



EDPS - European Data Protection Supervisor

Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz

Thematische Abhandlungen

Zusammenfassung

Juli 2005

Nr. 1

Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat eine Abhandlung mit Leitlinien für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, herausgegeben. Die vorliegende Broschüre enthält lediglich eine Zusammenfassung dieser Abhandlung. Der vollständige Text der Abhandlung sowie eine Checkliste für Bedienstete, die Zugangsanträge bearbeiten, sind auf der EDPS-Website unter www.edps.eu.int zu finden.

Einleitung

Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einerseits sowie die Privatsphäre und der Datenschutz andererseits sind Grundrechte, die in zahlreichen Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene festgelegt sind. Diese Rechte sind in den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten tief verankert und finden in der Öffentlichkeit große Beachtung. Ferner sind sie wesentliche Bestandteile einer guten Verwaltungspraxis. Im Jahr 2001 wurden zwei Verordnungen angenommen, die die Organe und Einrichtungen der EU zur Achtung dieser Rechte verpflichten, nämlich die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (im Folgenden "Datenschutzverordnung") und die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (im Folgenden "Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten").

Zwischen den beiden Rechten besteht keine hierarchische Rangfolge und meist auch kein Spannungsverhältnis. Jedoch kann es in einigen Fällen zu Spannungen kommen, da mit der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit bezweckt wird, den Zugang zu allen Dokumenten zu fördern, während die Datenschutzverordnung den Schutz personenbezogener Daten sicherstellen soll. Die gleichzeitige Anwendung beider Verordnungen wurde gelegentlich als recht problematisch betrachtet. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDPS) hat daher beschlossen, eine Abhandlung zu veröffentlichen, in der aufgezeigt werden soll, dass diese Rechte als sich gegenseitig ergänzende und nicht als im Widerspruch zueinander stehende Rechte anzusehen sind.

In der Abhandlung sollen praktische Hinweise für die Fälle gegeben werden, in denen zu entscheiden ist, ob ein Dokument mit personenbezogenen Angaben an einen Dritten weitergegeben werden soll, z.B. im Zusammenhang mit der Beantwortung von Fragen zu einem Bediensteten oder zu Teilnehmern an einer Sitzung oder mit einem Beschwerdeverfahren oder wenn die Veröffentlichung einer Liste im Internet erwogen wird.

Gleichzeitige Anwendung der beiden Verordnungen

Mit der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in den meisten demokratischen Gesellschaften ein allgemeines Interesse an der Freigabe von Dokumenten öffentlicher Stellen besteht. Die Verordnung ist daher darauf ausgerichtet, allen EU-Bürgern sowie natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat einen möglichst umfassenden Zugang zu Dokumenten zu gewähren.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wird durch eine Reihe von Ausnahmen eingeschränkt; eine dieser Ausnahmen ist für die Zwecke der Abhandlung von besonderer Bedeutung, da sie die Privatsphäre und den Datenschutz betrifft. In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b heißt es:

Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde: [...] der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

Die einleitenden Worte von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b sind zwingend formuliert: Die Freigabe ist zu verweigern. Die anderen Formulierungen enthalten Bedingungen, die eine konkrete und individuelle Prüfung des Inhalts des betreffenden Dokuments erforderlich machen. Dabei sind alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen.

Analyse der Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b

In der Praxis müssen aufgrund der Anforderungen von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b drei Bedingungen erfüllt sein, damit die Ausnahmeregelung für den Zugang der Öffentlichkeit Anwendung findet:

1. Die Privatsphäre der betroffenen Person muss gefährdet sein.
2. Durch den Zugang der Öffentlichkeit muss die betroffene Person erheblich berührt werden.
3. Der Zugang der Öffentlichkeit ist datenschutzrechtlich nicht erlaubt.

1) Ist die Privatsphäre der betroffenen Person gefährdet?

Das Recht auf Privatsphäre, wie es in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention definiert wird, geht über den Schutz des Privatlebens im engeren Sinne hinaus – es kann auch Aspekte des Berufslebens mit einschließen, jedoch nicht unbegrenzt ausgeweitet werden. Es muss ein berechtigtes Interesse einer betroffenen Person gegeben sein – das Dokument muss Angaben zu einer Person enthalten, die normalerweise als "persönlich" oder "privat" angesehen werden. Der bloße Umstand, dass ein Dokument personenbezogene Daten allgemeiner Art wie den Namen einer Person enthält, sollte der Freigabe (in der Regel) nicht entgegenstehen. Generell ist die Privatsphäre der betroffenen Person gefährdet, wenn das fragliche Dokument

- sensitive Daten enthält (wie Gesundheitsdaten);
- die Ehre und das Ansehen einer Person betrifft;
- eine Person in ein falsches Licht rücken könnte;
- kompromittierende Fakten offen legen würde;
- von der betreffenden Person vertraulich gegebene oder empfangene Informationen offen legen würde.

Anzumerken ist, dass Bedienstete einer öffentlichen Verwaltung aufgrund der Transparenz und der Rechenschaftspflicht stärker im Lichte des öffentlichen Interesses stehen als Arbeitnehmer im Privatsektor. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein Bediensteter nicht in persönlicher Eigenschaft beispielsweise an der Sitzung einer Ratsgruppe teilnimmt, sondern in amtlicher Eigenschaft, da er einen Mitgliedstaat oder ein Organ bzw. eine Einrichtung der EU vertritt.

Daher fallen einige eher allgemeine personenbezogene Daten, die im Zusammenhang mit dem Amt eines Bediensteten einer öffentlichen Stelle registriert werden, nicht in den Anwendungsbereich des Schutzes der Privatsphäre. Dies gilt umso mehr für hochrangige Bedienstete, wenn sie ein Organ oder eine Einrichtung der EU vertreten. Diese personenbezogenen Daten können aber selbst in solchen Situationen noch unter die Datenschutzverordnung fallen.

2) Wird die betroffene Person erheblich berührt?

Damit davon gesprochen werden kann, dass eine Freigabe von Daten die betreffende Person erheblich berührt, muss eine tatsächliche Verletzung ihrer Privatsphäre gegeben sein. Der Öffentlichkeit sollte das Zugangsrecht hingegen nicht verwehrt werden, wenn die Privatsphäre der betroffenen Person nur geringfügig beeinträchtigt würde. In so manchen Fällen berührt der Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument nicht die Privatsphäre des Betroffenen. Dies ist z.B. der Fall, wenn die betreffenden personenbezogenen Daten bereits zu einem früheren Zeitpunkt öffentlich zugänglich gemacht worden sind.

Wenn aller Wahrscheinlichkeit nach die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Freigabe eines Dokuments wesentlich berührt werden könnte, ist es ratsam, vor einer Entscheidung zunächst die Stellungnahme der betroffenen Person einzuholen.

3) Steht die Freigabe im Einklang mit den Datenschutzvorschriften?

Bei der Prüfung der Frage, inwieweit die Freigabe datenschutzrechtlich erlaubt ist, spielen das grundsätzliche Recht auf Informationen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Schlüsselrolle.

3.1. Das grundsätzliche Recht auf Informationen

Da jede Ausnahme strikt auszulegen und anzuwenden ist, darf die Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den öffentlichen Zugang nur insoweit angewandt werden, als die Datenschutzverordnung die Freigabe personenbezogener Daten ausdrücklich untersagt.

In der Datenschutzverordnung wird eine Reihe von Bedingungen für die Freigabe personenbezogener Daten festgelegt; die wichtigsten dieser Bedingungen werden an dieser Stelle angeführt.

Die Freigabe personenbezogener Daten muss mit den Zwecken vereinbar sein, zu denen die Daten (wie zum Zeitpunkt der Erhebung beschlossen) erhoben wurden. Wenn diese Zwecke – ausdrücklich oder implizit – die Weitergabe an Dritte ausschließen, würde mit einer Freigabe der Daten gegen Artikel 4 der Datenschutzverordnung verstoßen. In diesem Zusammenhang müssen die berechtigten Erwartungen der betroffenen Person berücksichtigt werden.

Ferner bestehen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten für die Freigabe sensibler personenbezogener Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie für die Freigabe von Daten über Gesundheit oder Sexualleben (siehe Artikel 10).

Artikel 5 der Datenschutzverordnung gestattet die Freigabe von Daten, wenn dies für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse oder in legitimer Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeführt wird, oder wenn dies für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist. Zum einen wird durch diese Bestimmung der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten erleichtert, damit erforderlichenfalls der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit entsprochen werden kann. Zum anderen beschränkt diese Bestimmung den Zugang der Öffentlichkeit, da sie eine illegale oder unverhältnismäßige Freigabe personenbezogener Daten nicht erlaubt. Artikel 5 ist als Gegenstück zu Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zu sehen, da der Begriff "erforderlich" voraussetzt, dass eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgt.

3.2. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit umfasst zwei Komponenten:

1. Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit sollten innerhalb der Grenzen dessen bleiben, was zur Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und erforderlich ist (Gerichtshof in der Rechtssache Rat gegen Hautala).
2. Es ist zu prüfen, ob dasselbe Ergebnis nicht durch weniger restriktive Maßnahmen – beispielsweise durch eine teilweise Freigabe der Dokumente – erreicht werden könnte.

Erstens ist zu prüfen, inwieweit die durch die Datenschutzverordnung geschützten Rechte der betroffenen Person beeinträchtigt werden. Mit anderen Worten: Welcher Schaden wird der betroffenen Person mit der Freigabe von Daten zugefügt? In keinem Fall darf die Freigabe dazu führen, dass jemand seines (Grund)rechts auf Datenschutz verlustig geht oder in der Ausübung dieses Rechts ungebührlich beeinträchtigt wird. Bei der Prüfung ist Folgendes zu berücksichtigen:

- die Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten;
- der Umstand, ob die ursprüngliche Erhebung der personenbezogenen Daten obligatorisch oder freiwillig erfolgt ist;
- die Situation der betroffenen Person und die potenziellen Folgen einer Freigabe für die Öffentlichkeit;
- die Tatsache, dass die Freigabe dem Betroffenen weniger Schaden zufügt, wenn das Dokument auf Anfrage ausgehändigt wird, als wenn es im Internet veröffentlicht würde.

Würde die unbeschränkte Freigabe eines Dokuments dazu führen, dass eine Privatperson ihres Grundrechts auf Datenschutz verlustig geht oder in der Ausübung dieses Rechts ungebührlich beeinträchtigt würde, so sind zweitens Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die diese Beeinträchtigung geringer halten. Eine teilweise Freigabe ist in Betracht zu ziehen, bei der beispielsweise personenbezogene Daten gestrichen werden, bevor das Dokument einem Dritten übergeben wird. Bestimmte Passagen oder Daten in einem Dokument sollten entfernt werden, es sei denn, dass dies zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führt.

Drei Beispiele aus den EU-Organen zu Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b

Die folgenden drei Beispiele stammen aus einer umfangreicheren Fallsammlung in der vollständigen Fassung der Abhandlung. Das erste Beispiel entspricht einem "proaktiven" Ansatz (allgemeine Maßnahme in einer frühen Phase), das zweite einem "reaktiven" Ansatz (Beschwerde beim EDPS), und das dritte Beispiel betrifft einen Fall, in dem der Zugang der Öffentlichkeit nicht gewährt werden konnte. Die Beispiele wurden für die Zwecke dieser Broschüre vereinfacht. Die Analyse erfolgt anhand der Checkliste, die in Kapitel 6 der Abhandlung enthalten ist.

Beispiel 1: Beschwerdeformular des Europäischen Bürgerbeauftragten

In dem Beschwerdeformular des Europäischen Bürgerbeauftragten wird der Beschwerdeführer über die Folgen der Wahl zwischen einer öffentlichen und einer vertraulichen Behandlung seiner Beschwerde unterrichtet. Der Beschwerdeführer wird somit vom Bürgerbeauftragten – im Voraus – über die Möglichkeit unterrichtet, dass der Öffentlichkeit Zugang zu den betreffenden Informationen gewährt werden kann.

Bemerkungen:

Ist die Privatsphäre der betroffenen Person gefährdet? Wird sie durch die Freigabe wesentlich beeinträchtigt?

Die von einem Beschwerdeführer erteilten oder von anderen empfangenen Informationen dürften in zahlreichen Fällen in engem Zusammenhang mit der Privatsphäre dieser Personen stehen. Entscheidet sich der Beschwerdeführer für eine vertrauliche Behandlung, so ist davon auszugehen, dass seine legitimen Interessen durch eine Freigabe ernsthaft beeinträchtigt werden könnten. Unabhängig von dem Ergebnis der Untersuchungen des Bürgerbeauftragten könnten sich beispielsweise negative Auswirkungen für die Laufbahn- oder Beschäftigungsaussichten ergeben.

Ist eine Freigabe datenschutzrechtlich erlaubt?

In dem Formblatt wird der Beschwerdeführer hinreichend über die Folgen seiner Wahl zwischen einer öffentlichen und einer vertraulichen Behandlung seiner Beschwerde unterrichtet. In diesem Zusammenhang gilt die "eindeutige Zustimmung" zur Datenweitergabe nach Artikel 2 Buchstabe h und Artikel 5 Buchstabe d der Datenschutzverordnung als erteilt, wenn der Beschwerdeführer keine vertrauliche Behandlung verlangt. Hingegen würde mit einer vollständigen Veröffentlichung der Dokumente, die eine Beschwerde betreffen in dem Fall, dass sich der Beschwerdeführer für eine vertrauliche Behandlung entschieden hat, gegen Artikel 4 verstoßen, da dies dem Grundsatz zuwiderläuft, dass die Zwecke – wie sie die betreffende Person vernünftigerweise verstehen dürfte – zum Zeitpunkt der Datenerhebung festgelegt werden. In einem solchen Fall kann immer noch eine anonymisierte Fassung einer Entscheidung veröffentlicht werden.

Beispiel 2: Aus der Liste der beim Europäischen Parlament akkreditierten Assistenten könnte die politische Überzeugung eines Assistenten hervorgehen – sollte sie trotzdem veröffentlicht werden?

Die Liste der beim Europäischen Parlament akkreditierten Assistenten enthält die Namen der Assistenten der Parlamentsmitglieder. Diese werden zusammen mit ihren Assistenten aufgeführt, und da zahlreiche Assistenten die Werte des Abgeordneten, für den sie tätig sind, teilen dürften, könnte die Liste indirekt deren politische Überzeugung widerspiegeln. Die Liste ist über die Website des Europäischen Parlaments zugänglich, und die Namen können mit der Internet-Suchmaschine Google ausfindig gemacht werden. Assistenten können ausnahmsweise von der veröffentlichten Liste ausgenommen werden, sofern sie anhand zwingender und berechtigter Gründe nachweisen, in welcher Weise ihr Privatleben beeinträchtigt würde.

Bemerkungen:

Ist die Privatsphäre der betroffenen Person gefährdet? Wird sie durch eine Freigabe wesentlich beeinträchtigt?

Die politischen Meinungen einer betroffenen Person sind als sensible Daten eingestuft und sind eng mit der Privatsphäre einer Person verknüpft. Diese Art von Informationen sollte in der Regel nicht offen gelegt werden. In Situationen wie dem vorliegenden Fall können jedoch gute Gründe für eine Freigabe bestehen. Es lässt sich kaum behaupten, dass Assistenten im Allgemeinen durch eine Offenlegung der Daten wesentlich beeinträchtigt würden. Der Umstand, dass bekannt wird, dass jemand als Assistent für ein Parlamentsmitglied arbeitet und möglicherweise dieselben Werte wie das Parlamentsmitglied teilt, führt nicht notwendigerweise zu einer Beeinträchtigung. In spezifischen Fällen jedoch (wie bei eher extremistischen Parteien) könnte die betroffene Person durch eine Offenlegung wesentlich beeinträchtigt werden (z.B. bei der späteren Arbeitssuche).

Ist eine Freigabe datenschutzrechtlich erlaubt?

Die Veröffentlichung des Namens einer Person in der Liste der akkreditierten Assistenten steht im Einklang mit Artikel 4 der Datenschutzverordnung, sofern die Veröffentlichung den berechtigten Erwartungen der betroffenen Person entspricht. Es besteht ein hohes öffentliches Interesse an der Transparenz der Tätigkeiten eines Parlaments, und eine Offenlegung steht daher im Einklang mit Artikel 5. Nach Artikel 10 ist die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen

die politischen Überzeugungen hervorgehen, untersagt. Diese Bestimmung ist allerdings nicht absolut – die Absätze 2 und 4 des Artikels 10 enthalten wichtige Ausnahmen.

Beispiel 3: Kann eine Liste der bei einem Organ tätigen Praktikanten veröffentlicht werden?

Der Zugang der Öffentlichkeit zu einer Liste der Personen, die bei einem Organ ein Praktikum aufgenommen haben (das Beispiel stammt vom Europäischen Parlament), wurde mit der Begründung verweigert, dass dies die Privatsphäre der Praktikanten beeinträchtigen würde. Mit der Unterzeichnung des Antragsformulars erklärt der Antragsteller, dass er die "Interne Regelung über Praktika und Studienaufenthalte beim Generalsekretariat des Europäischen Parlaments" gelesen hat. In Artikel 6 Absatz 6 dieser Regelung über das Zulassungsverfahren heißt es: "Das Ergebnis des Auswahlverfahrens wird nicht veröffentlicht".

Bemerkungen:

Ist die Privatsphäre der betroffenen Person gefährdet? Wird sie durch eine Freigabe wesentlich beeinträchtigt?

Generell betrifft die Freigabe von Informationen wie die Namen von Personen, die in den meisten Fällen gerade ein Universitätsstudium abgeschlossen haben und die ein Praktikum bei einer öffentlichen Stelle (wie einem Parlament) aufgenommen haben, kaum die Privatsphäre. Nur in wenigen Fällen würde die betroffene Person durch eine Freigabe der Informationen wesentlich beeinträchtigt. Den Antragstellern sollte jedoch die Möglichkeit eingeräumt werden, sich aus zwingenden und berechtigten Gründen gegen eine Freigabe zu entscheiden.

Ist eine Freigabe datenschutzrechtlich erlaubt?

Die Daten wurden zwar für spezifische, ausdrücklich genannte und rechtmäßige Zwecke nach Artikel 4 erhoben, dennoch ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die Kandidaten ausdrücklich darüber unterrichtet wurden, dass ihre personenbezogenen Daten nicht weitergegeben würden. Eine Freigabe würde daher den berechtigten Erwartungen der betroffenen Personen zuwiderlaufen, und trotz der gewichtigen Argumente, die (insbesondere aus Gründen der Rechenschaftspflicht) für einen Zugang der Öffentlichkeit sprechen würden, kann ein Zugang nicht gewährt werden.

Fazit

Die Abhandlung befasst sich mit zwei Grundrechten, und zwar dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten. Diese Rechte stehen in den meisten Fällen nicht im Widerspruch zueinander, aber in bestimmten Fällen finden die beiden einschlägigen Verordnungen gleichzeitig Anwendung: Die Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b betrifft eine Reihe von Bedingungen, die eine nähere Prüfung erforderlich machen.

Eine sachgerechte Behandlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten ist ein wichtiger Aspekt guter Verwaltungspraxis. Daher müssen die Organe und Einrichtungen der EU jeden Fall konkret und einzeln prüfen und dabei die Grundsätze des Rechts auf Informationen und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen. Die Beachtung beider Rechte kann unter volle Beachtung der einschlägigen Verordnungen durch ein proaktives Konzept gefördert werden, bei dem die betroffenen Personen im Voraus angemessen darüber informiert werden, wie personenbezogene Daten behandelt werden.

Postanschrift: rue Wiertz 60 – B-1047 Brussels
Bürräume: rue Montoyer 63
E-Mail: edps@edps.eu.int
www.edps.eu.int
Tel.: 02-283 19 00 – Fax: 02-283 19 50

© Europäische Gemeinschaften, 2005

Die Wiedergabe – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – ist mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium