersuchung des Bürgerbeauftragten nicht um ein Gerichtsverfahren handelt, kann Artikel 19 nicht auf die Auskunftspflicht gegenüber dem Bürgerbeauftragten Anwendung finden.

Dementsprechend sollte die „Auskunftspflicht“, auf die sich die vorgeschlagene Bestimmung bezieht, als „Verbreitung von Informationen“ bezeichnet werden, die in den Anwendungsbereich des Artikels 17 Absatz 1 des Beamtenstatuts fällt. Letztgenannte Bestimmung lautet: „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.“ Demzufolge müssen die Bediensteten vor der Verbreitung von Informationen, auch in Form einer Auskunft gegenüber dem Bürgerbeauftragten, die Zustimmung ihrer Vorgesetzten einholen.

- (2) Es muss klargestellt werden, dass Bedienstete nicht als Einzelpersonen zur Aussage herangezogen werden können:

Dadurch, dass auf die Verpflichtung der Bediensteten Bezug genommen wird, über „Sachverhalte, die im Zusammenhang mit einer laufenden Untersuchung stehen“ Auskunft zu geben, vermittelt der derzeitige Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmung den Eindruck, dass die Bediensteten verpflichtet sein können, vor dem Bürgerbeauftragten in ihrer Eigenschaft als Einzelpersonen auszusagen und dem Bürgerbeauftragten ihre Version der Ereignisse darzulegen. Es geht jedoch über das Mandat des Bürgerbeauftragten hinaus, individuelle Auskünfte zu verlangen. Der Bürgerbeauftragte befasst sich mit Missständen bei der Verwaltungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen und ist nicht befugt, einzelne

Sachverhalte zu klären, insbesondere im Fall von Belästigungen. Nur das zuständige Organ bzw. die zuständige Einrichtung oder sonstige Stelle und gegebenenfalls der EuGH haben die Aufgabe, Zeugen anzuhören und den Sachverhalt festzustellen.

Der zweite Satz der vorgeschlagenen Bestimmung besagt bereits, dass die Aussage der Bediensteten „im Namen des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle, bei der sie beschäftigt sind“ erfolgt. Um Unklarheiten zu vermeiden, sollte jeder Verweis auf die „Auskunftspflicht“ eines Bediensteten im Hinblick auf Sachverhalte gestrichen werden.

- (3) Die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses sollte immer gelten:

Der letzte Satz der vorgeschlagenen Bestimmung deutet darauf hin, dass die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses nach Artikel 17 Absatz 1 des Beamtenstatuts nicht für Fälle gilt, in denen Bedienstete im Rahmen einer Untersuchung vom Bürgerbeauftragten angehört werden. Dieser Satz sollte gestrichen werden, da Artikel 17 Absatz 1 des Beamtenstatuts unter allen Umständen gilt, auch wenn Bedienstete während einer Untersuchung des Bürgerbeauftragten Informationen offenlegen. Die einzigen im Beamtenstatut vorgesehenen Ausnahmen betreffen vielmehr Fälle, in denen die Bediensteten während eines Gerichtsverfahrens (Artikel 19) oder als Hinweisgeber (Artikel 22a und 22b) Informationen weitergeben.

NEUE BESTIMMUNGEN ZU INTERESSENKONFLIKTEN

Artikel 3 Absatz 5 lautet: „Der Bürgerbeauftragte untersucht regelmäßig die Verfahren, die mit der Verwaltungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union in Verbindung stehen, und prüft, ob diese geeignet sind, Interessenkonflikte wirksam vorzubeugen und Unparteilichkeit und die vollständige Einhaltung des Rechts auf eine gute Verwaltung sicherzustellen. Der Bürgerbeauftragte kann mögliche Interessenkonflikte auf allen Ebenen, die eine Quelle für Missstände in der Verwaltungstätigkeit darstellen könnten, ermitteln und prüfen; in diesem Fall hält der Bürgerbeauftragte entsprechende Schlussfolgerungen fest und setzt das Europäische Parlament über die jeweiligen Ergebnisse in Kenntnis.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) Der Bürgerbeauftragte ist keine Instanz für die ständige Kontrolle oder Beaufsichtigung bestimmter Tätigkeiten anderer Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen. Der Bürgerbeauftragte kann sich mit diesen Themen auf der Grundlage seiner Befugnisse zur Untersuchung von Beschwerden oder zur Einleitung von Untersuchungen aus eigener Initiative befassen, jedoch nur im Zusammenhang mit möglichen Fällen von Missständen bei der Verwaltungstätigkeit. Das Mandat des Bürgerbeauftragten beinhaltet nicht die Beurteilung von Grundsätzen und Verfahren im Allgemeinen.
- (2) Die Kommission hält das Wort „*Schlussfolgerungen*“ für missverständlich. Es scheint dem Bürgerbeauftragten die Befugnis zu geben, andere Schlussfolgerungen als die im Rahmen einer Untersuchung zu ziehen, was zum Beispiel bedeutet, dass das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle nicht in der Lage wäre, seinen/ihren Standpunkt darzulegen. Dies ist mit Artikel 228 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich AEUV nicht vereinbar.

SONDERBERICHTE AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Artikel 3 Absatz 9 lautet: „Der Bürgerbeauftragte übermittelt anschließend einen Bericht an das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung bzw. die betreffende Stelle und an das Europäische Parlament, insbesondere wenn die Art oder das Ausmaß des aufgedeckten Missstandes dies erfordert. Der Bürgerbeauftragte kann darin Empfehlungen geben. Der Beschwerdeführer wird von dem Bürgerbeauftragten über das Ergebnis der Untersuchung, über die Stellungnahme des betreffenden Organs, der betreffenden Einrichtung bzw. der betreffenden sonstigen Stelle sowie über etwaige Empfehlungen im Bericht des Bürgerbeauftragten unterrichtet.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen zu:

Der Bürgerbeauftragte hatte stets das Recht, dem Europäischen Parlament neben dem Jahresbericht über seine Tätigkeit auch „Sonderberichte“ vorzulegen. Er legt Sonderberichte nur in sehr außergewöhnlichen und kritischen Fällen vor, in denen der Bürgerbeauftragte feststellt, dass das Ausmaß des Missstands besonders schwerwiegend ist. Im Durchschnitt hat der Bürgerbeauftragte bislang jährlich einen Sonderbericht vorgelegt. Der letzte Sonderbericht, der die Kommission betraf, befasste sich mit dem Ausbau des Wiener Flughafens und wurde im Jahr 2012 vorgelegt. Der vorgeschlagene Wortlaut ist besser als der derzeit geltende Text, insbesondere da er Beispiele für die Notwendigkeit der Übermittlung von Sonderberichten enthält und somit die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass diese Bestimmung eingehalten wird.

AUSWEITERUNG DER MÖGLICHKEITEN, VOR DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT ZU ERSCHEINEN

Artikel 3 Absatz 10 lautet: „Gegebenenfalls kann der Bürgerbeauftragte im Zusammenhang mit einer Untersuchung über die Tätigkeiten eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Europäischen Parlaments vor dem Europäischen Parlament auf der am besten geeigneten Ebene erscheinen.“

Die Kommission hat keine Einwände gegen diesen Vorschlag und weist darauf hin, dass es Sache des Europäischen Parlaments ist, zu erörtern, wie und wann der Bürgerbeauftragte vor ihm erscheinen kann.

NEUES VERFAHREN FÜR LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Artikel 3 Absatz 11 lautet: „Der Bürgerbeauftragte bemüht sich zusammen mit dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder Stelle so weit wie möglich um eine Lösung, durch die der Missstand beseitigt und der eingereichten Beschwerde stattgegeben werden kann. Der Bürgerbeauftragte unterrichtet den Beschwerdeführer über die vorgeschlagene Lösung und übermittelt ihm etwaige Bemerkungen des betroffenen Organs, der betroffenen Einrichtung bzw. der betroffenen sonstigen Stelle. Der Beschwerdeführer ist berechtigt, dem Bürgerbeauftragten jederzeit Bemerkungen oder zusätzliche Informationen zu übermitteln, die zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde nicht bekannt waren.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen zu:

Es ist bereits möglich, Lösungen für Missstände bei der Verwaltungstätigkeit vorzuschlagen, anstatt offizielle Beschlüsse zu erlassen, insbesondere seit Inkrafttreten der neuen Durchführungsbestimmungen zum Statut des Bürgerbeauftragten im Jahr 2016. Dies liegt im Interesse aller Beteiligten.

INHALT DES JAHRESBERICHTS DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Artikel 3 Absatz 12 lautet: „Am Ende jeder jährlichen Sitzungsperiode legt der Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Ergebnisse der von ihm durchgeführten Untersuchungen vor. Dieser Bericht enthält eine Bewertung der Befolgung der Empfehlungen des Bürgerbeauftragten und eine Bewertung der Angemessenheit der zur Erfüllung seiner Aufgaben bereitgestellten Mittel. Diese Bewertungen können auch Gegenstand gesonderter Berichte sein.“ (siehe auch Erwägungsgrund 6).

Die Kommission hat keine Einwände gegen diesen Vorschlag und weist darauf hin, dass dies eine Angelegenheit des Europäischen Parlaments ist.

Der Jahresbericht des Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament enthält bereits Angaben zum Grad der Befolgung und zu den bereitgestellten Mitteln. Der Bürgerbeauftragte veröffentlicht jedes Jahr einen zweiten Bericht mit aktualisierten Zahlen (Bericht „Putting it Right“).

VERWEISUNG AN DAS EUROPÄISCHE AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG UND DIE EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT

Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 1 lautet: „Gelangt der Bürgerbeauftragte zu der Auffassung, dass ein ihm im Rahmen einer Untersuchung zur Kenntnis gelangter Sachverhalt strafrechtlich relevant sein könnte, so hat er die zuständigen nationalen Behörden und, soweit der Fall in deren Zuständigkeit fällt, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung und die Europäische Staatsanwaltschaft zu unterrichten. Gegebenenfalls schaltet der Bürgerbeauftragte auch das Organ, die Einrichtung oder die Stelle der Union ein, dem/der der betreffende Beamte oder Bedienstete angehört und das/die gegebenenfalls Artikel 17 des Protokolls Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union anwenden kann“ (siehe auch Erwägungsgründe 10 und 11).

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag teilweise zu, da sie der Ansicht ist, dass es für den Bürgerbeauftragten zweckdienlich sein kann, die zuständigen nationalen Behörden, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung und die Europäische Staatsanwaltschaft zu unterrichten, wenn ein ihm im Rahmen einer Untersuchung zur Kenntnis gelangter Sachverhalt strafrechtlich relevant sein könnte.

Die Kommission ist jedoch auch der Ansicht, dass der Text geändert werden sollte, um ein breiteres Spektrum von Maßnahmen abzudecken (siehe unten).

- (1) Der vorstehende Wortlaut ist insofern inkorrekt, als die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen die Befreiung von der Gerichtsbarkeit auf Antrag von oder in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, jedoch nicht aus eigener Initiative, aufheben.
- (2) Der derzeitige Wortlaut des ersten Teils des ersten Satzes („Gelangt der Bürgerbeauftragte zu der Auffassung, dass ein ihm im Rahmen einer Untersuchung zur Kenntnis gelangter Sachverhalt strafrechtlich relevant sein könnte...“) gibt dem Bürgerbeauftragten einen gewissen Ermessensspielraum in Bezug darauf, ob er diese Tatsachen meldet (oder nicht) und wann er dies gegebenenfalls tut. Sowohl Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 883/2013 als auch Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/1939 lassen den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen keinen solchen Ermessensspielraum, sondern sehen eine Meldepflicht gegenüber dem OLAF oder der Europäischen Staatsanwaltschaft vor, die vorbehaltlos und „unverzüglich“ besteht.

- (3) Der derzeitige Wortlaut des letzten Satzes könnte es dem Bürgerbeauftragten – nachdem er dem OLAF oder der Europäischen Staatsanwaltschaft Sachverhalte gemeldet hat, die in ihre jeweilige Zuständigkeit fallen – erlauben, das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle über den betreffenden Beamten oder sonstigen Bediensteten zu unterrichten, während das OLAF oder die Europäische Staatsanwaltschaft im Gegenteil die Bereitstellung dieser Information möglicherweise aufschieben möchte.

Nach Artikel 4 Absatz 8 der Verordnung (EU) Nr. 883/2013 verfügt das OLAF über einen gewissen Handlungsspielraum: *„Liegen dem Amt vor einer Entscheidung über die Einleitung einer etwaigen internen Untersuchung Informationen vor, die den Schluss nahelegen, dass Betrug oder Korruption oder eine sonstige rechtswidrige Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen wurde, so kann es das betroffene Organ, die betroffene Einrichtung oder die betroffene sonstige Stelle in Kenntnis setzen.“* (Hervorhebung hinzugefügt)

Wenn das OLAF aufgrund einer Meldung des Bürgerbeauftragten eine interne Untersuchung in Bezug auf einen Beamten oder sonstigen Bediensteten, ein Mitglied eines Organs oder einer Einrichtung, einen Leiter einer sonstigen Stelle oder einen Bediensteten einleitet, ist es verpflichtet, das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle, dem bzw. der der Betreffende angehört, davon in Kenntnis zu setzen (Artikel 4 Absatz 6 Unterabsatz 1 der Verordnung 883/2013). Das OLAF kann die Bereitstellung solcher Informationen jedoch auch auf einen späteren Zeitpunkt verschieben (Artikel 4 Absatz 6 letzter Unterabsatz der Verordnung 883/2013). Daher könnte die Mitteilung des Bürgerbeauftragten an das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle, dem/der der betreffende Beamte oder Bedienstete angehört, ohne vorherige Konsultation des OLAF den Nebeneffekt haben, die Entscheidung des OLAF über die Folgemaßnahmen, die es zu den erhaltenen Informationen durchzuführen beabsichtigt, zu beeinträchtigen (z. B. in Bezug auf die Entscheidung, ob eine Untersuchung eingeleitet wird oder nicht, und wann das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder die betreffende sonstige Stelle über die Einleitung einer internen Untersuchung unterrichtet wird).

Die gleichen Überlegungen (Schutz der Vertraulichkeit künftiger Ermittlungen) gelten für die Europäische Staatsanwaltschaft.

Die Kommission schlägt folgenden Text vor:

„Gelangt dem Bürgerbeauftragten im Rahmen einer Untersuchung ein Sachverhalt zur Kenntnis, der eine Straftat darstellen oder betreffen könnte, unterrichtet er gemäß Artikel 24 der Verordnung 2017/1939 die zuständigen nationalen Behörden und, soweit der Fall in deren Zuständigkeit fällt, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung und die Europäische Staatsanwaltschaft. Dies gilt unbeschadet der allgemeinen Meldepflicht aller Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gegenüber dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 883/2013. Gegebenenfalls unterrichtet der Bürgerbeauftragte nach Konsultation des OLAF oder der Europäischen Staatsanwaltschaft auch das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle der Union, das/die die entsprechenden Verfahren einleiten kann, über den betreffenden Beamten oder sonstigen Bediensteten.“

INFORMATION DER BETROFFENEN PERSON UND DES BESCHWERDEFÜHRERS ÜBER DIE ÜBERMITTLUNG VON INFORMATIONEN AN DIE EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT DURCH DEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Erwägungsgrund 11 lautet: „Es sollten die kürzlich vorgenommenen Änderungen in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union gegen strafbare Handlungen berücksichtigt werden, insbesondere die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft durch die Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates, damit der Bürgerbeauftragte diese über alle Sachverhalte unterrichten kann, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Damit die Unschuldsvermutung und die in Artikel 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Verteidigungsrechte uneingeschränkt gewahrt werden, ist es zudem wünschenswert, dass der Bürgerbeauftragte, wenn er der Europäischen Staatsanwaltschaft einen Sachverhalt mitteilt, der in deren Zuständigkeitsbereich fällt, die betroffene Person und den Beschwerdeführer über diese Mitteilung in Kenntnis setzt.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag teilweise zu, da die Verpflichtung zur Meldung an die Europäische Staatsanwaltschaft in der Verordnung 2017/1939 festgelegt ist.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass der letzte Satz gestrichen werden sollte.

Meldet der Bürgerbeauftragte sowohl der Europäischen Staatsanwaltschaft als auch der betroffenen Person und dem Beschwerdeführer Informationen, die in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft fallen, so kann dies die potenzielle oder künftige Ermittlungstätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft beeinträchtigen. Darüber hinaus laufen zum Zeitpunkt der Übermittlung der Informationen an die Europäische Staatsanwaltschaft noch keine strafrechtlichen Ermittlungen, und es wurde „keine Anklage“ gegen eine betroffene Person erhoben. Daher kommt das Erfordernis der Einhaltung des Artikels 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union noch nicht „zum Tragen“. Zu dem Zeitpunkt ist es notwendig, die Vertraulichkeit aller künftigen strafrechtlichen Ermittlungen zu wahren. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, die Charta der Grundrechte der EU und die Verfahrensrechte (siehe die Artikel 5 und 41 der Verordnung 2017/1939 des Rates) bei ihren Ermittlungen einzuhalten.

ZUSAMMENARBEIT MIT DER AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Artikel 7 Absatz 2 lautet: „Im Rahmen seiner Aufgaben arbeitet der Bürgerbeauftragte mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und mit anderen Einrichtungen und Stellen zusammen, wobei er Überschneidungen mit deren Tätigkeiten vermeidet.“ (siehe auch Erwägungsgrund 12).

Die Kommission stimmt dem Grundsatz zu, dass der Bürgerbeauftragte im Rahmen seiner Aufgaben mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zusammenarbeiten sollte. Sie ist jedoch der Auffassung, dass der Text aus folgenden Gründen präzisiert werden sollte:

Der Bürgerbeauftragte hat auf dem Gebiet der Menschenrechte an sich keine allgemeine Zuständigkeit und kann sich in diesem Bereich nur mit Missständen bei der Verwaltungstätigkeit befassen und mit der Agentur für Grundrechte zusammenarbeiten. Eine umfassendere Zusammenarbeit mit „anderen Organen und Stellen“ ist nur dann angemessen, wenn im Vorschlag klargestellt wird, welche anderen Organe und Stellen gemeint sind (welcher Zuständigkeitsbereich? Organe/Einrichtungen/Stellen der EU oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten?).

Die Kommission schlägt folgenden Wortlaut vor:

„Im Rahmen seiner Aufgaben gemäß Artikel 228 AEUV arbeitet der Bürgerbeauftragte mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte sowie mit den für die Förderung und den Schutz der Grundrechte zuständigen Organen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten zusammen; bei der Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vermeidet er Überschneidungen mit deren Tätigkeiten.“

EINSCHRÄNKUNGEN HINSICHTLICH DER MÖGLICHEN BEWERBER FÜR DAS AMT DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Artikel 8 Absatz 2 sieht vor: „Der Bürgerbeauftragte wird unter Persönlichkeiten ausgewählt, die Unionsbürger sind, die bürgerlichen Ehrenrechte besitzen, jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten, die innerhalb der vorhergehenden drei Jahre nicht Mitglied einer nationalen Regierung oder eines Organs der Union waren, Voraussetzungen an die Unparteilichkeit erfüllen, die denen entsprechen, die in ihrem Staat für die Ausübung des Richteramts erforderlich sind, oder die anerkanntermaßen über die Befähigung und Erfahrung zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Bürgerbeauftragten verfügen.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht zu:

- (1) Die Verpflichtung des Bürgerbeauftragten, unabhängig zu sein und von keiner Regierung, keinem Organ, keiner Einrichtung oder sonstigen Stelle Weisungen einzuholen oder entgegenzunehmen, rechtfertigt nicht den Ausschluss von Personen, die in den vorhergehenden drei Jahren ein politisches Amt in einer nationalen Regierung oder einem Organ der EU bekleidet haben. Ein entsprechendes Verbot gilt nicht für die Richter und Generalanwälte des Gerichtshofs (siehe Artikel 253 AEUV).
- (2) Die Kommission bezweifelt die Verhältnismäßigkeit des Ausschlusses aller Inhaber öffentlicher Ämter, einschließlich ehemaliger Richter des Gerichtshofs, Mitglieder des Europäischen Rechnungshofs und Mitglieder des Europäischen Parlaments, ungeachtet ihrer persönlichen Leistungen und trotz Ähnlichkeiten mit anderen Personengruppen, die nicht ausgeschlossen würden. Wenn der Zweck darin besteht, Interessenkonflikte zu vermeiden, gibt es angemessenere Möglichkeiten, dies zu erreichen.
- (3) Im derzeitigen Statut des Bürgerbeauftragten heißt es: „(...) und in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder anerkanntermaßen über die Erfahrung und Befähigung zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Bürgerbeauftragten verfügen.“ Es gibt keine Erklärungen für diese Änderung und Umwandlung der ersten alternativen Anforderung. Die unmittelbare Folge der vorgeschlagenen Änderung wird sein, dass Bewerber, die das Amt des Bürgerbeauftragten innehatten, gegenüber denen, die nationale richterliche Ämter innehatten, bevorzugt werden.

DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN

- Gemäß Artikel 17 müssen die Durchführungsbestimmungen „mit dieser [im Entwurf vorliegenden] Verordnung in Einklang stehen“ und zumindest Bestimmungen zu sechs Punkten, die aufgeführt werden, enthalten. Die Kommission schlägt vor, dass die betroffenen Organe wie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, beim Erlass dieser Durchführungsbestimmungen konsultiert werden, da dies bei anderen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen üblich ist.

VERSCHIEDENE ÄNDERUNGEN

- Artikel 9 Absatz 3 lautet: „Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens des Bürgerbeauftragten wird binnen drei Monaten nach dem Freiwerden des Amtes ein neuer Bürgerbeauftragter für die verbleibende Amtszeit bis zum Ende der Wahlperiode des Europäischen Parlaments ernannt. Bis zur Wahl eines neuen Bürgerbeauftragten ist der in Artikel 13 Absatz 2 genannte Leiter des Sekretariats für dringende Angelegenheiten, die in den Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten fallen, zuständig.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag zu, da er klarstellt, dass der Leiter (des in Artikel 13 genannten Sekretariats des Bürgerbeauftragten) für die Gewährleistung der operativen Kontinuität zuständig ist, wenn die Wahrnehmung der Aufgaben durch den Bürgerbeauftragten vorzeitig endet.

- Artikel 10 lautet: „Beabsichtigt das Europäische Parlament, gemäß Artikel 228 Absatz 2 AEUV eine Amtsenthebung des Bürgerbeauftragten zu beantragen, so hat es den Bürgerbeauftragten anzuhören, bevor es einen solchen Antrag stellt.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag zu, da es gerechtfertigt ist, dass das Europäische Parlament den Bürgerbeauftragten anhört, wenn es beabsichtigt, seine Amtsenthebung zu beantragen.

- Artikel 13 Absatz 1 lautet: „Dem Bürgerbeauftragten müssen ausreichend Haushaltsmittel zugewiesen werden, um seine Unabhängigkeit und die Wahrnehmung der in den Verträgen und in dieser Verordnung beschriebenen Aufgaben zu gewährleisten.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag zu, da er die offensichtliche Notwendigkeit zum Ausdruck bringt, dass dem Bürgerbeauftragten angemessene finanzielle Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

- Artikel 13 Absatz 3 lautet: „Der Bürgerbeauftragte sollte bei der Zusammensetzung des Sekretariats des Bürgerbeauftragten Geschlechterparität anstreben.“

Die Kommission stimmt diesem Vorschlag zu, da er den Zweck verfolgt, die Geschlechterparität im Sekretariat des Bürgerbeauftragten zu gewährleisten. **Die Kommission schlägt jedoch folgende Ergänzung vor:** „(...) gemäß Artikel 1d Absatz 2 des Beamtenstatuts“.