



**Der Europäische Datenschutzbeauftragte**

**Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz**

**Referenzdokumente**

**Juli 2005**

**n°1**

## **Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz**

©Europäische Gemeinschaften, 2005

Nachdruck zu nichtkommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet.

*Gedruckt in Belgien*

# Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG .....	4
2.	TRANSPARENZ UND ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU DOKUMENTEN.....	7
2.1.	DEFINITION.....	7
2.1.	2.1. DEFINITION .....	7
2.2.	2.2. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND RECHTLICHER HINTERGRUND .....	7
2.3.	2.3. RECHTSGRUNDLAGE FÜR MASSNAHMEN AUF EU-EBENE.....	8
2.4.	2.4. VERORDNUNG ÜBER DEN ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT .....	9
	2.4.1. <i>Allgemeine Bestimmungen</i> .....	9
	2.4.2. <i>Art des Rechts auf Zugang zu Dokumenten</i> .....	10
	2.4.3. <i>Ausnahmen</i> .....	11
	2.4.4. <i>Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe</i> .....	13
2.5.	2.5. ANWENDUNG DER VERORDNUNG ÜBER DEN ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT.....	14
	2.6. CHARTA DER GRUNDRECHTE UND VERFASSUNG.....	15
3.	"PRIVATSPHÄRE UND INTEGRITÄT" UND "DATENSCHUTZ".....	16
3.1.	3.1. EINLEITUNG .....	16
3.2.	3.2. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND RECHTLICHER HINTERGRUND .....	17
	3.2.1. <i>"Privatsphäre" und "Integrität"</i> .....	17
	3.2.2. <i>Schutz der Privatsphäre</i> .....	18
	3.2.3. <i>Schutz personenbezogener Daten</i> .....	19
	3.2.4. <i>Schutz personenbezogener Daten im Rahmen des EG-Vertrags</i> .....	21
	3.2.5. <i>Beide Rechte sind miteinander verknüpft. Der Schutz erstreckt sich auch auf öffentliche Informationen.</i> .....	22
3.3.	3.3. RECHTSGRUNDLAGE FÜR MASSNAHMEN AUF EU-EBENE.....	23
	3.3.1. <i>Artikel 286 EGV</i> .....	23
	3.3.2. <i>Datenschutzverordnung: Einleitung</i> .....	23
3.4.	3.4. HAUPTKOMPONENTEN DER DATENSCHUTZVERORDNUNG .....	24
	3.4.1. <i>Allgemeine Bestimmungen</i> .....	24
	3.4.2. <i>Datenqualität und rechtmäßige Verarbeitung</i> .....	25
	3.4.3. <i>Übermittlung personenbezogener Daten</i> .....	27
	3.4.4. <i>Sensible Daten</i> .....	29
	3.4.5. <i>Rechte der betroffenen Personen</i> .....	29
	3.4.6. <i>Ausnahmen und Einschränkungen</i> .....	30
3.5.	3.5. CHARTA DER GRUNDRECHTE UND VERFASSUNG .....	31
4.	GLEICHZEITIGE ANWENDUNG DER VERORDNUNGEN .....	32
4.1.	4.1. EINLEITUNG .....	32
4.2.	4.2. LEITGRUNDSÄTZE .....	33
	4.2.1. <i>Blickwinkel: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit</i> .....	33
	4.2.2. <i>Grundsatz des Rechts auf Information und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit</i> .....	33
	4.2.3. <i>Teilweiser Zugang und Begriff des "unangemessenen Verwaltungsaufwands"</i> .....	34
	4.2.4. <i>Auslegung vor dem Hintergrund von Artikel 8 EMRK</i> .....	35
4.3.	4.3. UNTERSUCHUNG VON ARTIKEL 4 ABSATZ 1 BUCHSTABE B DER VERORDNUNG ÜBER DEN ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT .....	36
	4.3.1. <i>Sind beide Verordnungen anzuwenden?</i> .....	36
	4.3.2. <i>Eigentliche Untersuchung: Einleitung</i> .....	37
	4.3.3. <i>Bedingung 1: Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt?</i> .....	38
	4.3.4. <i>Bedingung 2: Entstehen erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person?</i> .....	39
	4.3.5. <i>Bedingung 3: Der Öffentlichkeit kann Zugang zu Dokumenten nur gewährt werden, wenn dies aufgrund der Datenschutzvorschriften statthaft ist</i> .....	40
5.	ERFAHRUNGEN INNERHALB DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN.....	42
5.1	5.1 EINLEITUNG .....	42
5.2	5.2 BEISPIELE FÜR EINEN PROAKTIVEN ANSATZ.....	42
5.3	5.3 REAKTIVER ANSATZ .....	47
6.	CHECKLISTE.....	55
6.1.	6.1. EINLEITUNG .....	55
6.2.	6.2. CHECKLISTE .....	55

# 1. Einleitung

Gegenstand dieser Abhandlung ist das Verhältnis zwischen dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einerseits und Privatsphäre, Unversehrtheit und Datenschutz andererseits. Sie gibt die Vorstellungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDPS) in dieser Frage wieder.

Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sowie Privatsphäre, Unversehrtheit und Datenschutz sind als Grundrechte anerkannt. Die Bürger der Europäischen Union, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässige Drittstaatsangehörige und in bestimmten Fällen auch andere Drittstaatsangehörige haben Anspruch darauf, beide Rechte wahrzunehmen. Ein angemessener Schutz beider Rechte ist erforderlich, da sie nicht nur als Grundrechte, sondern auch als Komponenten eines verantwortungsvoll geführten Gemeinwesens anerkannt sind. Ein hohes Maß an Transparenz und Datenschutz sind Ausdruck eines solchen verantwortungsvoll geführten Gemeinwesens.

Wie in dieser Abhandlung aufgezeigt werden soll, sind beide Rechte sehr umfassender Natur, sowohl hinsichtlich ihres Geltungsbereichs als auch hinsichtlich ihrer Nutznießer. Diese Rechte sind in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten tief verwurzelt und können auf verschiedene Quellen zurückgeführt werden, wie das Übereinkommen des Europarats, die EG- und EU-Verträge oder die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (*im Folgenden "Gerichtshof" genannt*) oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die Anwendung dieser Rechte auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften wird unter anderem durch zwei Gemeinschaftsverordnungen gewährleistet:

- die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr<sup>1</sup>, *im Folgenden als "Datenschutzverordnung" oder "Verordnung 45/2001" bezeichnet*;
- die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission<sup>2</sup>; *im Folgenden als "Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit" oder "Verordnung 1049/2001" bezeichnet*.

Zu berücksichtigen ist, dass zwischen den beiden Rechten keine hierarchische Rangfolge besteht. Wie aus den Statistiken über die Umsetzung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit hervorgeht, besteht in den allermeisten Fällen kein Spannungsverhältnis zwischen den Rechten, selbst dann nicht, wenn beide Rechte gleichzeitig geltend gemacht werden können.

Allerdings können diese Rechte in einigen Fällen miteinander kollidieren, da die Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit darauf abzielen, den Zugang zu allen in den Zuständigkeitsbereich der Organe und Einrichtungen der EU fallenden Dokumente zu erleichtern, während die Datenschutzverordnung den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten hat. Beispiele für eine solche Rechtskollision sind zu finden im Bereich von Einstellungsverfahren, von Ersuchen um Auskünfte über Bedienstete der Organe, von Informationen über die Teilnahme an Tagungen eines der Organe sowie von Beschwerdeverfahren.

---

<sup>1</sup> ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Zur Veranschaulichung dieser Frage sei auf eine Stellungnahme<sup>3</sup> der Datenschutzgruppe nach Artikel 29<sup>4</sup> vom 17. Mai 2001 verwiesen, in der betont wird, dass "personenbezogene Daten, die in einer amtlichen Unterlage enthalten sind oder von einer Verwaltungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle vorgehalten werden, nach wie vor personenbezogen sind und daher unter das Datenschutzrecht fallen, insofern als die Verarbeitung solcher Daten im Anwendungsbereich dieses Rechts inbegriffen ist". Weiter heißt es in der Stellungnahme: "Unter Datenschutzgesichtspunkten ist die Weitergabe personenbezogener Daten, die von einer Verwaltungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle erhoben oder vorgehalten werden, an Dritte als Verarbeitung personenbezogener Daten [...] einzustufen". Die einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind daher zu beachten.

Wie die Beispiele in dieser Abhandlung zeigen werden, ist das Problem allgemeiner Art. Diese Frage soll hier auf praktische, pragmatische und informative Weise angegangen werden. Es ist nicht selbstverständlich, wie die zuständigen Gemeinschaftsstellen zu handeln haben, wenn beide Grundrechte gleichzeitig greifen, und es sollten klare Vorstellungen darüber entwickelt werden, welches der Grundrechte in einem bestimmten Fall das Übergewicht haben sollte. Daher soll diese Abhandlung eine Richtschnur für die Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften für die Fälle vorgeben, in denen die Veröffentlichung eines Dokuments mit personenbezogenen Daten erwogen wird, ein Antrag auf Zugang zu einem solchen Dokument zu bearbeiten ist oder eine Beschwerde bezüglich der Freigabe eines Dokuments zu behandeln ist.

Diese Abhandlung hat ein dreifaches Ziel. Zunächst soll gezeigt werden, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz nicht im Widerspruch zueinander stehen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Zweitens sollen Bereiche aufgezeigt werden, in denen es zu Spannungen kommen kann. Drittens sollen innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU bewährte Praktiken gefördert werden. Zu bewährten Praktiken in diesem Sinne gehört unter anderem Folgendes:

1. Ein Organ oder eine Einrichtung sollte prüfen, ob mit einer teilweisen Freigabe eines Dokuments – durch Streichung von (direkten und indirekten) Bezugnahmen auf Personen – der Konflikt zwischen den beiden Grundrechten behoben werden könnte.
2. Ein Organ oder eine Einrichtung sollte in Erwägung ziehen, interne Vorschriften über den Zugang zu *bestimmten* Dokumenten mit personenbezogenen Daten festzulegen (proaktiver Ansatz) oder zumindest die betroffene Person im Voraus darüber informieren, wie die Daten verwendet werden.

Diese Abhandlung ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 2 befasst sich mit der Transparenz, insbesondere dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Dies umfasst unter anderem eine Definition, eine Beschreibung der Entstehungsgeschichte und des rechtlichen Hintergrunds sowie eine eingehende Prüfung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit.
- In Kapitel 3, das ähnlich aufgebaut ist wie Kapitel 2, wird auf Privatsphäre und Datenschutz eingegangen.
- In Kapitel 4 werden die Überschneidungen der beiden Grundrechte geprüft. Es umfasst unter anderem einige Leitgrundsätze. Dieses Kapitel enthält das Kernelement der Abhandlung: die Analyse der Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit.

---

<sup>3</sup> Stellungnahme 5/2001; [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44en.pdf). Die Stellungnahme wurde im Rahmen einer Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten in einer Rechtssache (T-194/04 Bavarian Lager gegen Europäische Kommission) abgegeben, die nun vor dem Gericht erster Instanz anhängig ist (siehe auch Beispiel 9).

<sup>4</sup> Hierbei handelt es sich um eine durch die Richtlinie 95/46/EG eingesetzte unabhängige beratende Gruppe, die sich aus Vertretern der Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten, des Europäischen Datenschutzbeauftragten und der Kommission zusammensetzt.

- In Kapitel 5 werden an einigen Fallbeispielen die Erfahrungen der Organe mit diesem Thema dargestellt.
- Kapitel 6 enthält eine Checkliste als Orientierung für den Leser in Fällen, in denen die beiden Rechte miteinander kollidieren können.

## 2. **Transparenz und Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten**

### 2.1. **Definition**

Transparenz – gelegentlich auch Offenheit genannt – "ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind".<sup>5</sup> Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung wiederholt die enge Verknüpfung mit dem demokratischen Charakter der Organe hervorgehoben.<sup>6</sup>

Transparenz beinhaltet generell drei Elemente:

1. Die Beschlussfassungsverfahren der öffentlichen Stellen müssen verständlich und offen sein.
2. Die Beschlüsse selbst müssen begründet sein.
3. Soweit wie möglich müssen die Informationen, auf die sich Beschlüsse stützen, der Öffentlichkeit zugänglich sein.

Dieses Kapitel befasst sich im Wesentlichen mit dem dritten Aspekt der Transparenz, nämlich dem Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen, auf die Beschlüsse gestützt sind, oder – konkreter gesagt – zu Dokumenten der Organe. Das Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten ist, was das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission anbelangt, durch die Verordnung 1049/2001 gewährleistet. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b dieser Verordnung ist der Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage, ob das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten und datenschutzrechtliche Erwägungen miteinander kollidieren, und wird in dieser Abhandlung eine zentrale Rolle spielen.

### 2.2. **Entstehungsgeschichte und rechtlicher Hintergrund**

Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war die Frage der mangelnden Transparenz bei den Gemeinschaftsorganen ein wichtiges politisches Tagesthema. Im Rahmen zahlreicher Initiativen zur allgemeinen Transparenz wurden auch mehrere Maßnahmen zur Verbesserung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten ergriffen.

Der erste echte Schritt zur Gewährleistung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu EG-Dokumenten wurde im Februar 1992 gemacht, als die Mitgliedstaaten die Schlussakte des Vertrags von Maastricht unterzeichneten. In der dem Vertrag von Maastricht beigefügten Erklärung 17 wurde festgestellt, dass die Transparenz des Beschlussfassungsverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Dementsprechend wurde empfohlen, dass die Kommission dem Rat einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen.

Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht sahen sich die europäischen Politiker aufgrund einer Reihe politischer Entwicklungen zum Handeln im Bereich der Transparenz veranlasst: Die dänischen Wähler lehnten den Vertrag von Maastricht ab, in Frankreich wurde der Vertrag nur von einer sehr knappen Mehrheit befürwortet, und auch in mehreren anderen

<sup>5</sup> Zweiter Erwägungsgrund der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise Rechtssache C-58/94, Niederlande gegen den Rat (1996), Slg. I-2169.

Mitgliedstaaten nahm die Begeisterung für die europäische Idee immer mehr ab. Daraufhin wurde eine Reihe von Initiativen ergriffen. In der so genannten Erklärung von Birmingham<sup>7</sup> über eine bürgernahe Gemeinschaft verpflichtete sich der Rat zu mehr Transparenz im Beschlussfassungsprozess. Die Kommission führte eine Erhebung über die nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren durch. Im Jahr 1993 wurde von Rat und Kommission gemeinsam ein Verhaltenskodex für den

Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten<sup>8</sup> angenommen, der kurz danach konkretisiert wurde<sup>9</sup>. In der Folge wurden auf Ersuchen des Europäischen Bürgerbeauftragten auch von anderen Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen Regeln für den Zugang zu Dokumenten festgelegt<sup>10</sup>.

### 2.3. Rechtsgrundlage für Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Begriffe der Offenheit und des Dokumentenzugangs wurden mit der Annahme des Vertrags von Amsterdam in die Verträge eingeführt. Nach Artikel 1 Absatz 2 EUV sind Entscheidungen "möglichst offen" zu treffen. Nach dem in den EG-Vertrag eingefügten neuen Artikel 255 gilt das Recht auf Zugang zu "Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission". Nach Artikel 255 Absatz 2 waren der Inhalt dieses Rechts als auch die Ausnahmen davon im Wege des EG-Sekundärrechts festzulegen.

#### Artikel 255

- (1) *Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission [...].*
- (2) *Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.*
- (3) *Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.*

Mit dem Erlass der Verordnung 1049/2001 wurden die Bestimmungen des Artikels 255 EGV vom Europäischen Parlament und vom Rat umgesetzt. Diese Rechtsgrundlage gilt über die drei in Artikel 255 genannten Organe hinaus nicht für andere Organe und Einrichtungen. Angesichts dieses Defizits hat der Rat die Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von

<sup>7</sup> Siehe so genannte Erklärung von Birmingham, Anlage I im Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 10, 1992.

<sup>8</sup> Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 41.

<sup>9</sup> Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20. September 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 43) und Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46 vom 18.2.1994, S. 58).

<sup>10</sup> Sonderbericht vom 15. Dezember 1997 des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (616/PUBAC/F/IJH), siehe <http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/en/default.htm>. Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird die Bestimmungen der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit einhalten; dies wird in der Geschäftsordnung niedergelegt.



Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, in die Verordnung 1049/2001 mit einbezogen<sup>11</sup>. Zuvor hatten das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat eine gemeinsame Erklärung<sup>12</sup> angenommen, in der sie

1. zusagen, die Verordnung auf die Agenturen und ähnliche vom Gemeinschaftsgesetzgeber geschaffene Einrichtungen anwendbar zu machen;
2. die anderen Organe und Einrichtungen auffordern, freiwillig ähnliche Regelungen anzunehmen.

Die meisten anderen Organe und Einrichtungen haben ihre internen Regelungen geändert, so dass diese nunmehr dieselben Bestimmungen wie die Verordnung 1049/2001 enthalten. So nimmt beispielsweise die Europäische Zentralbank (EZB) in ihrem Beschluss vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu EZB-Dokumenten ausdrücklich Bezug auf die oben genannte gemeinsame Erklärung.

## **2.4. Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit**

### **2.4.1. Allgemeine Bestimmungen**

Die Verordnung 1049/2001 ist am 30. Mai 2001 – nach 18 Monaten komplizierter Verhandlungen – verabschiedet worden. Mit der Verordnung wird ein dreifacher Zweck verfolgt: Festlegung der Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen für die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, Aufstellung von Regeln zur Sicherstellung der Wahrnehmung dieses Rechts und Förderung einer guten Verwaltungspraxis (Artikel 1).

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wird in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung definiert.

#### ***Artikel 2 Absatz 1***

*Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.*

Der persönliche Anwendungsbereich der Verordnung ist weit gefasst, jedoch reicht das Zugangsrecht sogar noch weiter, da die Organe auch natürlichen oder juristischen Personen, die keinen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben, den Zugang gewähren können.

Der Zugang der Öffentlichkeit gilt für alle Dokumente eines Organs, d.h. Dokumente "aus allen Tätigkeitsbereichen der Union", die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden. Dies bedeutet, dass der Zugang nicht auf Dokumente aus den Tätigkeitsbereichen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ("erste Säule") beschränkt ist und die Verordnung mithin ausdrücklich auch für die zweite und die dritte Säule gilt.

---

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Status für Exekutiv-agenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden (ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1).

<sup>12</sup> ABl. L 173 vom 27.6.2001, S. 5.

Der Begriff "Dokument" ist weit definiert und umfasst, unabhängig von der Form des Datenträgers, jedwede Inhalte, die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen (Artikel 3).

Die Verordnung schafft ein zweistufiges Verwaltungsverfahren für den Zugangsanspruch sowie die ausschließende Möglichkeit, einen abschlägigen Bescheid im Wege eines Gerichtsverfahrens oder einer Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten anzufechten.

Ferner ist im Auge zu behalten, dass der Grundsatz des Zugangs im Wesentlichen folgende Komponenten beinhaltet:

- das Recht auf Informationen, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, sowie
- das Recht auf Zugang zu den Dokumenten selbst.

Diese Bemerkung ist wichtig, da dies bedeutet, dass ein Gemeinschaftsorgan in dem Fall, dass eine Ausnahme für den Zugang der Öffentlichkeit gilt, in Erwägung ziehen kann, ein Dokument teilweise freizugeben. Unter bestimmten Umständen kann ein Organ sogar hierzu gezwungen werden<sup>13</sup>.

#### **2.4.2. Art des Rechts auf Zugang zu Dokumenten**

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz auf der Grundlage der Vorläufervorschriften zur Verordnung 1049/2001, insbesondere des Beschlusses 93/731 des Rates und des Beschlusses 94/90 der Kommission, zu verstehen und auszulegen. In der Rechtssache Svenska Journalistförbundet gegen den Rat<sup>14</sup> hat das Gericht erster Instanz Folgendes erklärt: "Der Beschluss 93/731 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten dient der Umsetzung des Grundsatzes eines weitestmöglichen Zugangs der Bürger zu Informationen zum Zweck der Stärkung des demokratischen Charakters der Organe sowie des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung und macht diesen Zugang nicht von einer besonderen Begründung abhängig."

Das Zugangsrecht hat somit folgende Hauptkomponenten:

- Dieses Recht kann von allen Mitgliedern der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.
- Es ist unerheblich, aus welchen Gründen jemand dieses Recht ausüben möchte.

Wie unter der vorherigen Nummer aufgezeigt, ist der Begriff "alle Mitglieder der Öffentlichkeit" sehr weit gefasst. Zudem gilt dabei ein zweites Merkmal: Alle Mitglieder der Öffentlichkeit genießen dasselbe Recht. Artikel 2 der Verordnung 1049/2001 nennt keine privilegierten Personengruppen, auf die beispielsweise die Ausnahmen vom Zugangsrecht nicht in vollem Umfang Anwendung finden, wie beispielsweise Abgeordnete eines Parlaments, Journalisten oder – was speziell den Gegenstand dieser Abhandlung angeht – "betroffene Personen" oder Mitglieder des Personals eines Organs.

Kurzum, es ist nicht erheblich, in welcher Eigenschaft jemand die Freigabe eines öffentlichen Dokuments beantragt. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ergeben sich zusätzliche Rechte auf

<sup>13</sup> Siehe das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Rat gegen Hautala, auf das unter den Nummern 2.4.3 und 4.2 eingegangen wird.

<sup>14</sup> Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Svenska Journalistförbundet gegen den Rat, T-174/95, Slg. [1998], S. II-2289. Siehe auch Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Interporc gegen Kommission, T-124/96, Slg. [1998] Seite II-231.

Zugang zu öffentlichen Dokumenten für privilegierte Personengruppen aus gesonderten gesetzlichen Bestimmungen, die als "lex specialis" zu Artikel 2 der Verordnung 1049/2001 angesehen werden können.

Die betroffene Person, die Zugang zu Dokumenten mit ihren personenbezogenen Daten beantragt, kann ihren Antrag an ein Gemeinschaftsorgan oder eine Gemeinschaftseinrichtung entweder auf Artikel 2 der Verordnung 1049/2001 oder auf Artikel 13 der Verordnung 45/2001 stützen. Artikel 13 der Datenschutzverordnung 45/2001 könnte den betroffenen Personen ein stärkeres Recht auf Zugang zu solchen Dokumenten verleihen, da die Ausnahmen der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit als solche nicht Anwendung finden. In dieser Abhandlung wird nicht auf den Fall eingegangen, dass die betroffene Person Zugang zu Dokumenten beantragt. Das Recht auf Zugang der betroffenen Person gehört zu den Grundsätzen des Datenschutzes und hat nichts mit der Transparenz und der Rechenschaftspflicht einer öffentlichen Stelle zu tun.

Besondere Bestimmungen über den Zugang zu Informationen der Organe sind auch im Beamtenstatut enthalten. Nach Artikel 26 kann ein Mitglied des Personals seine eigene Personalakte einsehen; auch auf diesen Fall wird im Weiteren nicht eingegangen. Jedoch werden mit Artikel 25 Absatz 3 des Beamtenstatuts besondere Bestimmungen eingeführt, um die Transparenz bestimmter Verfügungen der Anstellungsbehörde zu gewährleisten. Er lautet wie folgt:

Alle Verfügungen betreffend die Einstellung, die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit, die Beförderung, die Versetzung, die Festlegung der dienstlichen Stellung und das Ausscheiden aus dem Dienst werden in dem Organ, dem der Beamte angehört, bekannt gemacht. Die Bekanntmachung muss dem gesamten Personal während eines angemessenen Zeitraums zugänglich sein.

Es liegt auf der Hand, dass diese Verfügungen personenbezogene Daten enthalten und im Rahmen dieser Abhandlung von hohem Interesse sind. Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat ein Personalmitglied unabhängig von dem Zugangsrecht nach der Verordnung 1049/2001 ein Recht auf Zugang zu diesen Daten, wobei die Ausnahmen dieser Verordnung für den Zugang der Öffentlichkeit nicht gelten.

Ein zweites wesentliches Element wurde bereits genannt: Es ist unerheblich, aus welchen Gründen jemand die Freigabe eines öffentlichen Dokuments beantragt. Die Behörde, die über den Zugang der Öffentlichkeit zu einem bestimmten Dokument entscheidet, darf weder berücksichtigen, aus welchen Gründen jemand den Zugang beantragt, noch darf sie darüber entscheiden, welche Bedeutung der Zugang für die betroffene Person hat. Jede andere Interpretation würde den Kernzielen von Artikel 2 der Verordnung 1049/2001 – wie vom Gericht erster Instanz ausgelegt – zuwiderlaufen.

### **2.4.3. Ausnahmen**

Artikel 4 nennt die Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.

#### **Artikel 4 Absatz 1**

(1) *Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:*

- a) *der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:*
  - *die öffentliche Sicherheit,*
  - *die Verteidigung und militärische Belange,*

- *die internationalen Beziehungen,*
  - *die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;*
- b) *der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.*

Die Ausnahmen in Artikel 4 Absatz 1 haben einen allgemeinen Anwendungsbereich und gelten zwingend und unbeding. In einem Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung heißt es: "Sofern die Freigabe eines Dokuments eine Beeinträchtigung eines der aufgeführten Interessen darstellen würde, muss der Zugang zu diesem Dokument verweigert werden"<sup>15</sup>. Wie schon erwähnt, wird Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b in dieser gesamten Abhandlung eine zentrale Rolle spielen. Auf diese Bestimmung wird unter den Nummern 2.4.3 und 4.3 näher eingegangen.

Im Gegensatz zu den Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 haben die Ausnahmen nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 einen beschränkteren Anwendungsbereich. Beide Ausnahmen stehen unter dem Vorbehalt, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der betreffenden Dokumente besteht. Dies bedeutet, dass das öffentliche Interesse an der Verbreitung gegenüber dem Schutz eines anderen Interesses abzuwägen ist.

#### **Artikel 4 Absätze 2 und 3**

- (2) *Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:*
- *der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,*
  - *der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,*
  - *der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,*
- es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.*
- (3) *Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.*

*Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.*

<sup>15</sup> Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, KOM(2004) 45 endg., S. 18.

Mit Artikel 4 Absatz 3 soll der so genannte "space-to-think" (Freiraum zum Nachdenken) geschützt werden. In der Verordnung wird eine Unterscheidung getroffen zwischen den Fällen, in denen das Organ seine Überlegungen noch nicht abgeschlossen hat und jenen, in denen die Beratungsphase aufgrund eines Beschlusses des Organs abgeschlossen ist.

Was die Dokumente dritter Parteien anbelangt, so konsultiert das Organ diese gemäß Artikel 4 Absatz 4, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmen gilt. Ein Mitgliedstaat kann das Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten (Artikel 4 Absatz 5). Befindet sich ein Dokument, das von einem Organ stammt, im Besitz eines Mitgliedstaats, so ist dieser nach Artikel 5 berechtigt, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit anzuwenden.

Nach Artikel 4 Absatz 6 werden, wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, die übrigen Teile des Dokuments freigegeben (teilweiser Zugang). Dies ist ein wichtiger Aspekt, da der Anwendungsbereich der Ausnahmen dahin gehend eingeschränkt wird, dass nur die einer spezifischen Ausnahme unterliegenden Informationen eines bestimmten Dokuments erfasst werden (siehe auch Nummer 4.2.3).

Schließlich enthält Artikel 9 eine Reihe von Sonderbestimmungen für sensible Dokumente. Diese Dokumente (EU RESTRICTED genannt) sind entsprechend den Sicherheitsbestimmungen des betreffenden Organs als "Top Secret", "Secret" oder "Confidential" eingestuft. Diese schützen grundlegende Interessen der EU oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange.

#### **2.4.4. Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b**

Wie unter der vorherigen Nummer erwähnt, gelten die Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 zwingend und unbedingt. Trotz dieser gesetzlichen Absolutheit sollten diese Ausnahmen jedoch nicht mechanisch angewandt werden, wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs – insbesondere in der Rechtssache Rat gegen Hautala<sup>16</sup> – ausgeführt und in mehreren einschlägigen Dokumenten bekräftigt wurde<sup>17</sup>. Laut Gerichtshof müssen Ausnahmen von einem Grundrecht wie dem in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b niedergelegten Recht eng ausgelegt und angewandt werden, so dass die Anwendung des Grundrechts nicht beeinträchtigt wird. Zudem verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass Ausnahmen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels angemessene und erforderliche Maß hinausgehen.<sup>18</sup>

Dies führt zu den Bestandteilen von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b. Diese Bestimmung verlangt eine Prüfung von Fall zu Fall, wobei drei Komponenten zu berücksichtigen sind:

1. Die Begriffe "Privatsphäre und Integrität" werden im folgenden Kapitel eingehender behandelt. Natürlich ist der Text entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten auszulegen, denn eine Offenlegung derselben Daten in unterschiedlichen Situationen kann zu unterschiedlichen Antworten auf die Frage führen, ob die Privatsphäre und die Integrität eines Einzelnen berührt werden. Die bloße Tatsache, dass in einem Dokument personenbezogene Daten erwähnt werden, bedeutet nicht automatisch, dass Privatsphäre und Integrität eines

---

<sup>16</sup> Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Rat der Europäischen Union gegen Heidi Hautala, C-353/99 P, Slg. 2001, S. I-9665.

<sup>17</sup> Siehe im Einzelnen Nummer 4.2.

<sup>18</sup> Siehe Randnummern 84/85 des Urteils des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Hautala, unter Randnummer 8 des Urteils des Gerichtshofs (C-353/99 P) zitiert.

Einzelnen berührt werden.

Zusammengefasst: Die Privatsphäre und die Integrität der betroffenen Person müssen berührt werden.

- Die Worte "beeinträchtigt würde" bedeuten, dass es um eine Verletzung des Rechts des Einzelnen auf Schutz seiner Privatsphäre und Integrität gehen muss. Es wird nicht gesagt, wie weit diese Verletzung gehen muss, damit diese Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit Anwendung findet. Jedoch impliziert das Wort "beeinträchtigen", dass es sich hierbei um erhebliche Auswirkungen auf die Interessen des Betroffenen handeln muss. Es sei hinzugefügt, dass die Bedingungen für die Anwendung der Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 3 strikter zu sein scheinen, da durch die Verbreitung des Beschlussfassungsverfahrens "ernstlich beeinträchtigt" werden muss. Allerdings ist die Unterscheidung zwischen "beeinträchtigen" und "ernstlich beeinträchtigen" sehr theoretischer Natur und wird für die Zwecke dieses Dokuments als unwichtig erachtet.

Zusammengefasst: Der Zugang der Öffentlichkeit muss erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person haben.

- Die Verletzung der Privatsphäre und der Integrität eines Einzelnen ist "gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten" zu prüfen. Die primären Quellen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten sind die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) 45/2001. Beide Rechtsakte werden im folgenden Kapitel erörtert.

Zusammengefasst: Der Öffentlichkeit kann nur Zugang gewährt werden, wenn dies aufgrund der datenschutzrechtlichen Vorschriften statthaft ist.

In einigen Fällen kann es vorkommen, dass das angeforderte Dokument nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung 45/2001 fällt, da es nicht den Anforderungen nach deren Artikel 3 entspricht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass bei der Analyse der Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 1049/2001 die allgemeinen Grundsätze des Schutzes personenbezogener Daten außer Acht gelassen werden können. Mit anderen Worten: Auch unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob die Privatsphäre eines Einzelnen erheblich beeinträchtigt würde (Komponenten 1 und 2).

## **2.5. Anwendung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit**

Das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat haben jeweils in ihren Geschäftsordnungen und durch zusätzliche Maßnahmen besondere Bestimmungen über den Zugang zu ihren Dokumenten festgelegt. So hat der Rat neben der Geschäftsordnung eine Reihe von Dokumenten angenommen, unter anderem einen Beschluss über den Zugang zu bestimmten Kategorien von Dokumenten, einen Beschluss über den Schutz von Verschlusssachen und einen Beschluss zur Verbesserung der Unterrichtung über die Gesetzgebungstätigkeit des Rates. Die meisten Organe und Einrichtungen der EU haben in ihren Geschäftsordnungen ebenfalls Bestimmungen über den Zugang zu ihren Dokumenten eingeführt (siehe Nummer 2.2).

Nach Artikel 17 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit legt jedes Organ jährlich einen Bericht über das Vorjahr vor, in dem aufgeführt ist, in wie vielen Fällen das Organ den Zugang zu Dokumenten verweigert hat, wie diese Verweigerungen begründet wurden und wie viele sensible Dokumente nicht registriert wurden <sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Vermerk des Generalsekretärs des EP für das Präsidium vom 23. Januar 2003 (PE 324.892/BUR), Bericht des Rates vom 31. März 2003 (Dok. 7957/03) und Bericht der Kommission vom 29. April 2003 (KOM(2003) 216 endg.).

Im Januar 2004 hat die Kommission ihren ersten Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit veröffentlicht. Der Bericht zeigt, dass die freiwilligen Regelungen für den Zugang der Öffentlichkeit häufig hinter den Normen der Verordnung zurückbleiben.<sup>20</sup> Aus dem Bericht geht auch hervor, dass ein vollständiger Zugang zu etwa 76 % der Ratsdokumente und zu ca. 62 % der Kommissionsdokumente gewährt wurde. Für den teilweisen Zugang belaufen sich die entsprechenden Werte auf 12 bzw. 8 %. Im selben Zeitraum hat das Europäische Parlament 9 von 528 zulässigen Anträgen abschlägig beschieden. Aus den Statistiken des Berichts ist ferner ersichtlich, dass nur bei einer kleinen Anzahl von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b eine Rolle spielt.

Da die Zahlen je nach Organ unterschiedlich errechnet werden, können sie nur als Annäherungswert dafür herangezogen werden, auf welcher Grundlage die Veröffentlichung eines Dokuments verweigert wird. Die Zahlen sollten daher keiner eingehenden Analyse unterzogen werden. Jedoch ist klar ersichtlich, dass die Ausnahme aufgrund des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität einer Person nicht die am häufigsten geltend gemachte Ausnahme ist. Beim Rat wird der Zugang zu Dokumenten hauptsächlich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen verweigert. Die Kommission verweigert den Zugang hauptsächlich zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten.

## 2.6. Charta der Grundrechte und Verfassung

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (*im Folgenden "Verfassung" genannt*) ist von den Mitgliedstaaten zwar nicht ratifiziert worden<sup>21</sup>, bietet jedoch einen nützlichen Bezugspunkt für die derzeitigen Vorstellungen im Bereich der Transparenz, des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre. Teil II der Verfassung übernimmt die Charta der Grundrechte, die von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission auf der Tagung des Europäischen Rates vom 7. Dezember 2000 in Nizza unterzeichnet und proklamiert wurde. Nach Artikel I-9 erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Union enthalten sind.

In der Verfassung sind die Grundsätze der Transparenz und des Zugangs zu Dokumenten in drei verschiedenen Artikeln enthalten. Der allgemeine Grundsatz der Transparenz ist in Artikel I-50 von Titel VI ("Das demokratische Leben der Union") niedergelegt. Ziel dieses Artikels mit dem Titel "Transparenz der Arbeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union" ist ein verantwortungsvoll geführtes Gemeinwesen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft und die Öffentlichkeit von Tagungen. Der Artikel nimmt ausdrücklich Bezug auf das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und geht somit auf die Diskrepanz zwischen der derzeitigen Rechtsgrundlage und der Wirklichkeit ein. Zudem wird in Absatz 3 auf Artikel 399 in Teil III ("Die Politikbereiche der Union") der Verfassung verwiesen, in dem die Bedingungen festgelegt sind, unter denen das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Organe und Einrichtungen gewährleistet ist.

Artikel II-102, dessen Inhalt bereits in der bestehenden Charta der Grundrechte der Union anerkannt wurde, gleicht stark Artikel 255 des EG-Vertrags und bekräftigt das Recht auf Zugang zu Dokumenten.

Nach der Verfassung haben alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, einschließlich des Gerichtshofs und der Europäischen Zentralbank, die Transparenz ihrer Tätigkeit zu gewährleisten, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

---

<sup>20</sup> Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001; KOM(2004) 45 endg., S. 16.

<sup>21</sup> Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Dokuments (14. Juni 2005).

### 3. "Privatsphäre und Integrität" und "Datenschutz"

#### 3.1. Einleitung

"Privatsphäre", "Integrität" und "Datenschutz" sind Begriffe, deren Geschichte in den Mitgliedstaaten und auf der weiteren europäischen Ebene länger zurückreicht als die der Transparenz. Das Recht auf Achtung des Privatlebens ist auf europäischer Ebene seit der Annahme des Übereinkommens des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (*im Folgenden: "Europäische Menschenrechtskonvention" genannt*) im Jahr 1950 gewährleistet. Aufgrund technischer Entwicklungen war es notwendig, den Anwendungsbereich zu erweitern und die Terminologie zu verfeinern. Weitere Rechtssetzungsakte entstanden, wie das Europäische Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, das 1981 angenommen wurde (*im Folgenden "Übereinkommen 108" genannt*)<sup>22</sup>. Gegenwärtig sind auf EU-Ebene die grundlegenden datenschutzrechtlichen Vorschriften in folgenden Rechtsakten verankert:

- Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>23</sup>;
- Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (die "*Datenschutzverordnung*"; siehe Kapitel 1);
- Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)<sup>24</sup>.

Zu beachten ist, dass die Begriffe "Privatsphäre und Integrität" einerseits und "Datenschutz" andererseits nicht identisch sind, was an späterer Stelle eingehender erörtert werden soll. Der Schutz der Privatsphäre ist ein Grundrecht, das in erster Linie durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und durch spätere Bestimmungen im Rahmen der Europäischen Union verankert ist. Das Konzept des Schutzes personenbezogener Daten beinhaltet Grundprinzipien zum Schutz der betroffenen Person. Zum einen ist der Begriff des Datenschutzes enger gefasst als der der Privatsphäre, da die Privatsphäre mehr als nur personenbezogene Daten umfasst. Zum anderen umfasst er einen größeren Bereich, da personenbezogene Daten nicht nur geschützt werden, um die Privatsphäre der betroffenen Person zu stärken, sondern auch, um andere Grundrechte – wie das Recht auf Nichtdiskriminierung – zu gewährleisten.

Wie bereits in Kapitel 2 dargelegt, bedarf es eines allgemeinen Verständnisses der Datenschutzvorschriften nicht nur für die Verarbeitung personenbezogener Daten, sondern auch zur sachgerechten Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit. In diesem Kapitel sollen die Entstehungsgeschichte und der rechtliche Hintergrund der Datenschutzverordnung erörtert und deren wichtige Aspekte hervorgehoben werden.

Schließlich sei erwähnt, dass die Datenschutzgruppe nach Artikel 29 erklärt hat, dass sich der Status personenbezogener Daten nicht deshalb ändert, weil sie Teil eines amtlichen Dokuments sind<sup>25</sup>. In

<sup>22</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/108.htm>.

<sup>23</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>24</sup> ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

<sup>25</sup> Stellungnahme 5/2001, wie in der Einleitung genannt.



derselben Stellungnahme unterstreicht die Gruppe auch, dass die Datenschutzverordnung zwar die Verarbeitung personenbezogener Daten regelt, gleichzeitig jedoch die Möglichkeit eröffnet, dass personenbezogene Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

## **3.2. Entstehungsgeschichte und rechtlicher Hintergrund**

### **3.2.1. "Privatsphäre" und "Integrität"**

In einem UNESCO-Dokument aus dem Jahr 1994 wird das Recht auf Privatsphäre als das Menschenrecht bezeichnet, das vielleicht am schwierigsten zu definieren ist, obwohl nahezu jedes Land in der Welt das Recht auf Privatsphäre in seine Verfassung aufgenommen hat<sup>26</sup>. Tatsächlich sind die Definitionen je nach Kontext und Umfeld sehr unterschiedlich.

Sucht man gleichwohl nach einer Definition, so ließe sich anführen, dass mit dem Schutz der Privatsphäre häufig die Grenzlinie gezogen wird, bis zu der die Gesellschaft in persönliche Angelegenheiten eindringen kann. Eine noch immer relevante Beschreibung wurde bereits 1970 in einer von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats angenommenen Entschließung gegeben:

Das Recht auf Privatsphäre besteht im Wesentlichen in dem Recht, sein Leben bei einem Minimalmaß an Eingriffen nach eigenen Vorstellungen zu leben. Es betrifft das private, familiäre und häusliche Leben, körperliche und moralische Unversehrtheit, Ehre und Ansehen, die Vermeidung von Verleumdung, die Nichtverbreitung unzutreffender und peinlicher Fakten, eine ungenehmigte Veröffentlichung privater Fotografien, den Schutz gegen Missbrauch privater Mitteilungen sowie den Schutz vor Weitergabe der von einer Einzelperson vertraulich empfangenen oder erteilten Informationen.<sup>27</sup>

Privatsphäre in diesem Sinne ist ein abgeschirmter Privatbereich, in dem der Einzelne in dem Gefühl leben kann, dass er selbst über sein Leben und seine unmittelbare Umgebung bestimmt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erstreckt sich die Privatsphäre auch auf den Arbeitsplatz. Deshalb sind Ansehen und berufliche Integrität eines Einzelnen integraler Bestandteil des Begriffs "Privatsphäre"<sup>28</sup>. Somit ist dieser eng mit dem Begriff "Integrität" verknüpft.

Auch der Begriff der Integrität lässt sich nur schwer definieren. Integrität kann als ein Grundrecht einer Person angesehen werden, entsprechend ihren Wertvorstellungen zu leben und nicht beeinträchtigt zu werden. Integrität steht in engem Zusammenhang mit der Menschenwürde. Integrität ist kein absolutes Recht, da eine moderne Gesellschaft nicht funktionieren würde, wenn niemand in das Leben und die Werte einer anderen Person eingreifen könnte. Daher bedarf es eines Gleichgewichts zwischen vollständiger Integrität und vollständigem Mangel an Integrität.

Im Kontext des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten und des Datenschutzes fügt der Begriff "Integrität" dem Begriff "Privatsphäre" nicht viel hinzu. Es ist schwerlich denkbar, wie mit der Offenlegung persönlicher Daten zwar die Integrität, nicht aber die Privatsphäre einer Person beeinträchtigt werden könnte. Vielleicht ließe sich hierbei an den Ausnahmefall denken, dass mit der Freigabe von Daten die körperliche Unversehrtheit einer Person gefährdet würde (wenn diese beispielsweise bedroht ist). Die in der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit enthaltene Ausnahme in Bezug auf "Privatsphäre und Integrität" ist also in diesem Lichte zu sehen.

---

<sup>26</sup> EPIC Privacy and Human Rights Report 2004, S. 1.

<sup>27</sup> ENTSCHEIDUNG 428 (1970) mit einer Erklärung zu Massenmedien und Menschenrechten, veröffentlicht auf <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta70/ERES428.htm>.

<sup>28</sup> Siehe auch Nummer 4.3.3.

Der Einfachheit halber wird in diesem Dokument bei der Prüfung der Überschneidungen zwischen den beiden grundlegenden Interessen der Privatsphäre und des Zugangs der Öffentlichkeit im Folgenden nur auf die Privatsphäre und nicht auf Privatsphäre und Integrität Bezug genommen.

### 3.2.2. Schutz der Privatsphäre

Mit der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 wurde ein "Recht auf Privatsphäre" eingeführt. In Artikel 8 der Konvention ist der "Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens" festgelegt.

- (1) *Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.*
- (2) *Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.*

Zudem ist in Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Folgendes bestimmt:

*Achtung des Privat- und Familienlebens  
Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.*

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und später des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz gibt für den durch den Begriff "Privatsphäre" erfassten Bereich eine Auslegung *lato sensu* (den Schutz des Privatlebens umfassend, jedoch auch darüber hinausgehend) und nicht *stricto sensu* (Privat- und Familienleben). Diese Gerichte haben sich somit klar für einen umfassenden Anwendungsbereich des Rechts auf Privatsphäre entschieden, der über den Begriff der Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 7 der Charta der Grundrechte hinausgeht.

Diese Auslegung hat zwei Konsequenzen:

- Erstens bedarf es einer Verknüpfung mit der Achtung des Privat- und Familienlebens. Dies bedeutet, dass in der Regel die bloße Erwähnung des Namens und der Adresse einer Person nicht hierunter fallen. Dies kann sich jedoch anders verhalten, wenn diese Daten in einem speziellen Kontext verwendet werden<sup>29</sup>.
- Zweitens: der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich klar für einen umfassenden Anwendungsbereich des Rechts auf Privatsphäre ausgesprochen, indem er erklärte, dass der Begriff "Privatleben" das private, geschäftliche, öffentliche oder ein sonstiges Umfeld umfassen kann.

<sup>29</sup> Beispielsweise ein spezieller Kontext im Sinne der angeführten Entschließung der Parlamentarischen Versammlung; siehe Nummer 3.2.1.

Dieser umfassende Anwendungsbereich wurde in der Rechtssache Niemietz<sup>30</sup> festgelegt:

*Die Achtung des Privatlebens muss auch bis zu einem gewissen Maße das Recht beinhalten, Beziehungen zu anderen Menschen herzustellen. Und gerade in ihrem Berufsleben haben die meisten Menschen eine wesentliche, wenn nicht sogar die größte Gelegenheit, Beziehungen zur Außenwelt zu entwickeln.*

Dieser Grundsatz wurde mehrmals bekräftigt, unter anderem in der Rechtssache Amann<sup>31</sup>.

*Der Begriff "Privatleben" ist nicht restriktiv auszulegen. Insbesondere beinhaltet die Achtung des Privatlebens das Recht, Beziehungen zu anderen Menschen herzustellen und auszubauen; prinzipiell dürfte es keinen Grund geben, bei diesem Verständnis des Begriffs "Privatleben" Tätigkeiten beruflicher oder geschäftlicher Art auszuschließen.*

In der Rechtssache Österreichischer Rundfunk und andere<sup>32</sup> bestätigt der Gerichtshof, dass der Begriff "Privatleben" bei einem unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Rechtsakt nicht restriktiv auszulegen ist.

### **3.2.3. Schutz personenbezogener Daten**

Der Schutz personenbezogener Daten wurde als gesondertes Recht des Einzelnen erstmals in dem Übereinkommen 108 verankert.

Darüber hinaus heißt es in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Union:

#### *Schutz personenbezogener Daten*

- (1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.*
- (2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.*
- (3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.*

In den sechziger und siebziger Jahren wurden die potenziellen Auswirkungen der Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien auf das Leben der Bürger sichtbar, beispielsweise aufgrund der zunehmenden Überwachungsmöglichkeiten sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich. Zudem erschienen die bestehenden Rechtsvorschriften zur Sicherung des privaten Charakters persönlicher Informationen als nicht mehr angemessen. Der Begriff "Privatleben" in der EMRK erschien im Lichte dieser neuen Entwicklungen als in einiger Hinsicht zu beschränkt. Sein Anwendungsbereich war undeutlich, und die Betonung lag auf dem Schutz vor Eingriffen öffentlicher Stellen und nicht vor denen privater Einrichtungen.

Das Übereinkommen 108 wurde im Jahr 1981 angenommen. Damit reagierte der Europarat auf die neuen Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien. Gleichzeitig gab die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) ihren Mitgliedern gewisse Leitlinien vor, mit denen diese aufgefordert wurden, Maßnahmen zum Schutz

<sup>30</sup> Urteil vom 16. Dezember 1992, A-251.B, Randnummer 33.

<sup>31</sup> Urteil vom 16. Februar 2000, Sammlung 2000-II.

<sup>32</sup> In Fußnote 34 zitiertes Urteil.

personenbezogener Angaben einzuführen.

Das Übereinkommen bot eine Vorlage für die Harmonisierung des Datenschutzes in jedem Unterzeichnerstaat und folgte dem Ziel, die persönlichen Freiheiten zu stärken und den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen den Ländern zu ermöglichen. Mit dem Übereinkommen 108 wurden den europäischen Bürgern nicht unmittelbar Rechte verliehen; es war nur an die Mitgliedstaaten des Europarats gerichtet. Sein Hauptziel bestand darin, die Staaten ohne oder mit nur unzureichenden Datenschutzvorschriften zu veranlassen, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden und eine Debatte über dieses Thema einzuleiten<sup>33</sup>. Da das Übereinkommen den Unterzeichnerstaaten ermöglichte, bestimmte Datenkategorien vom Anwendungsbereich des Übereinkommens auszunehmen, führte dies zu unterschiedlichen Datenschutzniveaus, mit dem Ergebnis, dass zwischen den nationalen Regelungssystemen nach wie vor Unterschiede bestanden.

Lange bevor auf Gemeinschaftsebene Initiativen ergriffen wurden, hatten die meisten europäischen Länder somit bereits Rechtsvorschriften erlassen, mit denen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Recht des Einzelnen auf Datenschutz und den Datenverarbeitungserfordernissen von öffentlichen Stellen, Arbeitgebern und anderen angestrebt wurde. Diese nationalen Gesetze wiesen in vieler Hinsicht Ähnlichkeiten auf, da sie vom Übereinkommen 108 ausgingen.

Im Übereinkommen 108 sowie in den Erklärungen im erläuternden Bericht zu dem Übereinkommen wird ausgeführt, dass Datenschutz nicht nur den Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens, sondern auch andere Rechte und Grundfreiheiten betrifft.

In Artikel 1 werden Ziel und Zweck des Übereinkommens wie folgt definiert:

*Zweck dieses Übereinkommens ist es, [...] für jedermann [...] sicherzustellen, dass seine Rechte und Grundfreiheiten, insbesondere sein Recht auf einen Persönlichkeitsbereich, bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten geschützt werden ("Datenschutz").*

Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten umfasst den Schutz der Privatsphäre, geht jedoch darüber hinaus. Mit Datenschutz soll sichergestellt werden, dass die Rechte und Grundfreiheiten, insbesondere (d.h. nicht nur) das Recht des Betroffenen auf einen Persönlichkeitsbereich, geachtet werden. Dies wird im erläuternden Bericht zum Übereinkommen weiter ausgeführt. Unter Nummer 25 heißt es:

*In der Präambel wird bekräftigt, dass die Unterzeichnerstaaten für die Menschenrechte und Grundfreiheiten eintreten. Ferner wird anerkannt, dass die unbeschränkte Ausübung des Rechts auf Datenverarbeitung unter bestimmten Bedingungen die Wahrnehmung anderer Grundrechte (beispielsweise das Recht auf einen Persönlichkeitsbereich, auf Nichtdiskriminierung, auf ein gerechtes Gerichtsverfahren) oder andere legitime persönliche Interessen (beispielsweise Beschäftigung, Verbraucherkredit) beeinträchtigen kann. Damit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Rechten und Interessen von Einzelpersonen gewahrt wird, werden in dem Übereinkommen bestimmte Bedingungen oder Einschränkungen für die Informationsverarbeitung festgelegt. Die Vorschriften, zu deren Anwendung in diesem Bereich sich die Vertragsstaaten verpflichten, könnten durch keine anderen Gründe gerechtfertigt werden.*

<sup>33</sup> ZERDICK, T. "European aspects of data protection, what rights for the citizen?" in Legal Issues of European Integration, Nr. 2, 1995, S. 64.

Diese Auslegung wird zudem durch Artikel 3 bestätigt, demzufolge jeder Staat bekannt geben kann,

*[...] dass er dieses Übereinkommen auch auf Informationen über Personengruppen, Vereinigungen, Stiftungen, Gesellschaften, Körperschaften oder andere Stellen anwendet, die unmittelbar oder mittelbar aus natürlichen Personen bestehen, unabhängig davon, ob diese Stellen Rechtspersönlichkeit besitzen oder nicht.*

### **3.2.4. Schutz personenbezogener Daten im Rahmen des EG-Vertrags**

#### Datenschutzrichtlinie

Trotz des Übereinkommens 108 bestanden weiterhin zu viele Unterschiede zwischen den nationalen Regelungssystemen. Diese Unterschiede erschienen Anfang der neunziger Jahre als unvereinbar mit der Zunahme der Informationsströme in der Europäischen Gemeinschaft und weltweit. Angesichts des wachsenden Handlungsbedarfs wurde ein datenschutzrechtliches Konzept auf Gemeinschaftsebene für erforderlich gehalten. Im Jahr 1990 billigte die Kommission ein Bündel von Maßnahmen für ein datenschutzrechtliches Konzept auf Gemeinschaftsebene, mit denen die nationalen Bestimmungen in diesem Bereich harmonisiert werden sollten. Hauptbestandteil war ein Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie mit zwei vorrangigen Zielen:

- Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihres Rechts auf Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten,
- Vermeidung von Hemmnissen für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Gemeinschaft.

Der Vorschlag stieß auf Einwände und musste von der Kommission überarbeitet werden. Gleichzeitig gewann die Harmonisierung des Datenschutzes jedoch an politischer Bedeutung. Eine maßgebliche Rolle spielte dabei das Weißbuch der Kommission "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert", in dem der unumkehrbare Wandel zu einer Informationsgesellschaft aufgezeigt wurde. Im Jahr 1995 wurde die Richtlinie 95/46/EG angenommen, nachdem dem Europäischen Rat der von einer hochrangigen Gruppe über europäische Informationsstrukturen<sup>34</sup> erstellte Bericht "Europas Weg in die Informationsgesellschaft" vorgelegt worden war. Als Ergebnis hiervon genossen die personenbezogenen Daten aller Bürger EU-weit einen gleichwertigen Schutz. Dieser Schutz wurde später auf den Bereich der elektronischen Kommunikation ausgedehnt.

#### Richtlinie über Privatsphäre und elektronische Kommunikation

Die Richtlinie über Privatsphäre und elektronische Kommunikation beruht auf denselben Grundsätzen wie die Datenschutzrichtlinie. Sie wurde 1997 angenommen<sup>35</sup> und 2002 durch eine überarbeitete Fassung, die Richtlinie 2002/58 über Privatsphäre und elektronische Kommunikation ersetzt. Ziel war die Regulierung von Bereichen, die durch die Datenschutzrichtlinie nicht hinreichend erfasst waren, wie der Zugang zu Gebührenabrechnungsdaten, Marketingtätigkeiten usw. Die Richtlinie von 2002 trägt der Entwicklung der Märkte und Technologien für elektronische Kommunikationsdienste wie dem Internet Rechnung und gewährleistet unabhängig von der verwendeten Technologie ein gleichermaßen hohes Datenschutzniveau<sup>36</sup>.

Die Richtlinie gehörte zu einem Paket von fünf Richtlinien und einem Beschluss zur Reform des

<sup>34</sup> Die Gruppe wurde von Kommissionsmitglied Bangemann geleitet.

<sup>35</sup> Richtlinie 94/66, ABl. L 24 vom 30.1.1998, S. 1.

<sup>36</sup> KOM(2003) 265 endg., S. 4.

bestehenden Regelungsrahmens für elektronische Kommunikationsdienste und -netze in der Gemeinschaft. Eines der Ziele dieser Gesamtreform bestand darin, technologisch neutrale Bestimmungen einzuführen, d.h. zu gewährleisten, dass Dienste unabhängig von den technologischen Mitteln, mit denen sie erbracht werden, auf gleichwertige Weise reguliert werden. Dies bedeutete, dass Verbraucher und Nutzer unabhängig von der von einem bestimmten Dienst verwendeten Technologie denselben Schutz erhalten mussten.

#### Auslegung dieser Gemeinschaftsrechtsakte

Beide Richtlinien sind im Lichte der Grundrechte auszulegen. Der Gerichtshof hat in der Rechtssache Österreichischer Rundfunk und andere<sup>37</sup> Folgendes festgestellt:

*Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Bestimmungen der Richtlinie 95/46, soweit sie die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, die zu Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten und insbesondere des Rechts auf Achtung des Privatlebens führen kann, im Lichte der Grundrechte auszulegen sind, die nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat [...]. Diese Grundsätze sind ausdrücklich in Artikel 6 Absatz 2 EU aufgenommen worden, der wie folgt lautet: Die Union achtet die Grundrechte wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.*

Der Gerichtshof verweist ausdrücklich auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

#### **3.2.5. Beide Rechte sind miteinander verknüpft. Der Schutz erstreckt sich auch auf öffentliche Informationen.**

Die beiden Grundrechte – Achtung der Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten, jeweils mit ihren eigenen Merkmalen – werden zwar getrennt aufgeführt, doch ist zu berücksichtigen, dass beide Rechte eng miteinander verknüpft sind und sich sogar in sehr weitem Maße überschneiden. Dies ist eine Folge der von den Gerichtshöfen sehr weit gefassten Auslegung des Begriffs "Privatsphäre". In der Rechtssache Rotaru<sup>38</sup> stellt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Folgendes fest:

*Zudem können öffentliche Informationen in den Bereich des Privatlebens fallen, wenn diese systematisch gesammelt und in Dateien von Behörden gespeichert werden.*

Gleichwohl gibt es Fälle einer Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die keinen Zusammenhang mit dem Schutz der Privatsphäre aufweisen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Registrierung von Personen, wenn sie eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Hierbei ließe sich beispielsweise an einen Abgeordneten des Europäischen Parlaments denken, der das Parlamentsgebäude betritt und hierbei von den Geräten an den automatischen Pforten registriert wird. Seine Daten werden verarbeitet, jedoch besteht kein Zusammenhang zur Privatsphäre.

In diesem Kontext sollte nochmals auf das Urteil in der Rechtssache Österreichischer Rundfunk und andere eingegangen werden. Der Gerichtshof befasste sich mit einem österreichischen Gesetz, das die Weitergabe von Gehaltsangaben in Bezug auf öffentliche Bedienstete an den österreichischen Rechnungshof und deren anschließende Veröffentlichung vorsah. In seinem Urteil hat der

<sup>37</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01. Slg. 2003, Seite I-4989, Randnummern 68 und 69.

<sup>38</sup> Urteil vom 4. Mai 2000, Sammlung 2000-V.

- eine Reihe von Kriterien festgelegt, die aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet sind und die bei der Bewertung der Richtlinie 95/46/EG heranzuziehen sind, soweit diese Richtlinie bestimmte Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre vorsieht (siehe Nummer 3.2.4);
- klargestellt, dass die Richtlinie 95/46/EG einen weit gefassten Anwendungsbereich hat. Der Schutz aufgrund dieser Richtlinie erstreckt sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, selbst wenn kein Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Rechts auf Privatsphäre besteht.

### 3.3. Rechtsgrundlage für Maßnahmen auf EU-Ebene

#### 3.3.1. Artikel 286 EGV

Nach Artikel 286 EGV, der 1997 als Teil des Amsterdamer Vertrags angenommen wurde, haben die Bestimmungen für die Organe und Einrichtungen der EU den Bestimmungen auf nationaler Ebene zu entsprechen. Dies umfasst die Errichtung einer unabhängigen Kontrollbehörde:

- (1) *Ab 1. Januar 1999 finden die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und den freien Verkehr solcher Daten auf die durch diesen Vertrag oder auf der Grundlage dieses Vertrags errichteten Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung.*
- (2) *[...] beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 die Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz, die für die Überwachung der Anwendung solcher Rechtsakte der Gemeinschaft auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft verantwortlich ist, und erlässt erforderlichenfalls andere einschlägige Bestimmungen.*

#### 3.3.2. Datenschutzverordnung: Einleitung

Mit der Verordnung 45/2001 wurde Artikel 286 des EG-Vertrags vom Europäischen Parlament und vom Rat umgesetzt. Sie haben Bestimmungen für den Schutz des Einzelnen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Verkehr dieser Daten erlassen. Die Datenschutzverordnung sieht die Einsetzung des Europäischen Datenschutzbeauftragten vor<sup>39</sup>. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Aspekte der Verordnung, insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses zu der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit, untersucht und erörtert.

Ebenso wie die beiden unter Nummer 3.2.4 genannten Richtlinien ist die Verordnung im Lichte der Grundrechte auszulegen, soweit sie die Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft, bei der Grundrechte, insbesondere das Recht auf Privatsphäre, verletzt werden könnten.

<sup>39</sup> Siehe auch Beschluss Nr. 1247/2002/EG des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. L 183 vom 12.7.2002, S. 1.

### 3.4. Hauptkomponenten der Datenschutzverordnung

#### 3.4.1. Allgemeine Bestimmungen

In Artikel 1 wird das zweifache Ziel der Verordnung dargelegt:

- *Die [...] Organe und Einrichtungen [...] gewährleisten [...] den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten; sie dürfen den freien Verkehr personenbezogener Daten untereinander oder mit Empfängern, die [den Grundsätzen der Datenschutzrichtlinie] unterliegen, weder beschränken noch untersagen;*
- *es wird eine unabhängige Kontrollbehörde eingerichtet, die die Anwendung der Bestimmungen der Verordnung auf alle Verarbeitungen durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft überwacht.*

Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen der Verordnung:

- *Der Ausdruck "personenbezogene Daten" bezeichnet alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person, die "betroffene Person" genannt wird;*
- *"Verarbeitung personenbezogener Daten" bezeichnet jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Wiederauffinden, das Abfragen, die Nutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung [...];*
- *"Einwilligung der betroffenen Person" bezeichnet jede Willensbekundung, die ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage erfolgt und mit der die betroffene Person akzeptiert, dass sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden;*
- *"für die Verarbeitung Verantwortlicher" bezeichnet das Referat oder die Verwaltungseinheit, die über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet.*

Die Weitergabe von Daten – durch Übermittlung und Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung – fällt unter die Definition des Begriffs "Verarbeitung". Indem die Weitergabe als eine Art der Verarbeitung erwähnt wird, schafft die Datenschutzverordnung selbst – wohlgermerkt unabhängig von der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit – die Möglichkeit, personenbezogene Daten zu veröffentlichen.

In Artikel 3 wird der Anwendungsbereich festgelegt und speziell erklärt, dass die Verordnung Anwendung findet auf

- *"alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft" (persönlicher Anwendungsbereich)*
- *"soweit die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen" (sachlicher Anwendungsbereich)*
- *die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.*



Der erste Punkt (persönlicher Anwendungsbereich) besagt im Besonderen, dass die Verordnung auf die Datenverarbeitung durch die Organe Anwendung findet: Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof. Ferner gilt sie für die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank, den Bürgerbeauftragten, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sie gilt auch für die nach dem sekundären Gemeinschaftsrecht geschaffenen Einrichtungen, und zwar für das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Europäische Umweltagentur, die Europäische Stiftung für Berufsbildung, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, das Gemeinschaftliche Sortenamtsamt, das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Union, die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Europäische Agentur für Wiederaufbau, die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und die Europäische Agentur für Flugsicherheit. Schließlich muss auch der Europäische Datenschutzbeauftragte der Verordnung nachkommen.

Nach dem zweiten Punkt werden Tätigkeiten dieser Organe und Einrichtungen, die vollständig unter die zweite oder die dritte Säule des EU-Vertrags fallen, von der Verordnung nicht erfasst. Gemäß dem Erwägungsgrund 16 der Verordnung gelten die mit der Datenschutzverordnung eingeführten Maßnahmen nicht für Einrichtungen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens, wie Europol oder Eurojust. Diese Einrichtungen wenden jedoch das Übereinkommen 108 an und müssen die Grundrechte achten (gemäß Artikel 6 EUV; siehe Erwägungsgrund 15 der Verordnung).

Im dritten Punkt wird schließlich die Anwendung der Verordnung bei manueller Verarbeitung beschränkt. Die Bedeutung dieser Einschränkung ergibt sich aus dem Erwägungsgrund 15 der Richtlinie 95/46/EG. Dateien, die nach bestimmten personenbezogenen Kriterien strukturiert sind, um einen leichten Zugriff auf die Daten zu ermöglichen, fallen unter die Datenschutzbestimmungen. Generell fällt eine Datei, insoweit sie einen leichten Zugriff auf personenbezogene Daten ermöglicht, in den Anwendungsbereich der Verordnung. Beispielsweise sind Listen der Teilnehmer ordentlicher Tagungen eines Organs, die in Papierform aufbewahrt werden, in der Regel erfasst. Es versteht sich von selbst, dass die Einschränkung in Bezug auf die Papierspeicherung an Bedeutung verliert.

### **3.4.2. Datenqualität und rechtmäßige Verarbeitung**

In Artikel 4 sind die Grundsätze für die Datenqualität festgelegt; danach dürfen personenbezogene Daten unter anderem nur

- *nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden;*
- *für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden [...];*
- *den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen; [...]*

Dieser Artikel bildet eines der Schlüsselemente der Datenschutzverordnung im Allgemeinen wie auch im Rahmen dieser Abhandlung, denn die Weitergabe personenbezogener Daten an die Öffentlichkeit ist als Verarbeitungsvorgang zu sehen.

Nach Artikel 4 muss die Weitergabe personenbezogener Daten

- aufgrund einer Rechtsgrundlage erfolgen (gemäß dem ersten Punkt muss die Verarbeitung rechtmäßig sein);
- dem Zweck der Erhebung entsprechen (unter dem zweiten Punkt wird ausdrücklich gesagt, dass die Daten nicht in einer mit dem Zwecke der Erhebung nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen).

Mit anderen Worten: Über den Zweck wird zum Zeitpunkt der Erhebung personenbezogener Daten entschieden. Diese zweite Anforderung beschränkt natürlich die Art des Zugangs, der der Öffentlichkeit gewährt werden kann<sup>40</sup>.

Damit die Datenverarbeitung als rechtmäßig angesehen werden kann, muss sie die ebenso wichtigen Bedingungen des Artikels 5 erfüllen. Dementsprechend dürfen personenbezogene Daten nur verarbeitet werden, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- *Die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die aufgrund der EG-Verträge oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse oder in legitimer Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeführt wird, die dem Organ oder der Einrichtung der Gemeinschaft oder einem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde; oder*
- *die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt; oder*
- *die Verarbeitung ist für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder für die Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen erforderlich, die auf Antrag der betroffenen Person erfolgen; oder*
- *die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben; oder*
- *die Verarbeitung ist für die Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person erforderlich.*

Artikel 5 spielt eine wichtige Rolle in Bezug auf die öffentliche Weitergabe personenbezogener Daten, da hierin definiert ist, ob eine solche Handlung rechtmäßig ist oder nicht. Unter den beiden ersten Punkten wird anerkannt, dass eine öffentliche Verwaltung oder Einrichtung manchmal gehalten ist, personenbezogene Daten weiterzugeben. Kurz gesagt, die Datenschutzverordnung steht einer Auslegung nach der Verordnung 1049/2001 offen. Wenn nach der Verordnung 1049/2001 eine Weitergabe erforderlich ist, so steht Artikel 5 der Verordnung 45/2001 dem nicht entgegen. Der Unterschied zwischen der Zugangsgewährung aufgrund von Artikel 5 Buchstabe a (erster Punkt) und der Zugangsgewährung aufgrund von Artikel 5 Buchstabe b (zweiter Punkt) ist sehr subtil, da die rechtliche Verpflichtung, der Öffentlichkeit Zugang zu gewähren, allgemeiner Art ist und die Umsetzung dieser Verpflichtung gleichzeitig die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse darstellt. Die Unterscheidung entfaltet rechtliche Auswirkungen in Artikel 18 (Widerspruchsrecht der betroffenen Person) – siehe Nummer 3.4.5.

Auch der dritte und der fünfte Punkt könnten von Belang sein.

Der dritte Punkt bei Artikel 5 verleiht den Organen und Einrichtungen das Recht zur Weitergabe personenbezogener Daten an einen Dritten, der für die Verwaltung bei Vorgängen im Rahmen eines Vertragsverhältnisses tätig ist. Der vierte Punkt ermöglicht die Veröffentlichung personenbezogener Daten, sofern die betroffene Person ihre unzweifelhafte Zustimmung erteilt hat. Die Bediensteten der Organe und Einrichtungen haben somit die Möglichkeit, im Voraus ausdrücklich um die Zustimmung zur Veröffentlichung eines bestimmten Dokuments zu bitten.

<sup>40</sup> Siehe im Einzelnen Kapitel 4.

Artikel 6 enthält Bestimmungen über die Änderung der Zweckbestimmung, die unbeschadet der Artikel 4, 5 und 10 zu beachten sind:

- *Personenbezogene Daten dürfen nur dann für andere Zwecke als die, für die sie erhoben wurden, verarbeitet werden, wenn die Änderung der Zwecke durch die internen Vorschriften des Organs oder der Einrichtung der Gemeinschaft ausdrücklich erlaubt ist.*
- *Ausschließlich zur Gewährleistung der Sicherheit oder Kontrolle der Verarbeitungssysteme oder -vorgänge erfasste personenbezogene Daten dürfen für keinen anderen Zweck verwendet werden, ausgenommen zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten.*

Erstens wird mit Artikel 6 ein zusätzlicher Schutz bezweckt, ohne die Garantien zu berühren, auf die die betroffene Person nach den Artikeln 4, 5 und 10 Anspruch hat. Zweitens ist der erste Punkt restriktiv formuliert. Er gilt nur im Falle einer strukturellen Änderung der Zweckbestimmung, die in den internen Vorschriften niedergelegt sein muss. Es soll nicht die Weitergabe von Dokumenten in Einzelfällen verhindert werden, wenn diese nach der Verordnung 1049/2001 erforderlich ist. Drittens müssen die internen Vorschriften die Verträge sowie das Sekundärrecht beachten. Interne Vorschriften im Widerspruch zu den Transparenzvorschriften dürfen daher nicht angewandt werden.

### **3.4.3. Übermittlung personenbezogener Daten**

Drei verschiedene Artikel (Artikel 7, 8 und 9) regeln die Übermittlung personenbezogener Daten, je nachdem, wer der Empfänger ist. Artikel 7 behandelt die Übermittlung personenbezogener Daten innerhalb von oder zwischen Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft und fällt nicht in den Rahmen dieser Abhandlung.

Artikel 8 regelt die Übermittlung an Empfänger, die den aufgrund der Datenschutzrichtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterliegen. Dazu zählen die öffentlichen Behörden in den Mitgliedstaaten sowie der private Sektor und natürliche Personen. Ferner fallen darunter Empfänger, die ihren Wohnsitz oder – im Falle von juristischen Personen – ihren Sitz in EFTA-Ländern haben. Nach Artikel 8 ist die Übermittlung nur zulässig,

- *wenn der Empfänger nachweist, dass die Daten für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder zur Ausübung der öffentlichen Gewalt gehört, erforderlich sind, oder*
- *wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten.*

Der erste Punkt bei Artikel 8 ist für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ohne Belang, da die auf Artikel 255 EGV gestützte Verordnung 1049/2001 der Öffentlichkeit den Zugang zu Dokumenten verschaffen soll. Mit dieser Verordnung sollen nicht die Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen und den öffentlichen Behörden in den Mitgliedstaaten geregelt werden, wengleich letztere die Bestimmungen der Verordnung nutzen könnten.

Der zweite Punkt hingegen veranschaulicht das Spannungsfeld zwischen der Datenschutzverordnung und der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit und zudem zwischen den unterschiedlichen Zielen der beiden Verordnungen. Eine wörtliche Auslegung des Textes hätte ein Ergebnis, das der Wirksamkeit der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit überaus abträglich wäre. Ein solches Ergebnis kann vom

Gemeinschaftsgesetzgeber nicht gewollt gewesen sein. Dieser zweite Punkt setzt voraus, dass der Empfänger eines Dokuments mit personenbezogenen Daten sein Zugangersuchen begründet. Der Zugang zu Dokumenten wird indessen auch gewährt, um dem Bürger eine bessere Beteiligung am demokratischen Prozess zu ermöglichen. Dafür ist entscheidend, dass der Bürger kein besonderes Interesse am Zugang zu einem Dokument nachweisen muss, wie dies vom Gericht erster Instanz in seiner Rechtsprechung bestätigt wurde <sup>41</sup>.

Der zweite Punkt sollte daher in Anbetracht der Ziele ausgelegt werden, die die einschlägigen Bestimmungen sowohl der Datenschutzverordnung als auch der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit verfolgen (teleologische Interpretationsmethode). Zum einen gibt Artikel 2 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit dem Unionsbürger ein einklagbares Recht auf Zugang zu Dokumenten für die bereits dargelegten Zwecke. Zum anderen behandelt Artikel 8 beim zweiten Punkt den Schutz der betroffenen Person lediglich in den Fällen, in denen die Weitergabe von Daten an sich aufgrund der Bestimmungen der Gemeinschaftsvorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten erlaubt ist. In solchen Fällen würde die Übermittlung der Daten seine berechtigten Interessen in der Regel nicht beeinträchtigen. Anders ausgedrückt kann die Weitergabe durch Artikel 8 in dessen zweitem Punkt nicht eingeschränkt werden, wenn die Übermittlung personenbezogener Daten nach den anderen Bestimmungen der Verordnung 45/2001 zulässig ist.

Diese Überlegungen führen zu folgender Auslegung: In den Fällen, in denen die Datenübermittlung zum Zwecke der Anwendung von Artikel 2 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit erfolgt, und unter der Voraussetzung, dass die Weitergabe der Daten nach den Bestimmungen der Gemeinschaftsvorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist, gilt der Nachweis der Notwendigkeit der Datenübermittlung als naturgemäß erbracht. Zudem kann eine solche Übermittlung die berechtigten Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigen. Mit anderen Worten können in Anbetracht der in der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Bedingungen und Garantien *berechtigte Interessen* durch eine *notwendige* Datenübermittlung nicht beeinträchtigt werden.

Artikel 9 regelt die Übermittlung personenbezogener Daten an Empfänger, die nicht der Datenschutzrichtlinie unterliegen, wie natürliche oder juristische Personen in Drittländern, Behörden von Drittländern oder internationale Organisationen. Nach Artikel 9 ist eine Übermittlung nur erlaubt, wenn für personenbezogene Daten ein angemessenes Schutzniveau in dem Land des Empfängers oder innerhalb der empfangenden internationalen Organisation gewährleistet ist. Diese Einschränkung gilt auch in Fällen, in denen öffentliche Dokumente personenbezogene Daten enthalten.

Die Verordnung 1049/2001 lässt die Anwendung von Artikel 9 unberührt. Erstens wird durch die Verordnung ein Recht nur Bürgern der Europäischen Union und natürlichen oder juristischen Personen verliehen, die ihren Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben. Zweitens *könnte* ungeachtet dieser Einschränkung die Weitergabe eines Dokuments nach Maßgabe der Verordnung 1049/2001 mit der Übermittlung personenbezogener Daten in ein Drittland verbunden sein, zum Beispiel dann, wenn das betreffende Dokument von einem Unionsbürger angefordert wird, der in einem Drittland wohnt.

Umfasst die Weitergabe die Übermittlung personenbezogener Daten in ein Land oder an eine internationale Organisation, bei dem bzw. der ein angemessenes Schutzniveau *nicht* gewährleistet ist, so würde die Weitergabe nach der Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b dieser

---

<sup>41</sup> Siehe Punkt 2.4.1.

Verordnung verweigert, weil die Privatsphäre eines Einzelnen durch die Weitergabe erheblich beeinträchtigt werden könnte.

#### **3.4.4. Sensible Daten**

Die Regelung zu den sensiblen Daten findet sich in Artikel 10 Absatz 1:

*Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von Daten über Gesundheit oder Sexualeben sind untersagt.*

Das in diesem wichtigen Artikel formulierte Verbot unterliegt einer Reihe von Ausnahmen. Das Verbot gilt nicht, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung erteilt hat, wenn die Verarbeitung sich auf Daten bezieht, die offenkundig öffentlich gemacht worden sind, oder wenn sie zur Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person erforderlich ist. Gemäß Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung 45/2001 können vorbehaltlich angemessener Garantien aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses andere Ausnahmen im Gemeinschaftsrecht vorgesehen werden. Die Verordnung 1049/2001 enthält solche Ausnahmen, denn ihr zufolge sind aus Gründen des öffentlichen Interesses Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten können, vorbehaltlich des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b freizugeben. In einigen Fällen müssen sensible Daten somit der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wenngleich die Regelung zu solchen Datenkategorien weitaus restriktiver ist (siehe Kapitel 4 zu weiteren Einzelheiten).

Ferner gelten bei der Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen, zusätzliche Anforderungen (Artikel 10 Absatz 5). Diese Bestimmung könnte für Daten von Bedeutung sein, die Disziplinarverfahren und -maßnahmen bei Mitarbeitern der Organe und Einrichtungen betreffen.

#### **3.4.5. Rechte der betroffenen Personen**

Die Datenschutzverordnung verleiht den betroffenen Personen auch eine Reihe ausdrücklicher einklagbarer Rechte. Diese Bestimmungen sind Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes der Verarbeitung nach Treu und Glauben, wie er in Artikel 4 der Verordnung 45/2001 verankert ist. Sie enthalten Verfahrensgarantien für die betroffene Person. Einerseits hat die betroffene Person das Recht, unterrichtet zu werden und ausgehend davon ihre berechtigten Interessen zu verteidigen. Andererseits kann das Organ oder die Einrichtung, das bzw. die über eine Datenfreigabe zu entscheiden hat, die Initiative ergreifen und die betroffene Person frühzeitig von dieser Absicht in Kenntnis setzen und sie gegebenenfalls um Zustimmung zur Freigabe ersuchen.

In Artikel 13 ist das Recht jeder Person auf Auskunft über sie betreffende personenbezogene Daten verankert. Wie bereits in der Einleitung dargelegt, wird in dieser Abhandlung auf das Auskunftsrecht selbst nicht näher eingegangen. Allerdings gibt Artikel 13 der betroffenen Person das Recht, unter anderem auch Auskunft über die Zwecke der Verarbeitung, über die Datenkategorien, die verarbeitet werden, und über die Empfänger, an die die Daten übermittelt werden, zu erhalten.

Artikel 17 beinhaltet das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen zu verlangen, dass Dritten, denen die Daten übermittelt wurden, jede Berichtigung, Löschung oder Sperrung [...] mitgeteilt wird, es sei denn, dass sich dies als unmöglich erweist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeutet.

Artikel 18, der das Widerspruchsrecht der betroffenen Person behandelt, ist von besonderer Bedeutung für die Thematik dieser Abhandlung. Die betroffene Person hat das Recht,

a) *jederzeit aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen gegen die Verarbeitung von sie betreffenden Daten Widerspruch einzulegen, außer in den unter Artikel 5 Buchstabe b [...] fallenden Fällen. Bei berechtigtem Widerspruch darf sich die betreffende Verarbeitung nicht mehr auf diese Daten beziehen.*

Artikel 18 unterscheidet zwischen einer Verarbeitung im Sinne des ersten Punkts bei Artikel 5 – erforderlich im öffentlichen Interesse – und einer Verarbeitung im Sinne des zweiten Punkts bei Artikel 5 – für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich. Genau genommen ist die laut Verordnung 1049/2001 geforderte Verarbeitung eine rechtliche Verpflichtung im Sinne des zweiten Punkts bei Artikel 5. Als Folge davon hätte die betroffene Person kein Widerspruchsrecht. Dies wäre jedoch unbefriedigend, da die rechtliche Verpflichtung zur Freigabe eines Dokuments mit personenbezogenen Daten im Sinne der Verordnung 1049/2001 nicht bedingungslos gilt. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b sieht eine Ausnahme vor, die sich ausdrücklich auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten bezieht, und schreibt vor, dass den Folgen der Freigabe für die betroffene Person Rechnung zu tragen ist. Es wäre unter diesen Umständen unsinnig, einer betroffenen Person ein Widerspruchsrecht – ein zentrales Element des Datenschutzes – zu versagen, denn die Meinung der betroffenen Person ist wichtig für die Entscheidung über die Freigabe.

Artikel 18 sollte in dem Sinne ausgelegt werden, dass er einer betroffenen Person das Widerspruchsrecht nur dann versagt, wenn die rechtliche Verpflichtung zur Weitergabe oder anderweitigen Verarbeitung personenbezogener Daten ohne Bedingungen gilt. In solch einem Fall wäre ein Widerspruchsrecht gegenstandslos. Eine solche unbedingte Verpflichtung findet sich zum Beispiel in Artikel 25 Absatz 3 des Personalstatuts (siehe Nummer 2.4.2).

Demnach hat die betroffene Person nach Artikel 18 ein Widerspruchsrecht, wenn nach der Verordnung 1049/2001 um eine Datenweitergabe ersucht wird.

Es ist jedoch zu bedenken, dass eine Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung aller betroffenen Personen, damit diese ihr Widerspruchsrecht wahrnehmen können, unverhältnismäßig und der Wirksamkeit der Verordnung 1049/2001 abträglich wäre. Daher würde folgender Denkansatz dem Wortlaut von Artikel 18 wie auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht: Das jeweilige Organ oder die jeweilige Einrichtung der Gemeinschaft sollte vor einer Entscheidung über eine Datenweitergabe die betroffene Person lediglich dann nach ihrer Meinung befragen, wenn damit zu rechnen ist, dass die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Freigabe eines Dokuments erheblich beeinträchtigt werden könnte<sup>42</sup>. In solchen Fällen ist die Meinung der betroffenen Person zu den Auswirkungen der Freigabe auf ihre Privatsphäre einer der Anhaltspunkte für den Entscheidungsträger.

### **3.4.6. Ausnahmen und Einschränkungen**

Nach Artikel 20 der Verordnung 45/2001 können die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft deren Anwendung, z.B. von Artikel 4 Absatz 1, einschränken. Erfolgt eine solche Einschränkung, so ist die betroffene Person über die wesentlichen Gründe zu unterrichten und berechtigt, sich an den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu wenden (Artikel 20 Absatz 3).

<sup>42</sup> nach den Kriterien der Nummern 4.3.3 und 4.3.4.

Die Ausnahmen und Einschränkungen nach Artikel 20 sind Abweichungen vom Gleichgewicht der Verordnung 45/2001. Sie entziehen der betroffenen Person die wesentlichen Schutzelemente, auf die sie nach der Verordnung Anspruch hat. Nach dem Gemeinschaftsrecht sind solche Abweichungen eng auszulegen. Es sei hervorgehoben, dass Artikel 20 für Ausnahmefälle gedacht ist, in denen der Schutz der betroffenen Person aufgrund von Artikel 4 der Verordnung andere grundlegende öffentliche Interessen verletzen würde. Die Verordnung 45/2001 fordert eine ausdrückliche Begründung für jeden Einzelfall, in dem die Einschränkung nach Artikel 20 angewandt wird. Diese Begründung unterliegt der Überprüfung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten (und in letzter Instanz dem Gerichtshof).

Aus eben diesen Gründen ist Artikel 20 im Rahmen dieser Abhandlung ohne Belang. Die in den Verordnungen 1049/2001 und 45/2001 enthaltene Regelung sorgt in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit und den Schutz der betroffenen Person für Ausgewogenheit (bzw. für eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit) und schützt so das öffentliche Interesse am Zugang der Öffentlichkeit. Deshalb sind weitere Ausnahmen nach Artikel 20 überflüssig.

### **3.5. Charta der Grundrechte und Verfassung**

In der Verfassung heißt es ausdrücklich: "Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten". Dieses Recht, das bereits in der geltenden Charta der Grundrechte der Union anerkannt ist, erhält durch die Verfassung einen verbindlichen Charakter und kann vor Gericht eingeklagt werden.

Tatsächlich wird das Recht auf Datenschutz in der Verfassung an zwei Stellen genannt:

- In Titel VI über das demokratische Leben der Europäischen Union im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Transparenz, den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und die Aufgabe des Europäischen Bürgerbeauftragten (Artikel I-51). Dies zeigt deutlich, dass der Schutz personenbezogener Daten als ein wesentlicher Bestandteil eines korrekt und verantwortungsvoll geführten Gemeinwesens gesehen wird.
- In der Charta der Grundrechte, die Teil II der Verfassung bildet<sup>43</sup>. Hier sind in Artikel II-68 die Kernpfeiler des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, d.h. Grundprinzipien, Persönlichkeitsrechte und datenschutzrechtliche Überwachung zusammengefasst. Artikel II-67 der Charta nimmt gesondert Bezug auf die Achtung des Privat- und Familienlebens. So kommt klar zum Ausdruck, dass beide Konzepte unterschiedliche, wenn auch eng zusammenhängende Merkmale aufweisen.

Ferner übernimmt Artikel I-9 Absatz 3 den Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 des EU-Vertrags in Bezug auf die Achtung der Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte gewährleistet sind, und nennt die Achtung der Grundrechte als allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts.

Nach Artikel I-51 Absatz 2 unterliegt der Schutz personenbezogener Daten einem Europäischen Gesetz, das deren Verarbeitung sowohl durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft als auch durch die Mitgliedstaaten regelt.

---

<sup>43</sup> Vgl. Nummer 2.6 über die Rechtsstellung von Teil II der Verfassung.

## 4. Gleichzeitige Anwendung der Verordnungen

### 4.1. Einleitung

In diesem Kapitel wird die gleichzeitige Anwendung von zwei Verpflichtungen der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft behandelt.

Zum einen müssen die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft den europäischen Bürgern den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten gewähren (Einzelheiten dazu in Kapitel 2), um die Wirksamkeit des Grundrechts auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten sicherzustellen, das im EG-Vertrag anerkannt wurde und in der Verordnung 1049/2001 sowie für Fälle, in denen diese Verordnung nicht gilt, in anderen Rechtsakten seinen Niederschlag fand. Der Zugang zu Dokumenten ist ein wichtiges Instrument zur Förderung der Teilhabe am Beschlussfassungsprozess der öffentlichen Stellen und zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Verwaltung gegenüber den Bürgern.

Zum anderen müssen die Organe und Einrichtungen dem Einzelnen Schutz in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten gewähren (Einzelheiten dazu in Kapitel 3), um die Wirksamkeit des Grundrechts auf Datenschutz sicherzustellen, das dem Einzelnen mit der Verordnung 45/2001 sowie für Fälle, in denen diese Verordnung nicht gilt, mit anderen Rechtsakten verliehen wurde. Dieses Recht gilt auch uneingeschränkt für personenbezogene Daten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind oder über die eine öffentliche Behörde oder sonstige Stelle verfügt.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat anerkannt, dass beide Verpflichtungen gleichzeitig anwendbar sein und kollidieren können. In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 1049/2001 ist vorgesehen, dass die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten, beeinträchtigt würde. Nach der Verordnung 45/2001 ist die Verbreitung personenbezogener Daten zulässig, wenn dies für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse ausgeführt wird, und/oder für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, wie der Gewährung öffentlichen Zugangs zu einem Dokument, erforderlich ist (siehe Artikel 5 der Verordnung 45/2001).

Der Gemeinschaftsgesetzgeber erkennt die Möglichkeit einer Kollision an, ohne klare Vorgaben zu machen, wie vorzugehen ist, wenn es zu einer Kollision kommt. Außerdem ist anzumerken, dass beide Rechte gleichen Stellenwert haben und in der Verfassung zusammen aufgeführt werden, und zwar unter dem Titel "Das demokratische Leben der Union".

Dieses Kapitel hat zum Ziel, den zuständigen Stellen innerhalb der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft die notwendigen Orientierungshilfen zu geben, wie vorzugehen ist, wenn die beiden Rechte (oder – aus dem Blickwinkel der EU-Organe und -Einrichtungen – die beiden Verpflichtungen) gleichzeitig greifen. In Kapitel 5 werden dann einige Erfahrungen mit dieser Situation dargelegt.

Diese Orientierungshilfen können nützlich sein, um

- \* vor der Erhebung personenbezogener Daten (proaktiv)
  - Verfahren festzulegen,
  - technische Systeme zu entwickeln oder
  - interne Regeln für den Zugang zu bestimmten Dokumenten mit personenbezogenen Daten festzulegen.



- \* nach einer Erhebung von Daten (reaktiv) eine Entscheidung zu treffen,
  - wenn eine Person Zugang zu einem Dokument beantragt, das personenbezogene Daten enthält,
  - ob ein Dokument, das personenbezogene Daten enthält, veröffentlicht wird,
  - wenn der Öffentlichkeit Zugang zu einem Dokument gewährt wurde und die betroffene Person Beschwerde erhebt.

## 4.2. Leitgrundsätze

### 4.2.1. Blickwinkel: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit

Wie bereits erwähnt wurde, enthalten die beiden Verordnungen keine klaren Vorgaben, wie zu verfahren ist, wenn beide Verordnungen gleichzeitig anzuwenden sind. Diese Frage kann aus dem Blickwinkel der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit, insbesondere deren Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b, oder aus dem Blickwinkel der Datenschutzverordnung angegangen werden. In dieser Abhandlung wird der erste Blickwinkel gewählt. Es soll festgestellt werden, unter welchen Bedingungen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b Anwendung finden sollte.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 1049/2001 eignet sich als Ausgangspunkt, um die beiden legitimen Interessen gegeneinander abzuwägen. Er verweist auf die Datenschutzrichtlinie und geht dadurch ausdrücklich auf die Beziehung zwischen den beiden Verordnungen ein. Zudem wird die Problematik aller Voraussicht nach vor allem in Fällen auftreten, in denen eine Entscheidung über den Zugang zu bestimmten Dokumenten zu treffen ist.

### 4.2.2. Grundsatz des Rechts auf Information und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

In dieser Abhandlung wird die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere sein Urteil in der Rechtssache Rat gegen Hautala<sup>44</sup> berücksichtigt. Der Gerichtshof hat anerkannt, dass die Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, wenn es um personenbezogene Daten geht, vor dem Hintergrund folgender Grundsätze auszulegen sind:

- Grundsatz des Rechts auf Information. Der Zweck der Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten liegt darin, "der Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu Ratsdokumenten zu eröffnen, so dass jede Ausnahme von diesem Recht eng ausgelegt und angewandt werden muss". Zudem ist der Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten nicht nur auf Dokumente als solche, sondern auch auf ihren Inhalt anzuwenden. Schließlich bedeutet der Grundsatz des Rechts auf Information auch, dass die Entscheidung darüber, ob das Dokument für den Antragsteller von Interesse oder Belang ist, bei diesem und nicht bei dem Organ oder der Einrichtung liegt, das bzw. die über das Dokument verfügt. Es ist in diesem Zusammenhang irrelevant, wenn ein Organ bei der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument der Auffassung ist, dass dieses für den Antragsteller von geringem Nutzen ist.
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ausnahmen vom Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sind auf ihre Verhältnismäßigkeit hin zu prüfen. Die Ausnahmen dürfen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels angemessene und erforderliche Maß

<sup>44</sup> C-353/99 P, zitiert in Fußnote 17. Bei der Analyse dieser Rechtssache wird vor allem auf die Randnummern 25 bis 31 des Urteils Bezug genommen.

hinausgehen<sup>45</sup>. Zudem hat ein Organ im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu untersuchen, ob teilweiser Zugang zu den Informationen gewährt werden sollte, die nicht unter eine Ausnahme fallen.

Ferner ist auf zwei Grundsatzdokumente in diesem Bereich hinzuweisen, die maßgebliche Bedeutung haben. Die Datenschutzgruppe nach Artikel 29 bezieht sich nicht auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sondern konzipiert einen Ansatz, bei dem die beiden Grundrechte im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden; dabei stellt sie Folgendes fest:<sup>46</sup>

"Da die Verpflichtung der Verwaltung, der Öffentlichkeit Zugang zu ihren Unterlagen zu gewähren, durch ihre Verpflichtung eingeschränkt wird, personenbezogene Daten zu schützen, [...]" ergibt sich, bei Betrachtung der "Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Unterlagen in Verbindung mit den Datenschutzvorschriften, [...] in den meisten Fällen die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen den beiden Rechten. Das bedeutet, dass jeweils eine Einzelfallprüfung erfolgen muss, um festzustellen, welches der beiden Rechte höher einzustufen ist, also ob dem Antrag auf Zugang stattgegeben oder ob er abgelehnt werden soll."

Unterstützung erhält dieser Ansatz durch den Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Obgleich die Kommission die Ausnahmen von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung als zwingend und absolut bezeichnet, stellt sie fest<sup>47</sup>:

Der Entscheidung über den Zugang zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten muss eine Abwägung der betroffenen Interessen vorausgehen, nämlich einerseits des Informationsrechts der Öffentlichkeit und andererseits des Schutzes der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Diese Abwägung muss von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung aller jeweiligen Umstände erfolgen.

"Abwägung" und "Verhältnismäßigkeit" sind nicht dasselbe, können aber zu einem ähnlichen Ergebnis führen. Beide Kriterien implizieren, dass Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b nicht mechanisch angewandt werden kann. Es ist eine Analyse der verschiedenen Aspekte auf Einzelfallbasis vorzunehmen, bei der alle relevanten Aspekte Berücksichtigung finden. Ziel einer konkreten und individuellen Prüfung ist es, herauszufinden, in welchem Maße eine Ausnahme anzuwenden ist. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass eine Ausnahme von der allgemeinen Regel (konkrete und individuelle Prüfung für jedes beantragte Dokument) grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn offensichtlich ist, dass der Zugang verweigert bzw. im Gegenteil gewährt werden muss. Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn ein Dokument in seiner Gesamtheit unter eine Ausnahme fällt oder im Gegenteil offensichtlich in seiner Gesamtheit zugänglich ist oder von der Kommission unter ähnlichen Umständen bereits einer konkreten, individuellen Prüfung unterzogen worden ist.

### **4.2.3. Teilweiser Zugang und Begriff des "unangemessenen Verwaltungsaufwands"**

Wie bereits festgestellt, gilt grundsätzlich das Prinzip des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten; die Möglichkeit, den Zugang zu verweigern, stellt die Ausnahme dar. Dieser Sachverhalt muss in Verbindung mit dem Grundsatz des Rechts auf Information vor dem Hintergrund von Artikel 1 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit gesehen werden, der der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten einräumt. Dies führt zu dem Schluss, dass in den Fällen, in denen die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf der Grundlage einer konkreten und individuellen Untersuchung gezeigt hat, dass ein vollständiger Zugang die Privatsphäre eines Einzelnen beeinträchtigen würde, die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs in

<sup>45</sup> Randnummer 28 des Urteils.

<sup>46</sup> WP 29, Stellungnahme 5/2001, S. 5, siehe Fußnote 3.

<sup>47</sup> Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, S. 19; siehe Fußnote 14.

Betracht zu ziehen ist. In der Rechtssache Rat gegen Hautala hat der Gerichtshof festgestellt, dass so vorgegangen werden sollte, dass bestimmte Teile oder Daten in einem Dokument unkenntlich gemacht werden, es sei denn, dies wäre mit einem unangemessenen Verwaltungsaufwand verbunden.

Es ist anzumerken, dass dies nicht immer eine angemessene Lösung ist, da die Bezugnahme auf personenbezogene Daten in manchen Fällen den Kern des Dokuments darstellt. Eine bestimmte Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten könnte zwar in anonymisierter Form (aufgrund der politischen Wirkung der Entscheidung) fast den gleichen Wert haben, dies würde aber auf keinen Fall für einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einer Liste der Kandidaten für einen bestimmten hochrangigen Posten bei der Kommission gelten.

In der Rechtssache Konsumenteninformation gegen Kommission<sup>48</sup> hat sich das Gericht erster Instanz näher mit dem Begriff des "unangemessenen Verwaltungsaufwands" befasst und dabei festgestellt, dass die Möglichkeit eines Verzichts auf eine konkrete und individuelle Prüfung eines Dokuments nur in Ausnahmefällen gegeben ist. In dem Urteil (die Rechtssache betraf einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einer 47.000 Seiten umfassenden Akte) schloss sich das Gericht nicht der Entscheidung der Kommission an, die Seiten in Kategorien einzuteilen und dann zu erklären, dass für jede Kategorie eine Ausnahme gelte. Das Gericht verwies auch auf Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit und auf die Möglichkeit, dass sich ein Organ informell mit dem Antragsteller ins Benehmen setzen kann, um eine ausgewogene Lösung zu finden. Das Gericht erinnerte daran, dass ein Organ nach Artikel 7 Absatz 3 derselben Verordnung die Möglichkeit hat, den Zeitraum für die Bearbeitung eines Antrags zu verlängern.

#### **4.2.4. Auslegung vor dem Hintergrund von Artikel 8 EMRK**

Wie in Kapitel 3 dargelegt wurde, sind die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Lichte der Grundrechte auszulegen, wenn sie eine Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, bei der die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Grundfreiheiten, insbesondere das Recht auf die Privatsphäre, beeinträchtigt werden könnten.

Die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit vorgesehene Ausnahme bezieht sich definitionsgemäß nur auf personenbezogene Daten, bei denen das Recht auf Privatsphäre beeinträchtigt werden könnte. Bei allen Entscheidungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b muss Artikel 8 EMRK gewahrt bleiben: die Verbreitung eines Dokuments darf nicht einen Verstoß gegen Artikel 8 EMRK bewirken.

In der Praxis bedarf es keiner zusätzlichen Prüfung im Rahmen von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b, um die Zulässigkeit von Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre nach Artikel 8 Absatz 2 EMRK festzustellen. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b bietet selbst die erforderliche Rechtsgrundlage, was zur Folge hat, dass die Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre "in Einklang mit dem Gesetz" stehen wird. Das Konzept "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" ist – nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – vergleichbar mit dem Konzept der Verhältnismäßigkeit<sup>49</sup>. Es beinhaltet eine Abwägung aller relevanten Interessen und faktischen Umstände<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Rechtssache T-2/03, Urteil vom 13. April 2005, Text des Urteil zugänglich unter <http://europa.eu.int/cj/en/content/juris/index.htm>.

<sup>49</sup> Obgleich es genau gesagt die Verhältnismäßigkeit der Ausnahme vom Schutz der Privatsphäre (und nicht wie beim Urteil in der Rechtssache Rat gegen Hautala die Verhältnismäßigkeit der Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten) betrifft.

<sup>50</sup> Siehe P. van Dijk und G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Dritte Auflage, Den Haag 1998, S. 537.

In der Rechtssache Peck<sup>51</sup> untersuchte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen mutmaßlichen Verstoß gegen Artikel 8 EMRK. Der Gerichtshof untersuchte zwei Fragen: zum einen, ob das Eindringen in die Privatsphäre in Einklang mit dem Gesetz erfolgte und ein legitimes Ziel hatte, und zum anderen, ob dieses Eindringen gerechtfertigt war. Zu dem letzteren Punkt stellt der Gerichtshof allgemein fest, dass die zuständigen nationalen Behörden in Fällen, die die Verbreitung personenbezogener Daten betreffen, über einen Ermessensspielraum verfügen, um die relevanten, in Konflikt stehenden öffentlichen und privaten Interessen nach Treu und Glauben gegeneinander abzuwägen<sup>52</sup>. Im Falle eines Konflikts zwischen der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit und der Datenschutzverordnung muss die Begründung innerhalb dieser Grenzen gefunden werden.

### **4.3. Untersuchung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit**

#### **4.3.1. Sind beide Verordnungen anzuwenden?**

Es ist zu berücksichtigen, dass die Verordnung 1049/2001 einerseits und die Verordnung 45/2001 andererseits unterschiedliche Geltungsbereiche und Ziele haben.

Unterschiedlichkeit der Geltungsbereiche: Die Verordnung 1049/2001 gilt nur für Dokumente, die vom Europäischen Parlament, vom Rat oder von der Kommission erstellt wurden oder bei ihnen eingegangen sind und sich in ihrem Besitz befinden. Wie in Kapitel 2 dargelegt wurde, haben aber auch die meisten anderen Organe und Einrichtungen auf freiwilliger Grundlage ähnliche Vorschriften angenommen.

Die Verordnung 45/2001 ist beschränkt auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, soweit die Verarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen. Die Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen (zu den Einschränkungen in Bezug auf die Papierspeicherung siehe Nummer 3.4.1).

Eine restriktive Auslegung der Verordnung 45/2001 ergibt, dass sie in dieser Hinsicht nur Tätigkeiten innerhalb der ersten Säule abdeckt. So könnte es Fälle geben, die außerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung liegen würden. Da jedoch alle Mitgliedstaaten der EU die EMRK und das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten ratifiziert haben, unterlägen solche Fälle eh diesen beiden Übereinkommen in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Zudem greift auch Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Zusammenfassend gesagt haben die aus den Verordnungen 1049/2001 und 45/2001 resultierenden Grundsätze einen breiten Anwendungsbereich. Die Beschränkungen des Geltungsbereichs der Verordnungen selbst haben nicht die Wirkung, die Bereiche zu begrenzen, in denen die Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit wie auch die Vorschriften über den Datenschutz gelten.

---

<sup>51</sup> Urteil vom 28. Januar 2003, Sammlung 2003-I.

<sup>52</sup> S. 18-19. Über den gleichen Ermessensspielraum verfügen selbstverständlich die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

Unterschiedlichkeit der Ziele: Die Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit bezweckt größtmögliche Offenheit bei den Beschlussfassungsverfahren öffentlicher Stellen und den Informationen, auf denen die Beschlüsse beruhen. Gleichzeitig wird mit der Verordnung eine möglichst einfache Ausübung dieser Rechte sowie die Förderung guter Verwaltungspraktiken angestrebt. Die Datenschutzverordnung bezweckt hingegen den Schutz der Grundrechte und -freiheiten des Einzelnen, insbesondere den Schutz seines Rechts auf Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

Die beiden unterschiedlichen Ziele kollidieren selten. Die Privatsphäre (und Integrität) des Einzelnen ist nur eine der Ausnahmen von einer automatischen Gewährung des Zugangs zu Dokumenten für die Öffentlichkeit und sollte im Rahmen der in (Artikel 4) der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit enthaltenen erschöpfenden Liste von Ausnahmen auch so gesehen werden.

In den meisten Fällen kann ein angefordertes Dokument freigegeben werden, ohne dass das Recht eines Einzelnen auf Privatsphäre beeinträchtigt wird – die Tatsache allein, dass ein Dokument personenbezogene Daten enthält, bedeutet noch nicht, dass die Privatsphäre einer Person berührt wird. Amtliche Dokumente enthalten häufig personenbezogene Daten. Doch berühren diese Daten nur in einer gewissen Zahl von Fällen – abhängig von den Umständen – die Privatsphäre einer betroffenen Person. Nur in diesen Fällen kann es zu einer Kollision mit der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit kommen. Es ist Aufgabe der zuständigen Behörden, sicherzustellen, dass der Schutz der Privatsphäre der betroffenen Person keine unverhältnismäßigen Auswirkungen auf das Transparenzinteresse hat.

Zusammenfassend gesagt kollidieren die beiden Verordnungen nicht *per se*. In vielen Fällen kann der Öffentlichkeit Zugang zu einem Dokument gewährt werden, ohne dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden.

Eine Kollision zieht jedoch – wie im Folgenden aufgezeigt wird – nicht zwangsläufig Entscheidungsschwierigkeiten nach sich. Im Gegenteil:

- in vielen Fällen ist die Gewährung eines teilweisen Zugangs zu einem Dokument – bei Unkenntlichmachung der Verweise auf Personen – eine logische und effiziente Lösung, um die beiden Grundrechte in Einklang zu bringen;
- oftmals kann vorab eine Lösung gefunden werden, indem die betroffene Person darüber informiert wird, welche Verwendung personenbezogener Daten, die sie einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft mitteilt, finden werden (proaktiver Ansatz).

#### **4.3.2. Eigentliche Untersuchung: Einleitung**

Wurde festgestellt, dass ein Dokument in den Geltungsbereich der Verordnung 1049/2001 (oder eines ähnlichen Rechtsakts) fällt, und verbietet keine andere Bestimmung den Zugang zu diesem Dokument, so ist die entscheidende Frage: Ist die Ausnahme von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b anzuwenden?

Es müssen in diesem Zusammenhang drei Bedingungen erfüllt sein:

1. Die Privatsphäre der betroffenen Person muss berührt werden.
2. Der Zugang der Öffentlichkeit muss erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person haben.
3. Der Zugang der Öffentlichkeit ist nach den Datenschutzvorschriften nicht statthaft.

Die Untersuchung führt zu einer Checkliste, die in Kapitel 6 enthalten ist.

### 4.3.3. Bedingung 1: Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt?

Viele Dokumente enthalten gewisse personenbezogene Daten. Da jedoch nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 1049/2001 der Zugang zu Dokumenten nur dann zu verweigern ist, wenn der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigt würde, ist festzustellen, ob das Interesse der betroffenen Person in den Geltungsbereich des Schutzes nach Artikel 8 EMRK fällt.

Wie unter Nummer 3.2.2. dargelegt wurde, geht Artikel 8 EMRK über den Schutz des Privatlebens hinaus und darf nicht restriktiv ausgelegt werden, hat aber auch Grenzen. Dazu können folgende Orientierungshilfen gegeben werden:

- Es muss ein ersichtliches Interesse der betroffenen Person gegeben sein, was bedeutet, dass das Dokument Einzelheiten über eine Person enthalten muss, die normalerweise als "persönlich" oder "privat" betrachtet werden.
- Die Tatsache, dass ein Dokument personenbezogene Daten allgemeiner Art wie den Namen einer Person enthält, sollte (im Allgemeinen) einer Verbreitung nicht im Wege stehen.
- Der Begriff des Privatlebens schließt berufliche oder geschäftliche Tätigkeiten nicht aus, wobei die Interessen, um die es geht, von anderer Art sein können.
- Die Verbreitung von Daten fällt normalerweise in den Geltungsbereich des Schutzes, wenn
  - es um sensible Daten geht, wie sie in Artikel 10 der Verordnung 45/2001 genannt sind, z.B. Gesundheitsdaten;
  - die Ehre und der Ruf einer Person betroffen sind;
  - eine Person in ein falsches Licht gesetzt werden könnte;
  - peinliche Fakten verbreitet würden;
  - Informationen verbreitet würden, die der Einzelne unter dem Siegel der Vertraulichkeit erteilt oder erhalten hat.

N.B. 1: Diese Beispielliste dient nur als Orientierungshilfe und kann von den zuständigen Justizbehörden revidiert werden.

N.B. 2: Diese Liste gibt keinen Aufschluss darüber, ob Informationen verbreitet werden dürfen; sie gibt nur Hinweise darauf, ob die Privatsphäre einer betroffenen Person berührt wird.

#### Tätigkeit in einer öffentlichen Funktion – eine Ausnahme vom Recht auf Privatsphäre?

Bedienstete einer öffentlichen Verwaltung müssen sich bewusst sein, dass ihre personenbezogenen Daten aus verschiedenen Gründen in höherem Maße von öffentlichem Interesse sein können, als wenn sie im privaten Sektor tätig wären. Zwei solcher Interessen sind die Verantwortlichkeit und die Transparenz. Aus solchen Gründen können bestimmte personenbezogene Daten (wie der Name und die Funktion eines Beamten) im Allgemeinen ohne seine Zustimmung veröffentlicht werden, wenn dies angemessen und durch die Tätigkeit des Organs begründet ist.

Es ist zu bedenken, dass die Teilnahme von Bediensteten z.B. an der Sitzung einer Ratsgruppe nicht in ihrer Eigenschaft als Privatperson erfolgt, sondern dass sie dabei eine öffentliche Funktion wahrnehmen, indem sie einen Mitgliedstaat oder ein Organ bzw. eine Einrichtung vertreten. Folglich können gewisse allgemeinere personenbezogene Daten, die im Rahmen der beruflichen Tätigkeit eines Bediensteten einer öffentlichen Stelle gespeichert werden, außerhalb des Geltungsbereichs des Schutzes der Privatsphäre liegen. Dies ist noch offensichtlicher bei auf höherer Ebene tätigen Bediensteten, wenn sie die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft vertreten. Natürlich gelten auch in diesem Fall für die personenbezogenen Daten weiterhin die Vorschriften der Datenschutzrichtlinie.

Außerdem macht es natürlich keinen Sinn, in dem Fall, dass in einem Dokument wiedergegeben wird, was ein Kommissionsmitglied in Ausübung seiner Aufgaben geäußert hat, zu prüfen, ob seine

Privatsphäre berührt wird oder nicht.

Das folgende Beispiel, das Mitglieder des Europäischen Parlaments betrifft, veranschaulicht diese Frage.

Die Protokolle einer Tagung des Europäischen Parlaments können aus mehreren Gründen veröffentlicht werden. Die Mitgliedschaft im Parlament ist ein öffentliches Amt und die Information, welchem Ausschuss ein Mitglied angehört, ist öffentlich. Man kann erwarten, dass ein Mitglied eines Ausschusses an einer Sitzung teilnimmt und, wenn es seine Meinung äußert, in seiner Funktion als Parlamentsmitglied handelt. Da die Möglichkeit des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten auch in der Geschäftsordnung des Parlaments klar geregelt ist, wird dies ein recht offensichtliches Beispiel dafür, dass kein Anspruch auf Privatsphäre erhoben werden kann.

Zusammenfassend gesagt erstreckt sich der Begriff der Privatsphäre im Allgemeinen auch auf den Arbeitsplatz. Auch Beamte haben ein Recht auf eine Privatsphäre bei der Arbeit. Der Begriff der Privatsphäre gilt jedoch nicht immer für Personen, die in einer öffentlichen Funktion tätig sind.

#### **4.3.4. Bedingung 2: Entstehen erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person?**

Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten muss erhebliche Auswirkungen auf die Privatsphäre einer betroffenen Person haben.

Diese Bedingung hängt eng mit Bedingung 1 zusammen. Es gibt allerdings einen wesentlichen Unterschied:

- Bei Bedingung 1 muss geprüft werden, ob die in dem Dokument enthaltenen Informationen in den Geltungsbereich von Artikel 8 EMRK fallen.
- Bei Bedingung 2 muss geprüft werden, ob eine Datenfreigabe in dem jeweiligen Fall die Privatsphäre der betroffenen Person beeinträchtigen würde, oder – mit anderen Worten – erhebliche Auswirkungen auf sie hätte.

In vielen Fällen berührt der Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument die Privatsphäre der in einem Dokument erwähnten Personen nicht oder hat nur oberflächliche Auswirkungen auf deren Privatsphäre. Zu denken ist an den Fall, dass bereits bei einer früheren Gelegenheit veröffentlichte Daten in einem Dokument verbreitet werden. Weitere Beispiele könnten die Erwähnung eines Berichts in einem Dokument der Gemeinschaft sein, den ein bestimmter Experte verfasst hat und in dem er sensible Daten offen legt, oder der Verweis auf einen Abänderungsvorschlag eines Mitglieds des Europäischen Parlaments, in dem er seine politischen Meinungen kund tut.

Zusammenfassend gesagt muss geprüft werden, ob die Privatsphäre einer betroffenen Person in erheblichem Maße berührt wird, d.h. ob die Auswirkungen auf ihre Privatsphäre mehr als nur theoretischer Art sind. Diese Prüfung erfordert – wie bei der vorigen Nummer – eine sorgfältige Untersuchung der relevanten Einzelheiten und des Kontexts des Falles aus objektiver Sicht.

N.B. Hält ein Organ oder eine Einrichtung der Gemeinschaft es für wahrscheinlich, dass durch die Verbreitung eines Dokuments erhebliche Auswirkungen auf die Privatsphäre einer betroffenen Person entstehen dürften, so wird die Meinung der betroffenen Person eingeholt, bevor über die Verbreitung des Dokuments entschieden wird (siehe Nummer 3.4.5).

#### **4.3.5. Bedingung 3: Der Öffentlichkeit kann Zugang zu Dokumenten nur gewährt werden, wenn dies aufgrund der Datenschutzvorschriften statthaft ist**

In diesem Punkt spielen der Grundsatz des Rechts auf Information und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie sie der Gerichtshof in der Rechtssache Rat gegen Hautala formuliert hat, eine zentrale Rolle.

##### Grundsatz des Rechts auf Information

Wie bereits oben dargelegt, muss jegliche Ausnahme vom Recht auf Information eng ausgelegt und angewandt werden. Die Ausnahme von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 1049/2001 darf nur insofern angewandt werden, als die Verordnung 45/2001 die Verbreitung von Daten ausdrücklich untersagt.

Bei der Analyse unter Nummer 3.4 dieser Abhandlung wurden die wichtigsten in der Verordnung 45/2001 enthaltenen Bedingungen für die Verbreitung personenbezogener Daten dargelegt. Im Zusammenhang mit dem Grundsatz des Rechts auf Information sind diese Bedingungen wie folgt zu verstehen:

1. Die Verbreitung personenbezogener Daten muss mit den Zwecken der Erhebung, wie sie zum Zeitpunkt der Erhebung der personenbezogenen Daten festgelegt wurden, vereinbar sein (Artikel 4 der Verordnung 45/2001). Wenn zum Zeitpunkt der Erhebung der personenbezogenen Daten deren Zweck die Verbreitung an Dritte – ausdrücklich oder implizit – ausschloss, würde der Zugang der Öffentlichkeit gegen Artikel 4 verstoßen. Daher bedarf es einer Prüfung der genauen Konsequenzen des Zwecks, wie er der betroffenen Person zum Zeitpunkt der Erhebung mitgeteilt wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, in welcher Weise die betroffene Person diesen Zweck unter vernünftigen Annahmen verstehen konnte.
2. In vielen Fällen kann ein proaktiver Ansatz dazu beitragen, potenzielle Spannungen im Vorfeld zu entschärfen. Es kann nützlich sein, die betroffene Person vorab, schon bei der Erhebung der Daten, darüber zu informieren, dass die personenbezogenen Daten veröffentlicht werden könnten.
3. Doch gleich welche Informationen der betroffenen Person gegeben worden sind: alle in Artikel 4 genannten Bedingungen müssen erfüllt sein. Insbesondere muss die Verarbeitung nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise erfolgen, und die Daten müssen den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen.
4. Ferner kann der Zweck nicht nachträglich geändert werden, indem der betroffenen Person zusätzliche Informationen gegeben werden.
5. Artikel 10 beinhaltet sehr restriktive Möglichkeiten für die Verbreitung von sensiblen personenbezogenen Daten in Bezug auf die Zugehörigkeit zu einer Rasse, die ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und die Daten zur Gesundheit und zum Sexualleben.

Fazit: Der Öffentlichkeit kann kein Zugang zu Dokumenten gewährt werden, wenn dies gegen Artikel 4 oder Artikel 10 der Verordnung 45/2001 verstoßen würde.

Nach Artikel 5 der Verordnung 45/2001 ist die Verbreitung statthaft, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse ausgeführt wird, oder für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist. Zum einen erleichtert Artikel 5 den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, wenn dies erforderlich ist, um der Datenschutzrichtlinie zu entsprechen oder (mit dem gleichen Ergebnis) die in dieser Verordnung formulierte Aufgabe zu



erfüllen. Zum anderen beschränkt Artikel 5 den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, da er eine unrechtmäßige oder unverhältnismäßige Verbreitung von personenbezogenen Daten nicht gestattet. Artikel 5 sollte als Gegenstück zu Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b gesehen werden, da der Begriff "erforderlich" eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit bedingt.

### Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit umfasst zwei Aspekte:

1. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Rat gegen Hautala festgestellt hat, dürfen Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels angemessene und erforderliche Maß hinausgehen.
2. Es ist zu prüfen, ob das gleiche Ergebnis nicht auch mit anderen, weniger restriktiven Mitteln erreicht werden kann, z.B. dadurch, dass teilweiser Zugang zu den Dokumenten gewährt wird.

Zu 1: Es ist zu untersuchen, welche Bedeutung die Verbreitung für den Schutz personenbezogener Daten hat: In welchem Maße werden die durch die Verordnung 45/2001 geschützten Rechte der betroffenen Person berührt? Mit anderen Worten: Inwieweit wird die betroffene Person durch die Verbreitung in ihren Rechten verletzt?

Bei der Untersuchung ist Folgendes zu berücksichtigen:

- die Grundlage (Verpflichtung oder Freiwilligkeit), auf der die Daten über die betroffene Person ursprünglich erhoben wurden,
- die Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten,
- die Situation der betroffenen Person und die möglichen Auswirkungen einer öffentlichen Verbreitung für diese Person,
- die Verbreitung verletzt die Rechte der betroffenen Person weniger, wenn das Dokument auf Antrag weitergegeben wird, als wenn es im Amtsblatt der EU veröffentlicht würde, da die Zahl der Empfänger des Dokuments geringer ist.

Auf jeden Fall darf die Verbreitung nicht dazu führen, dass eine Privatperson ihres (Grund-)Rechts auf Datenschutz verlustig geht oder in der Wahrnehmung dieses Rechts ungebührlich eingeschränkt wird.

Zu 2: Würde eine betroffene Person durch die uneingeschränkte Verbreitung eines Dokuments ihres (Grund-)Rechts auf Datenschutz verlustig gehen oder würde sie in der Wahrnehmung dieses Rechts ungebührlich eingeschränkt, so sind weniger restriktive Maßnahmen zu erwägen. So könnte teilweiser Zugang zu einem Dokument gewährt werden, z.B. indem personenbezogene Daten oder Verweise auf personenbezogene Daten vor der Übergabe des Dokuments an einen Dritten entfernt, unkenntlich gemacht oder gelöscht werden.

Darüber hinaus könnte der betroffenen Person mitgeteilt werden, dass beabsichtigt ist, Zugang zu diesem Dokument zu gewähren, und es könnte ihr gestattet werden, dazu Stellung zu nehmen (siehe Nummer 4.3.4).

## 5. Erfahrungen innerhalb der Organe und Einrichtungen

### 5.1 Einleitung

Nachdem sowohl die Datenschutzverordnung als auch die Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit 2001 in Kraft getreten sind, haben sich die Bediensteten der Organe und Einrichtungen bereits mit einem breiten Spektrum von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten befasst, die personenbezogene Daten enthalten. Die folgenden Beispiele, die teilweise auf diese Erfahrungen zurückgehen und gegebenenfalls etwas geändert wurden, sollen einen Überblick geben, zu welchen Ergebnissen die Analyse von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit führen kann. Sie sollen nicht zur Entscheidung in Einzelfällen herangezogen werden, in denen zusätzliche Fakten das Ergebnis beeinflussen können.

Die Beispiele sind in zwei Abschnitte gegliedert, je nachdem, ob es sich bei dem Beispiel eher um einen proaktiven oder um einen reaktiven Ansatz handelt. In beiden Kategorien ergaben sich Situationen, in denen es als notwendig erachtet wurde, nur teilweisen Zugang zu gewähren, weil eine vollständige Verbreitung den Schutz der Privatsphäre des Einzelnen beeinträchtigt hätte. Die Bemerkungen zu den Beispielen orientieren sich an den Hauptpunkten der Checkliste in Kapitel 6<sup>53</sup>.

Die Beispiele betreffen verschiedene Arten von Situationen, in denen personenbezogene Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, wie z.B.

- bei Einstellungsverfahren,
- bei einem Antrag auf Informationen über Bedienstete,
- bei einem Antrag auf Informationen über die Teilnahme an Sitzungen oder die Anwesenheit in Gebäuden,
- wenn die Daten Teil eines Dossiers in einem Beschwerdeverfahren sind.

### 5.2 Beispiele für einen proaktiven Ansatz

Jedes Organ und jede Einrichtung hat die Möglichkeit, ergänzende Dokumente anzunehmen, um die Verwendung von personenbezogenen Daten, die Vorschriften für den Zugang der Öffentlichkeit usw. zu regeln. Ein Organ kann so beispielsweise in seiner Geschäftsordnung, seinen Einstellungsverfahren oder seinem Personalstatut regeln, dass ein bestimmtes Dokument im Einklang mit den Zielen der Transparenzverordnung freigegeben werden kann.

Diese Art von zusätzlichen Dokumenten ist der Einhaltung der Datenschutzverordnung zuträglich, welche die Weitergabe von personenbezogenen Daten zulässt, wenn sie ausdrücklich in der Geschäftsordnung des Organs oder der Einrichtung erlaubt ist und mit den Garantien der Datenschutzverordnung in Einklang steht. Die Verwendung zusätzlicher Dokumente zur Verdeutlichung und Förderung der Einhaltung beider Verordnungen – und damit die Förderung der beiden Rechte – wird vom EDPS uneingeschränkt befürwortet. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die proaktiven Dokumente selbstverständlich den Grundsätzen der rechtmäßigen Verarbeitung entsprechen müssen, insbesondere den Grundsätzen des Artikels 5 der Datenschutzverordnung.

---

<sup>53</sup> Da die Schritte A bis C in den Beispielen als gegeben vorausgesetzt werden und um den Umfang der Abhandlung zu begrenzen, wird in der Analyse auf diese Schritte nicht eingegangen.

### Beispiel 1: Beschwerdeformular des Europäischen Bürgerbeauftragten

Eines der deutlichsten Beispiele für ein proaktives Vorgehen ist das Beschwerdeformular des Europäischen Bürgerbeauftragten. Darin heißt es:

"Diese 'öffentliche Behandlung' einer Beschwerde bedeutet, dass jedermann Zugang zu der Beschwerde und ihren Anlagen hat. Leitet der Bürgerbeauftragte eine Untersuchung ein, bilden die Stellungnahme des betroffenen Organs oder der betroffenen Institution zu der Beschwerde, etwaige Anmerkungen des Beschwerdeführers zu dieser Stellungnahme [...] öffentliche Dokumente, zu denen jedermann auf Antrag Zugang hat. [...] Ein Beschwerdeführer hat das Recht, eine vertrauliche Behandlung seiner Beschwerde zu beantragen. Wenn Vertraulichkeit beantragt worden ist, hat die Öffentlichkeit keinen Zugang zu der Beschwerde oder den anderen oben angeführten Dokumenten. Auch eine vertrauliche Beschwerde muss aber an das betroffene Organ oder die betroffene Institution gesandt werden, wenn der Bürgerbeauftragte eine Untersuchung einleiten soll. Die Entscheidungen des Bürgerbeauftragten über vertrauliche Beschwerden werden in seinem Jahresbericht und auf seiner Webseite veröffentlicht, nachdem alle Angaben, die eine Identifizierung des Beschwerdeführers ermöglichen würden, entfernt worden sind."

Der Beschwerdeführer wird um Einwilligung gebeten, wenn bestimmte Kategorien von Bürgern (z.B. Journalisten) Zugang zu seinen Dossiers beantragen.

#### **Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt?*

Es steht außer Frage, dass eine Beschwerde und daraus resultierende Dokumente personenbezogene, den Beschwerdeführer sowie Dritte betreffende Daten enthalten können. Informationen, die von einem Beschwerdeführer oder anderen Personen geliefert werden, beziehen sich wohl in vielen Fällen durchaus auf die Privatsphäre dieser Personen.

*Hat die Datenweitergabe erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person?*

Wenn der Beschwerdeführer sich für eine vertrauliche Behandlung entscheidet, kann davon ausgegangen werden, dass seine berechtigten Interessen durch eine Datenweitergabe verletzt werden könnten. So könnten beispielsweise Beförderungs- oder Einstellungschancen unabhängig vom Ausgang der Untersuchungen des Bürgerbeauftragten beeinträchtigt werden.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Der Beschwerdeführer wird mit dem Formular ausreichend darüber informiert, welche Folgen es haben kann, ob seine Beschwerde öffentlich behandelt wird oder nicht. In diesem Zusammenhang erfolgt im Sinne von Artikel 2 Buchstabe h und Artikel 5 Buchstabe d der Datenschutzverordnung eine "Einwilligung ohne jeden Zweifel" in die Weitergabe, wenn der Beschwerdeführer keine Vertraulichkeit beantragt. Zudem wird der Beschwerdeführer darüber unterrichtet, dass unabhängig davon, welche Option er wählt, eine eingeschränkte Veröffentlichung insofern erfolgt, als die Umstände der Beschwerde veröffentlicht werden.

Die volle Veröffentlichung einer Entscheidung über eine Beschwerde, bei der der Beschwerdeführer Vertraulichkeit beantragt hat, würde Artikel 4 der Datenschutzverordnung zuwiderlaufen, denn sie würde gegen den Grundsatz verstoßen, dass der Zweck zum Zeitpunkt der Erhebung festgelegt wird und dem entsprechen muss, was die betroffene Person vernünftigerweise darunter verstehen konnte. Die Veröffentlichung kann nicht als eine verhältnismäßige Maßnahme angesehen werden und daher ist statt eines vollständigen Zugangs eine teilweise Freigabe zu gewähren.

*Fazit:*

Der Bürgerbeauftragte behandelt die Beschwerden in der Regel öffentlich und veröffentlicht seine Entscheidungen auf der Website unter Nennung des ersten Buchstabens des Namens des

Beschwerdeführers. Obwohl die "Einwilligung ohne jeden Zweifel" einen wesentlichen Faktor der Entscheidung über die Veröffentlichung darstellt, so ist sie doch nicht allein entscheidend. Die erhaltene Einwilligung kann auf jeden Fall nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie ursprünglich gegeben wurde – die Einwilligung der betroffenen Person in eine öffentliche Behandlung ermöglicht den Zugang der Öffentlichkeit, erstreckt sich aber nicht auf andere Arten der Verarbeitung, über die der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Einwilligung nicht unterrichtet wurde.

Beim Zugang zum Beschwerdedossier, einer etwas anderen Sachlage, ist zu bedenken, dass einige der Dokumente, die sich auf die Untersuchungen des Bürgerbeauftragten beziehen, vertraulich sind und nicht veröffentlicht werden dürfen<sup>54</sup>. Die Rechte der betroffenen Person werden dadurch gewahrt, dass der Bürgerbeauftragte den Beschwerdeführer um dessen Einwilligung in die Veröffentlichung des Dossiers ersucht. Ein Antrag der betroffenen Person auf Zugang zu ihrem Dossier würde selbstverständlich unter die Rechte der betroffenen Person und die Datenschutzverordnung und nicht unter die Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit fallen.

Schließlich ist zu bedenken, dass ein Beschwerdeführer einer Weitergabe möglicherweise uneingeschränkt zustimmt, ein Dritter sich aber nicht dazu äußern kann, ob eine Beschwerde veröffentlicht werden soll. In der Praxis werden daher die Rechte betroffener Dritter dadurch gewahrt, dass die Verhältnismäßigkeit der Offenlegung von Fakten über diese Personen im Einklang mit der Ausnahme von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b geprüft wird.

#### Beispiel 2: Dürfen die Ergebnisse eines Auswahlverfahrens veröffentlicht werden?

Bei seiner Bewerbung um die Teilnahme an einem vom Europäischen Amt für Personalauswahl (EPSO) durchgeführten Auswahlverfahren wird der Bewerber darüber unterrichtet, dass die Ergebnisse des Auswahlverfahrens sowohl im Amtsblatt als auch auf der Website des EPSO veröffentlicht werden. Die Namen werden also in den meisten Fällen veröffentlicht, bevor die Personen auf der Eignungsliste tatsächlich eingestellt werden. Um bestimmten individuellen Problemen, die sich durch die Veröffentlichung ergeben können, vorzugreifen, wird den Bewerbern mitgeteilt, dass sie Gründe vorbringen können, weshalb ihre Namen beim Auswahlverfahren nicht auf der Liste erscheinen sollen. Es kann also sein, dass auf der Eignungsliste nicht die Namen aller Bewerber erscheinen, die das Auswahlverfahren bestanden haben.

#### **Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

In diesem Fall hat das EPSO entschieden, die Namen der Personen zu veröffentlichen, die nicht vorgebracht haben, dass ihre Privatsphäre durch die Veröffentlichung ernsthaft beeinträchtigt würde. In den meisten Fällen bedeutet die bloße Veröffentlichung des Namens einer Person und der Tatsache, dass sie erfolgreich an einem Auswahlverfahren teilgenommen hat, nicht, dass ihre Privatsphäre berührt wird. Es ist allerdings bei Einstellungsverfahren zu bedenken, dass manche Arbeitnehmer Nachteile durch ihren bisherigen Arbeitgeber erfahren könnten, wenn bekannt würde, dass sie ein Auswahlverfahren bestanden haben. Die Privatsphäre einer betroffenen Person kann daher berührt werden, denn der Begriff Privatsphäre erstreckt sich auch auf den Arbeitsplatz. Für die betroffene Person können sich erhebliche Auswirkungen ergeben, sollte sie beispielsweise Schwierigkeiten haben, weiter befördert zu werden.

#### *Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Da das EPSO die Bewerber während des Auswahlverfahrens, wenn die Daten erhoben werden, über die Veröffentlichung unterrichtet, steht die Veröffentlichung der Namen der Bewerber, die dies nicht abgelehnt haben, im Einklang mit Artikel 4 der Datenschutzverordnung. Im Gegenteil wäre die Veröffentlichung des Namens eines Bewerbers, der aus berechtigten Gründen Vertraulichkeit

---

<sup>54</sup> Dies findet seinen Niederschlag in der Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Annahme von Durchführungsbestimmungen (Artikel 14).

beantragt hat, mit Artikel 4 unvereinbar. Überdies erstreckt sich die Einwilligung (in die Veröffentlichung des Namens) selbstverständlich nicht auf weitere Dokumente, die das EPSO erhalten hat, wie beispielsweise Bescheinigungen über frühere Arbeitserfahrungen oder die Antworten in den eigentlichen Prüfungen.

Das öffentliche Interesse am Ergebnis eines Auswahlverfahrens resultiert verstärkt aus Gründen der Rechenschaftspflicht. Es ist daher rechtmäßig und angemessen, wie beschrieben die Namen derjenigen Bewerber zu veröffentlichen, die erfolgreich an einem Auswahlverfahren teilgenommen haben. Dies heißt nicht, dass alle während des Bewerbungsverfahrens erhobenen personenbezogenen Daten der Veröffentlichung unterliegen sollten; der Zugang der Öffentlichkeit muss sich innerhalb des Rahmens vom Artikel 5 bewegen – in anderen Worten, die Veröffentlichung muss für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe oder für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung gemäß der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit erforderlich sein.

*Fazit:*

Bei diesem Beispiel werden einige personenbezogene Daten generell veröffentlicht, um der Rechenschaftspflicht Genüge zu leisten. Die entsprechende Unterrichtung erfolgt frühzeitig und die Bewerber haben die Möglichkeit, die Veröffentlichung aus schutzwürdigen Gründen abzulehnen. Die übrigen personenbezogenen Daten der Bewerber bleiben vollständig geschützt.

Beispiel 3: Informationen für Bewerber um ein öffentliches Amt bezüglich ihres Lebenslaufs und dessen Veröffentlichung im Internet, sofern die Stelle dem Bewerber angeboten und von diesem angenommen wird.

Früher wurden, wenn jemand Zugang zu den Lebensläufen von Personen beantragte, die bestimmte Ämter mit öffentlichem Charakter bekleiden, wie Generaldirektoren oder Sprecher, bestimmte personenbezogene Daten (wie die Privatanschrift der betreffenden Person) gelöscht und nur ein teilweiser Zugang gewährt.

Heute werden die Bewerber darüber unterrichtet, dass ihr Lebenslauf bei Amtsantritt im Internet veröffentlicht wird, und sie werden ersucht, in ihrem Lebenslauf keine Angaben zu ihrem Personen- und Familienstand sowie ihrer Anschrift zu machen. Hierzu wird ein spezielles Formular für Lebensläufe erarbeitet.

**Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Einstellungsverfahren umfassen eine Auswahlphase, in der die Vertraulichkeit für die betroffenen Personen in vielen Fällen von Bedeutung ist. Würden ihre Daten weitergegeben, so könnte sich dies für den Bewerber bei seinem bisherigen Arbeitgeber negativ auswirken und seine Privatsphäre könnte so erheblich beeinträchtigt werden. Sobald ein Bewerber von der öffentlichen Behörde eingestellt ist, dürfte das öffentliche Interesse, vor allem bei Ämtern mit einem eher öffentlichen Charakter, aufgrund der Rechenschaftspflicht groß sein. Ein proaktiver Ansatz, d.h. Lebensläufe mit weniger personenbezogenen Daten, kann hilfreich sein, um die beiden Interessen miteinander zu vereinbaren.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Beim alten System enthielt der Lebenslauf personenbezogene Daten, die in engem Zusammenhang mit der Privatsphäre der Person standen, z.B. den Familienstand. Die Veröffentlichung solcher Informationen würde dem Zweck der Erhebung zuwiderlaufen und wäre mit Artikel 4 nicht zu vereinbaren; die Verarbeitung dieser Information war für die Wahrnehmung einer Aufgabe nach Artikel 5 nicht erforderlich.

Beim neuen System werden die Bewerber ersucht, in ihrem Lebenslauf keine Angaben zu Personen- und Familienstand sowie Privatanschrift zu machen. Beamten in Ämtern mit stärkerem Öffentlichkeitsinteresse muss klar sein, dass ein berechtigtes Interesse an ihrer Person besteht, und dass daher eine höhere Schwelle für den Schutz der Privatsphäre geltend gemacht werden kann. Das neue, proaktive System ermöglicht die unmittelbare Veröffentlichung des Lebenslaufs, sobald der Bewerber das Amt angenommen hat. Da die Bewerber über diese Art der Veröffentlichung unterrichtet wurden, stellt dies keinen Verstoß gegen Artikel 4 dar. Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle personenbezogenen Daten aus dem Bewerbungsdossier, wie z.B. alle Elemente des Begleitschreibens, freigegeben werden können – das Dossier der betroffenen Person unterliegt weiterhin den Garantien der Datenschutzverordnung.

#### *Fazit:*

Bei diesem Beispiel wird klar zwischen den Erfordernissen der Auswahl- und der Ernennungsphase unterschieden und die generelle Veröffentlichung eines Lebenslaufs, der nur relevante Daten enthält, ermöglicht. Die Bewerber werden angemessen informiert, so dass sie eine bewusste Entscheidung treffen können. Die anderen personenbezogenen Daten bleiben uneingeschränkt geschützt.

#### Beispiel 4: Ist der Name eines Petenten auf der Website des Europäischen Parlaments zu veröffentlichen?

Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments stellt auf seiner Website allgemeine Informationen sowie ein Petitionsformular zur Verfügung. Im Formular "Verfahren für die Einreichung einer Petition beim Europäischen Parlament" heißt es unter Punkt 5: " Wenn der Gegenstand Ihrer Petition in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union fällt, wird die Petition in der Regel für zulässig erklärt und inhaltlich geprüft." Unter Punkt 7 heißt es dann: "Die Petitionen werden in ein allgemeines Verzeichnis eingetragen und im Plenum des Europäischen Parlaments bekannt gegeben. Diese Mitteilungen sind im Protokoll der Sitzung verzeichnet." Auf dem Petitionsformular wird folgende Frage gestellt: "Sollte der Petitionsausschuss Ihre Petition für zulässig erklären, sind Sie dann damit einverstanden, dass sie öffentlich behandelt wird?" Auf der Startseite des Bürgerportals, über die die oben genannten Informationen zugänglich sind, wird auf die drei Kategorien von Petitionen hingewiesen: "ein Anliegen von allgemeinem Interesse", "eine individuelle Beschwerde" oder "eine Aufforderung an das Europäische Parlament, zu einem Thema von öffentlichem Interesse Stellung zu nehmen".

#### **Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

In Petitionen können alle Arten von Themen behandelt werden, die teilweise in die Privatsphäre fallen können. Bei Einreichung der Petition wird der Petent darüber unterrichtet, dass unabhängig von der Kategorie, unter die seine Petition fällt, der Name des Petenten und die Petitionsnummer im Plenum genannt werden. Der Petent unterliegt somit (unabhängig davon, ob er sich für eine "vertrauliche Behandlung" entscheidet oder nicht) einer eingeschränkten Veröffentlichung. Dies ergibt sich aus dem im Vertrag vorgesehenen öffentlichen Charakter des Petitionsverfahrens. Die Betroffenen werden insofern auf jeden Fall darauf aufmerksam gemacht, dass sie durch die Einreichung einer Petition aktiv in eine öffentliche Debatte einbezogen werden. Der Name des Petenten und die Petitionsnummer werden im Plenum bekannt gegeben. Sie erscheinen ebenfalls im Protokoll der Sitzung. Ein solches Petitionsverzeichnis umfasst manchmal etwa 200 Einträge, die natürlich unter alle drei der oben genannten Kategorien fallen.

Viele Petitionen, die sich auf "ein Anliegen von allgemeinem Interesse" oder "eine Aufforderung an das Europäische Parlament, zu einem Thema von öffentlichem Interesse Stellung zu nehmen" beziehen, dürften relativ wenige in die Privatsphäre fallende Aspekte enthalten. Hingegen dürften

"individuelle Beschwerden" wohl eher erhebliche Aspekte der Privatsphäre umfassen.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Für die Veröffentlichung des Namens und der Petitionsnummer in einer öffentlichen Sitzung wird die Einwilligung nach der Definition von Artikel 2 Buchstabe h der Datenschutzverordnung gegeben; eine solche Veröffentlichung verstößt nicht gegen Artikel 4. Es ist allerdings nicht klar, ob bei einem Verweis auf ein allgemeines Verzeichnis und das Protokoll einer Sitzung immer eine "Einwilligung ohne jeden Zweifel" in Sinne von Artikel 5 Buchstabe d in die Veröffentlichung des Namens des Petenten auf der Website des Europäischen Parlaments erfolgen würde. Eine solche Einwilligung wurde auf jeden Fall nicht für die Weitergabe weiterer personenbezogener Daten gegeben.

Den Problemen in Bezug auf die Privatsphäre wird dadurch vorgegriffen, dass der Petent die Möglichkeit erhält, zu entscheiden, ob seine Petition öffentlich oder vertraulich behandelt werden soll. Bei der Behandlung der Petition im Ausschuss und beim Zugang zu anderen Dokumenten im Petitionsdossier müssen Beschwerden (sollte der Petent bei der Einreichung keine Angaben machen) unbedingt vertraulich behandelt werden, da sie Informationen mit Bezug auf die Privatsphäre und/oder vertrauliche Informationen enthalten können. Jeder Antrag auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit einer Petition muss einer konkreten und individuellen Prüfung unterzogen werden, bei der die Verhältnismäßigkeit der Veröffentlichung geprüft wird. Eine öffentliche Behandlung einer Beschwerde ohne bewusste und ausdrückliche Einwilligung des Petenten würde gegen die Artikel 4 und 5 der Datenschutzverordnung verstoßen.

Beantragt die betroffene Person beim Petitionsausschuss Zugang zu ihrem Dossier, so ist der Zugang selbstverständlich auf der Grundlage der Datenschutzverordnung und nicht der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu gewähren.

*Fazit:*

Bei diesem Beispiel wird klar zwischen verschiedenen Graden der Veröffentlichung in den verschiedenen Phasen des Verfahrens unterschieden und die Petenten erhalten Informationen, die es ihnen erlauben, frühzeitig eine Entscheidung zu treffen. Diese Informationen könnten noch verbessert werden, indem eindeutig auf die Veröffentlichung auf der Website verwiesen würde, denn es ist möglich, dass diese nicht allen Betroffenen ganz bewusst ist; zudem könnte die Möglichkeit vorgesehen werden, diese aus schutzwürdigen Gründen abzulehnen, so dass in dieser Phase ein geringeres Maß an Veröffentlichung gewährt würde. Veröffentlichung als allgemeiner Grundsatz ist allerdings ein unverzichtbares Element der Arbeit des Europäischen Parlaments.

### **5.3 Reaktiver Ansatz**

Ein Organ oder eine Einrichtung kann gehalten sein, die Rechtmäßigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten zu prüfen, wenn beispielsweise

- eine Einzelperson Zugang zu einem Dokument beantragt, das personenbezogene Daten enthält,
- über die Veröffentlichung eines Dokuments mit personenbezogenen Daten entschieden werden muss,
- der Öffentlichkeit Zugang gewährt wurde und die betroffene Person Beschwerde einlegt.

Beispiel 5: Kann eine Zeitung eine Liste der Bediensteten ihrer Staatsangehörigkeit innerhalb der Organe erhalten?

Es ist denkbar, dass eine Zeitung Informationen über die Bediensteten der Organe wünscht,

beispielsweise Statistiken über die Bediensteten ihrer Staatsangehörigkeit oder eine spezielle Liste, in der Name, Dienstgrad, Organ und Arbeitsplatz (Stadt) aufgeführt werden. Als berechtigtes Interesse gilt – obwohl ein solches nicht nachgewiesen werden muss – die Kontrollfunktion der Medien in Bezug auf die Verwendung der Steuergelder durch die Organe.

**Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Inwiefern die Privatsphäre berührt wird, hängt natürlich davon ab, um welche Art von Antrag es sich handelt und welche Informationen anschließend veröffentlicht werden. Werden beispielsweise nur Statistiken veröffentlicht, so wäre die Privatsphäre überhaupt nicht berührt, mit Ausnahme von Fällen, in denen das Maß an Genauigkeit es ermöglichen würde, Einzelpersonen zu identifizieren, und die Informationen sich auf deren Privatleben beziehen würden.

Bei Veröffentlichung des Namens und des Dienstgrads des Beamten sind die Auswirkungen auf die Privatsphäre natürlich größer. Solche Informationen könnten zusammen mit anderen amtlichen Dokumenten wie der Gehaltstabelle einen engeren Zusammenhang mit dem Privatleben der Person herstellen. Andererseits müssen die Bediensteten einer öffentlichen Behörde, wie bereits unter Nummer 4.3.3 erläutert, damit rechnen, dass die Öffentlichkeit ihnen als Beamten ein größeres Interesse entgegenbringt, als wenn sie im privaten Sektor tätig wären. Dieses Interesse nimmt mit dem Dienstgrad zu.

Generell ist die Erstellung und Freigabe einer Liste, die den Namen, den Arbeitsplatz und die Staatsangehörigkeit einer Gruppe von Beamten enthält, rechtmäßig, solange diese damit nicht ihrer Rechte als betroffene Personen verlustig gehen. Unter den gegebenen Umständen ist es schwer vorstellbar, dass die Freigabe des Namens und des Arbeitsplatzes von Beamten eines höheren Dienstgrads (zusammen mit den Daten über vergleichbare Beamte derselben Staatsangehörigkeit) die Privatsphäre des Einzelnen berühren würde. Eine Entfernung aus der Liste (und ein Recht auf Anonymität) kann hier nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt werden, wenn der Beamte z.B. eine vertrauliche Anschrift hat oder zuvor Bedrohungen ausgesetzt war. Nur dann kann die Privatsphäre der betroffenen Person als durch die Weitergabe erheblich beeinträchtigt angesehen werden. Dies kann anders sein bei Beamten niedrigerer Dienstgrade, die meist weniger an die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gewöhnt und ihr aller Wahrscheinlichkeit nach weniger ausgesetzt sind. In diesen Fällen wäre deshalb ein restriktiverer Ansatz angebracht.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Ob es notwendig ist, zu analysieren, ob die Weitergabe nach den Datenschutzvorschriften erlaubt ist, wird dadurch bestimmt, inwieweit die Privatsphäre einer betroffenen Person erheblich beeinträchtigt werden kann.

Hier ist es wichtig, dass das Organ eine klare Politik verfolgt, wie in solchen Situationen zu verfahren ist und dass diese in den internen Vorschriften des Organs verankert und den Bediensteten auch tatsächlich bekannt ist. Ohne eine solche Politik dürfte die Veröffentlichung einer spezifischen Liste der Bediensteten aller Dienstgrade sehr wahrscheinlich mit dem Zweck, zu dem diese Daten erhoben wurden, nicht vereinbar sein und deshalb gegen Artikel 4 der Datenschutzverordnung verstoßen.

*Fazit:*

Dieses Beispiel zeigt, dass die personenbezogenen Daten der Bediensteten der Organe durch die Grundsätze der Datenschutzverordnung geschützt sind. Einige persönliche Daten könnten dennoch in bestimmten Fällen öffentlich zugänglich gemacht werden, wenn die Veröffentlichung aufgrund des Datentyps und der weiteren Umstände des Falls verhältnismäßig wäre und eine Verarbeitung



nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise gewährleistet wäre.

#### Beispiel 6: Darf eine Liste von Bewerbern um eine Direktorenstelle veröffentlicht werden?

In einem konkreten Fall lautete die allgemeine Information für die Bewerber bei der Stellenausschreibung: "Der Direktor wird [...] nach den Auswahl- und Einstellungsverfahren ausgewählt und ernannt." Den Bewerbern standen keine weiteren schriftlichen Informationen zur Verfügung. Während des Einstellungsverfahrens erhielten nur Bewerber, die in die engere Auswahl kamen, Informationen über die weiteren Mitbewerber, die ebenfalls in der engeren Auswahl waren.

#### **Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Generell gilt, dass die bloße Angabe des Namens einer Person nicht deren Privatsphäre berührt, insbesondere nicht, wenn es sich um Beamte einer öffentlichen Behörde handelt, die im Rahmen ihres öffentlichen Amtes handeln. In diesem konkreten Fall geht es um den Zugang zu Namen von Bewerbern um eine bestimmte Stelle auf hoher Ebene. Wie bereits oben erläutert wurde, könnten manche Arbeitnehmer bei Einstellungsverfahren Nachteile durch ihre bisherigen Arbeitgeber erfahren oder in anderer Art und Weise beeinträchtigt werden, wenn bekannt würde, dass sie sich um eine andere Stelle beworben haben. Die Vertraulichkeit ist ein wichtiger Aspekt des Auswahlverfahrens, wenngleich zum Zeitpunkt der Einstellung zwischen ihr und dem öffentlichen Interesse der Rechenschaftspflicht abzuwägen ist.

In diesem Fall waren die Bewerber zum Zeitpunkt der Erhebung ihrer personenbezogenen Daten nicht über den öffentlichen Zugang unterrichtet und bekamen vor allem nicht die Möglichkeit, zu begründen, warum sie von einer Weitergabe ihrer Daten ausgenommen werden sollten. Da die Weitergabe der betroffenen Person erheblich schaden könnte, darf sie nicht erfolgen, ohne dass die Bewerber konsultiert und um Einwilligung ersucht werden oder mindestens ihre Meinung zu den Folgen einer etwaigen Weitergabe gehört wird.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Eine Weitergabe an die Öffentlichkeit muss als unvereinbar mit dem Zweck der Erhebung der Daten (Artikel 4) angesehen werden. Die Bewerber haben offensichtlich nicht nach Artikel 2 Buchstabe h in eine Weitergabe eingewilligt, noch konnten sie davon ausgehen, dass ihre Namen veröffentlicht würden. Die einzige zu rechtfertigende und rechtmäßige Weitergabe ist die Nennung der Namen der Bewerber, die in die engere Auswahl kommen, gegenüber diesem Kreis von Bewerbern. So wird bei dem Auswahlverfahren zu einem gewissen Grad der Rechenschaftspflicht Genüge geleistet und für ein gewisses Maß an Transparenz gesorgt, was für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe nach Artikel 5 Buchstabe a als erforderlich angesehen werden kann.

Wie auch in anderen Beispielen in Bezug auf Einstellungsverfahren ergibt sich das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung verstärkt aus Gründen der Rechenschaftspflicht. Es ist daher ratsam, die Bewerber vorher besser zu informieren, ähnlich wie bei den EPSO-Verfahren (Beispiel 2). Dies ermöglicht den Bewerbern, hinreichend zu begründen, warum für sie durch eine Veröffentlichung erhebliche Auswirkungen entstünden und sie hiervon ausgenommen werden sollten.

*Fazit:*

Dieses Beispiel zeigt deutlich, wie die Datenschutzgrundsätze die Interessen der betroffenen Personen wahren und zugleich einem transparenten Einstellungsverfahren dienlich sein können.

### Beispiel 7: Dürfen die Nebentätigkeiten von Beamten veröffentlicht werden?

Eine Zeitung beantragte Zugang zu einem Verzeichnis der Genehmigungen für Nebentätigkeiten der Beamten eines Organs. Es wurde dafür plädiert, das Verzeichnis erst zugänglich zu machen, nachdem die Namen der betroffenen Beamten gelöscht worden waren; es wurde also nur teilweiser Zugang zu dem Verzeichnis gewährt. Diese Lösung wurde jedoch als Übergangslösung betrachtet; die Beamten werden künftig darüber informiert werden, dass diese Art von Dokument weitergegeben werden kann.

In Artikel 12 Buchstaben a und b des Statuts wird ein breites Spektrum von privaten und öffentlichen Tätigkeiten behandelt. Bei strikter Anwendung müssten alle Arten organisierter und strukturierter Verpflichtungen außerhalb der Bürozeiten in ein Verzeichnis eingetragen werden. Bei weniger strikter Anwendung würden nur bezahlte oder andere (öffentliche) Funktionen, wie die Mitarbeit auf hoher Ebene in einer NRO oder die Mitgliedschaft im Vorstand eines Privatunternehmens, erfasst.

### **Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Beamte müssen sich des öffentlichen Interesses an Informationen über ihre Arbeitsleistung und etwaige Interessenskonflikte bewusst sein. Dies bedeutet, dass für den Arbeitsbereich andere berechnete Erwartungen an die Privatsphäre gelten, zumindest in dieser Hinsicht. Es gibt allerdings ganz unterschiedliche Arten von Nebentätigkeiten. Es ist daher schwierig, allgemein zu entscheiden, ob die Datenweitergabe die Privatsphäre des Beamten berühren würde. Es liegt auf der Hand, dass die Privatsphäre stärker berührt wird, wenn es um private Freizeitaktivitäten des Beamten geht, umso mehr bei sensiblen oder vertraulichen Daten (wie unter Nummer 4.3.3 zweiter Absatz dargelegt). Die Tatsache, dass ein bestimmter Beamter Mitglied im Vorstand eines Tennisvereins oder in einer Kirche oder einer Wohlfahrtsorganisation aktiv ist, betrifft sein Privatleben, und seine Privatsphäre könnte durch eine Veröffentlichung erheblich beeinträchtigt werden. Andererseits muss als allgemeine Regel gelten, dass Informationen über bezahlte oder andere öffentliche Funktionen von Beamten deren Privatsphäre nur wenig berühren und deshalb zu veröffentlichen sind.

Da das Verzeichnis über bezahlte oder andere Funktionen hinausgehende Informationen enthalten kann und der Aspekt der Privatsphäre von Eintrag zu Eintrag variieren kann, muss die Weitergabe von Fall zu Fall geprüft werden. So kann bei jedem Eintrag geprüft werden, inwieweit die Privatsphäre berührt wird – es sei denn, dies würde zu einem unvermeidbaren Verwaltungsaufwand führen (siehe Nummer 4.2.3). Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Thema große Beachtung genießt, und die Öffentlichkeit ein Interesse an Rechenschaft und Transparenz hat. Es würde generell davon ausgegangen, dass die Privatsphäre einer betroffenen Person ernsthaft durch Informationen beeinträchtigt würde, die sich auf eine Mitgliedschaft in politischen Organisationen oder andere sensible Daten, wie unter Nummer 3.4.4 beschrieben, beziehen.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Diese Art von Verzeichnis enthält Informationen über Bedienstete, die über eine weitere Einkommensquelle verfügen und/oder bei denen die Gefahr eines Interessenskonflikts mit ihrem Amt besteht. Die Erhebung solcher Daten kann als erforderlich angesehen werden, um eine öffentliche Aufgabe wahrzunehmen oder eine Verpflichtung aus dem Statut zu erfüllen. Ferner besteht ein großes öffentliches Interesse an der vollständigen Veröffentlichung; die Wahrung der Integrität eines öffentlichen Amtes ist ein wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Auftrags. Um etwaige Veröffentlichungen mit den Artikeln 4 und 5 zu vereinbaren, ist eine sorgfältige Prüfung durch die zuständigen Stellen sowie die unmissverständliche und rechtzeitige Bekanntgabe der geltenden Regeln und der Politik an die Bediensteten erforderlich, bevor diese um die relevanten

Informationen ersucht werden. Sensible Daten im Sinne von Artikel 10 dürfen generell nicht weitergegeben werden.

Wenn es als unverhältnismäßig erachtet wird, vollständigen Zugang zu gewähren, weil die Privatsphäre der betroffenen Person erheblich verletzt würde, ist die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu prüfen. Jegliche Streichung von Bezugnahmen auf Beamte, deren Privatsphäre nach der Ausnahme von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b beeinträchtigt würde, muss im Einzelfall begründet sein. In den meisten Fällen würde ein teilweiser Zugang nicht zu dem gleichen Ergebnis wie ein vollständiger Zugang führen; der teilweise Zugang ist deshalb auf die unbedingt notwendigen Fälle zu beschränken.

*Fazit:*

Dies ist ein typisches Beispiel dafür, dass der für die Datenverarbeitung Verantwortliche leicht zum Zugang der Öffentlichkeit und zum Datenschutz beitragen kann, indem er die betroffenen Personen zum Zeitpunkt der Erhebung der Daten über die mögliche Weitergabe der Daten im Rahmen der Grundsätze einer rechtmäßigen Verarbeitung nach Treu und Glauben unterrichtet. Dies könnte auch in internen Vorschriften festgehalten werden. Der für die Datenverarbeitung Verantwortliche sollte ferner den betroffenen Personen die Möglichkeit geben, die Weitergabe aus nachvollziehbaren und stichhaltigen Gründen abzulehnen.

Beispiel 8: Dürfen die zur Kontaktaufnahme mit einem Beamten erforderlichen Angaben / das "Who is who" des Organs veröffentlicht werden?

Bisher veröffentlichen die meisten Organe personenbezogene Daten wie Name, Position und Büro-Telefonnummer von Beamten, die ein Amt von höherem Rang oder mit Öffentlichkeitscharakter bekleiden. In manchen Fällen werden die gleichen Informationen bis auf Sachbearbeiter-Ebene auf der Website eines Organs veröffentlicht.

**Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Die Veröffentlichung des Namens, der Büro-Telefonnummer, des Zuständigkeitsbereichs usw. eines Beamten wirkt sich im Allgemeinen nur wenig auf die Privatsphäre aus. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass sich Beamte einer öffentlichen Behörde darüber bewusst sein müssen, dass für sie ein höheres Maß an Transparenz gilt, als wenn sie im privaten Sektor tätig wären. Generell gilt deshalb, dass solche Informationen zugänglich gemacht werden können, ohne dass die Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen beeinträchtigt werden. Lediglich wenn der Beamte zuvor Bedrohungen ausgesetzt war, sollte die Möglichkeit einer Entfernung aus der Liste bestehen – in den anderen Fällen dürfte die Veröffentlichung die Privatsphäre der betroffenen Personen nicht erheblich beeinträchtigen. Es muss daher nicht weiter analysiert werden, ob die Veröffentlichung nach den Datenschutzvorschriften statthaft ist.

Auch in einem Fall dieser Art wäre ein proaktiver Ansatz sinnvoll, bei dem angekündigt würde, dass die Daten veröffentlicht werden, dass aber die Möglichkeit besteht, dies aus zwingenden und schutzwürdigen Gründen abzulehnen. Wie bereits erwähnt, sind auch bei diesem Ansatz die Datenschutzgrundsätze uneingeschränkt zu wahren.

*Fazit:*

Dieses Beispiel belegt eindeutig, dass die Veröffentlichung der zur Kontaktaufnahme mit einem Beamten erforderlichen Angaben bei einem vernünftigen Ansatz nicht zu rechtlichen Problemen führt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dennoch eine gewisse Vorsicht angebracht ist, um unerwünschte "Nebeneffekte" wie häufige Unterbrechungen bei der Arbeit oder Spamming bei E-Mail-Adressen zu vermeiden.

Beispiel 9: Darf eine Teilnehmerliste, ein Sitzungsprotokoll oder eine Liste von Beamten, die Mitglieder eines Auswahlausschusses sind, veröffentlicht werden?

Die Teilnahme einer Person an einer Sitzung im Namen eines Organs oder eines Privatunternehmens kann insofern zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten führen, als die Teilnehmerliste veröffentlicht wird. Ein weiteres Beispiel ist eine Liste von Beamten, die Mitglieder eines Auswahlausschusses sind.

**Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Diese genannten Beispiele berühren die Privatsphäre im Allgemeinen nur wenig. Für Beamte gibt es kein allgemeines Recht auf Anonymität – ein teilweiser Zugang oder die Ablehnung des Zugangs muss nachvollziehbar und stichhaltig begründet werden. Die Tatsache, dass beispielsweise die Namen der Teilnehmer einer Sitzung, die im Rahmen der beratenden Funktion des Ausschusses der Regionen abgehalten wird, in einem Online-Sitzungsprotokoll veröffentlicht werden, wirkt sich nur wenig auf die Privatsphäre der betreffenden Personen aus, da sie in ihrer öffentlichen Eigenschaft teilnehmen und nicht sich selbst, sondern beispielsweise ihren Arbeitgeber oder ihren Wahlkreis vertreten. Generell wird uneingeschränkter Zugang gewährt und den betroffenen Personen gleichzeitig die Möglichkeit gegeben, von der Veröffentlichung ausgenommen zu werden, wenn sie zwingende und schutzwürdige Gründe hierfür haben. Bringt eine betroffene Person keine Gründe für eine Ausnahme von der Veröffentlichung vor, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass für sie erhebliche Auswirkungen entstehen. Da die Privatsphäre der betroffenen Person (im Allgemeinen) nicht erheblich beeinträchtigt ist, muss nicht weiter analysiert werden, ob eine Veröffentlichung nach den Datenschutzvorschriften statthaft ist.

Es gibt jedoch bestimmte Situationen, in denen diese Regel nicht automatisch angewendet werden kann. In einer vor dem Gericht erster Instanz anhängigen Rechtssache wünscht die Bavarian Lager Company die Aufhebung der Entscheidung der Kommission, die vollständige Fassung des Protokolls einer Sitzung der GD Binnenmarkt, an der Vertreter der Kommission, der britischen Regierung und von Brauereien teilnahmen, nicht freizugeben. In der Sitzung wurde der Marktzugang im Vereinigten Königreich behandelt; Bavarian Lager beantragte bei der Kommission die Bekanntgabe der Identität bestimmter Personen, deren Namen in der Fassung, die sie erhalten hatte, unleserlich gemacht waren. Als Argument für die Nichtfreigabe ist anzuführen, dass die Untersuchungen der Kommission potenziell gefährdet würden, sollte sie gezwungen werden, die Identität von Personen preiszugeben, die ihr Informationen zutragen. Dies könnte als Beispiel für Frage B der Checkliste dienen. Die Rechtssache ist noch vor dem Gericht erster Instanz anhängig, so dass wir uns eines Kommentars enthalten.

*Fazit:*

Dieses Beispiel zeigt, dass in diesem Zusammenhang Überlegungen hinsichtlich der Privatsphäre und des Datenschutzes in der Regel eine untergeordnete Rolle spielen und andere Aspekte sich als ausschlaggebend erweisen können.

Beispiel 10: Aus der Liste der beim Europäischen Parlament akkreditierten Assistenten kann deren politische Meinung hervorgehen – darf sie dennoch veröffentlicht werden?

Die Liste der beim Europäischen Parlament akkreditierten Assistenten nennt die Assistenten der MEP. In der Liste werden die Assistenten den MEP zugeordnet und da viele der Assistenten die Wertvorstellungen des MEP, für das sie tätig sind, teilen dürften, kann aus der Liste indirekt deren politische Meinung hervorgehen. Die Liste ist von der Website des Europäischen Parlaments aus zugänglich; die Namen können auch mit der Suchmaschine Google gefunden werden. Die Assistenten können ausnahmsweise von der Veröffentlichungsliste ausgenommen werden, wenn sie zwingende und schutzwürdige Gründe dafür vorbringen können, dass ihre Privatsphäre beeinträchtigt wird.

**Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt?*

Die politische Meinung einer betroffenen Person fällt unter die sensiblen Daten (Artikel 10) und ist untrennbar mit der Privatsphäre einer Person verbunden. Wie unter Nummer 4.3.3 dargelegt wurde, sollte diese Art von Information generell nicht veröffentlicht werden. Unter Umständen wie im vorliegenden Fall können jedoch gute Gründe für die Veröffentlichung sprechen.

*Hat die Datenweitergabe erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person?*

Eine Behauptung, dass die Assistenten generell durch die Veröffentlichung erheblich in ihrer Privatsphäre beeinträchtigt würden, lässt sich kaum halten. Die Tatsache, dass veröffentlicht wird, dass jemand als Assistent für ein MEP arbeitet und möglicherweise dessen Wertvorstellungen teilt, schadet dem Assistenten nicht zwangsläufig. In manchen Fällen arbeiten die Assistenten sogar offiziell für die gleiche Partei. In besonderen Fällen (beispielsweise bei eher extremistischen Parteien) könnte die Veröffentlichung der betroffenen Person allerdings erheblich schaden. Assistenten müssen die Möglichkeit haben, sich von der Liste entfernen zu lassen, wenn sie zwingende und schutzwürdige Gründe vorbringen können. Dadurch könnte die Einhaltung beider Verordnungen gestärkt und gefördert werden.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Die Veröffentlichung des Namens einer Person auf der Liste der akkreditierten Assistenten steht im Einklang mit Artikel 4 der Datenschutzverordnung, wenn sie den normalen Erwartungen der betroffenen Person entspricht. Es besteht seitens der Öffentlichkeit ein großes Maß an Interesse daran, dass ein Parlament transparent arbeitet, und deshalb steht die Veröffentlichung in Einklang mit Artikel 5. Nach Artikel 10 ist die Verarbeitung besonderer Datenkategorien, beispielsweise personenbezogener Daten, aus denen die politische Meinung hervorgeht, untersagt. Der Artikel ist jedoch nicht absolut zu sehen, wichtige Ausnahmen werden in Artikel 10 Absätze 2 und 4 geregelt.

Bei den Ausnahmen nach Artikel 10 ist zu beachten, dass die Einwilligung nach Artikel 2 Buchstabe h nicht vor der Veröffentlichung eingeholt wird. Andererseits kommt die Arbeit als Assistent bei einem MEP in gewisser Weise der aktiven Teilnahme an der öffentlichen Politik in einer demokratischen Gesellschaft gleich. Obwohl diese Information nicht generell "offenkundig öffentlich gemacht" wurde, ist die Veröffentlichung erlaubt, wenn angemessene Garantien vorgesehen sind und ein wichtiges öffentliches Interesse besteht. Angesichts des Zwecks und des Inhalts der Liste besteht ein wichtiges öffentliches Interesse und die Veröffentlichung der Liste ist daher verhältnismäßig.

*Fazit:*

Dieses Beispiel belegt, dass eine allgemeine Politik zur Förderung eines hohen Maßes an Öffentlichkeit selbst im Falle von "sensiblen Daten" in der Praxis annehmbar sein kann, sofern diese Daten im konkreten Kontext relevant sind und angemessene Garantien für Ausnahmen aus schutzwürdigen Gründen vorgesehen sind.

**Beispiel 11: Darf eine Liste der Praktikanten bei einem Organ veröffentlicht werden?**

Im Fall der Liste der Personen, die ein Praktikum bei einem Organ angenommen haben (das Beispiel betrifft das Europäische Parlament), wurde der Zugang der Öffentlichkeit mit der Begründung abgelehnt, dass dadurch die Privatsphäre verletzt würde. Mit der Unterschrift auf dem Bewerbungsformular für ein Praktikum erklärt der Bewerber, dass er die Interne Regelung über Praktika und Studienaufenthalte beim Generalsekretariat des Europäischen Parlaments gelesen hat. In Artikel 6 Absatz 6 der Internen Regelung, in der das Zulassungsverfahren behandelt wird, heißt es ausdrücklich: "Das Ergebnis des Auswahlverfahrens wird nicht veröffentlicht."

**Kommentar:**

*Wird die Privatsphäre der betroffenen Person berührt und entstehen für sie erhebliche Auswirkungen?*

Generell berührt die Veröffentlichung von Informationen wie den Namen von Personen (die in den meisten Fällen gerade ein Universitätsstudium abgeschlossen haben und), die ein Praktikum bei einer öffentlichen Behörde (beispielsweise dem Parlament) antreten, die Privatsphäre nur in geringem Maße. In gewissen Fällen entstünde der betroffenen Person durch die Veröffentlichung ein Schaden oder eine erhebliche Beeinträchtigung. Den Bewerbern sollte deshalb die Möglichkeit gegeben werden, die Veröffentlichung aus zwingenden und schutzwürdigen Gründen ablehnen zu können.

*Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?*

Obwohl die Namen gemäß Artikel 4 für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben wurden, darf in diesem Fall keinesfalls übersehen werden, dass den Bewerbern explizit mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten nicht veröffentlicht würden. Eine Veröffentlichung würde deshalb den berechtigten Erwartungen der betroffenen Personen zuwiderlaufen. Obwohl vieles für den Zugang der Öffentlichkeit spricht, vor allem wegen der Rechenschaftspflicht in Sinne von Artikel 5, kann der Zugang der Öffentlichkeit unter diesen Voraussetzungen nicht gewährt werden.

*Fazit:*

Hier handelt es sich um einen Fall, bei dem der Zugang der Öffentlichkeit aufgrund des Wortlauts der internen Regeln nicht gewährt werden kann, obwohl die betreffenden personenbezogenen Daten in den meisten Fällen die Privatsphäre nur wenig berühren. Ein proaktiver Ansatz, bei dem die internen Regeln dahingehend geändert würden, dass die Bewerber darüber unterrichtet werden, dass ihre Namen auf einer zu veröffentlichenden Liste erscheinen werden, wenn sie ihr Praktikum annehmen (mit der Möglichkeit, dies aus zwingenden und schutzwürdigen Gründen abzulehnen), wäre eine wesentlich bessere Lösung.

## 6. Checkliste

### 6.1. Einleitung

Diese Checkliste ist eine vereinfachte Darstellung des Inhalts der vorigen Kapitel. Sie soll Beamten als Orientierungshilfe bei der Klärung der Frage dienen, ob ein bestimmtes, personenbezogene Daten enthaltendes Dokument zugänglich gemacht werden soll oder nicht. Es sollte bedacht werden, dass für die Freigabe der Daten gegebenenfalls eine Rücksprache mit anderen Beamten, wie z.B. dem für die Datenverarbeitung Verantwortlichen oder dem Datenschutzbeauftragten erforderlich sein kann, um sie darauf aufmerksam zu machen, dass Daten zugänglich gemacht werden.

Wie unter Nummer 4.3.2 bereits festgestellt wurde, stellt sich – wenn geklärt ist, dass ein Dokument in den Anwendungsbereich der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit (oder ein vergleichbares Rechtsinstrument) fällt [A] und keine andere Vorschrift den Zugang untersagt [B], es personenbezogene Daten enthält und ein Dritter Zugang hierzu beantragt [C] – die entscheidende Frage, ob die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b anwendbar ist.

Es wurden die drei folgenden Bedingungen vorgegeben, die allesamt erfüllt sein müssen, damit die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit Anwendung finden kann:

- [D] Wird die Privatsphäre (und die Integrität) der betroffenen Person berührt?
- [E] Hat die Datenweitergabe erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person?
- [F] Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?

### 6.2. Checkliste

[A] Anwendbarkeit der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit?

- 1) Fällt das Dokument in den Geltungsbereich der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit?  
[VO 1049 Art. 1 Buchst. a, Art. 2 Abs. 1-3, Art. 3 Buchst. a]
- 2) Fällt das Dokument in den Geltungsbereich eines vergleichbaren Rechtsinstruments mit gleichartigen Ausnahmeregelungen in Bezug auf Privatsphäre und Integrität des Einzelnen, z.B. des Beschlusses über den Zugang zu Dokumenten des Rechnungshofs?

Orientierungshilfe: Von Organen erstellte oder bei ihnen eingegangene Dokumente (jeden Inhalts unabhängig von der Form des Datenträgers) fallen in den Geltungsbereich, der auch alle Tätigkeitsbereiche der EU abdeckt.

[B] Wird der Zugang der Öffentlichkeit durch andere Vorschriften untersagt?  
[VO 1049 Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, Art. 4 Abs.2-5]

Orientierungshilfe: Die Weitergabe kann durch andere Vorschriften untersagt sein bei Dokumenten betreffend:

- die öffentliche Sicherheit;
- die Verteidigung und militärische Belange;
- die internationalen Beziehungen;
- die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;
- den Freiraum zum Nachdenken ("space to think");
- den Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung;
- Untersuchungs- und Audittätigkeiten usw.

[C] Enthält das Dokument personenbezogene Daten? Wer beantragt Zugang dazu?

1) Enthält das Dokument personenbezogene Daten?  
[VO 45 Art. 2 Buchst. a]

Orientierungshilfe: Der Zugang der Öffentlichkeit kann normalerweise nicht unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b verweigert werden, wenn das Dokument keine personenbezogenen Daten enthält.

2) Wer beantragt Zugang dazu?  
[VO 45 Art. 2 Buchst. a, Art. 2 Buchst. f/g, (Art. 8 – 9), Art. 13, Art. 17]

- die betroffene Person? [VO 45 Art. 2 Buchst. a]
- ein Dritter? [VO 45 Art. 2 Buchst. f/g]

Orientierungshilfen:

- Beantragt die betroffene Person die Weitergabe von Daten, so kann der Zugang nicht unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b verweigert werden, da sie von ihrem Auskunftsrecht Gebrauch macht (Artikel 13). In solchen Fällen ist davon auszugehen, dass sie mit dem für die Datenverarbeitung Verantwortlichen (nicht mit dem Bearbeiter des Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit) in Kontakt steht. Gleiches gilt auch für das Recht auf Mitteilung an Dritte (Artikel 17).
- Die Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit findet in der Regel keine Anwendung, wenn der Empfänger außerhalb der EU ansässig ist. Wird der Zugang in diesen Fällen jedoch gewährt, so findet Artikel 9 der Datenschutzverordnung Anwendung.

[D] Wird die Privatsphäre (und die Integrität) der betroffenen Person berührt?  
[VO 45 Art. 2 Buchst. a; gerichtliche Auslegung der Begriffe Privatsphäre und Integrität]

- Um welche Art von personenbezogenen Daten handelt es sich?
- In welchem Zusammenhang kommen personenbezogene Daten vor?
- Wie wurden die personenbezogenen Daten erhoben?

Orientierungshilfen:

- Die Tatsache, dass ein Dokument personenbezogene Daten enthält [Artikel 2 Buchst. a], erlaubt nicht automatisch eine Berufung auf die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b. Personenbezogene Daten sind von der Privatsphäre zu unterscheiden.
- Die Privatsphäre betrifft Privatleben, Familie, Wohnung, körperliche und seelische



Unversehrtheit, Ehre und Ruf, Schutz vor Verunglimpfung, Schutz vor Preisgabe unerheblicher oder peinlicher Fakten, unerlaubte Veröffentlichung von Privatfotos, Schutz vor missbräuchlicher Verwendung privater Kommunikation, Schutz vor Weitergabe von Informationen, die Privatpersonen im Vertrauen übermittelt oder erhalten haben.

- Der Begriff des Privatlebens schließt Tätigkeiten beruflicher oder geschäftlicher Art nicht aus.
- Für Beamte ist zugleich zu bedenken, dass deren personenbezogene Daten aus berechtigten Gründen wie z.B. der Rechenschaftspflicht und der Transparenz für die Öffentlichkeit von Interesse sein können. Je stärker die Funktion eines Beamten im Licht der Öffentlichkeit steht, desto mehr kann die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse an Informationen über den Beamten haben.
- Der Begriff der Privatsphäre lässt sich nicht in jedem Fall auf Personen des öffentlichen Lebens anwenden.

[E] Hat die Datenweitergabe erhebliche Auswirkungen für die betroffene Person?

Orientierungshilfen:

- "Erhebliche Auswirkungen" setzt voraus, dass ein berechtigtes Interesse der betroffenen Person in gewissem Umfang verletzt wird.
- Diese Voraussetzung ist aller Voraussicht nach eher erfüllt, wenn es um die Weitergabe sensibler Daten geht.
- Die Weitergabe selbst "harmloser" personenbezogener Daten, z.B. der Anschrift oder des Namens der betroffenen Person, kann für diese in bestimmten Fällen erhebliche Auswirkungen haben.
- Im Einzelfall ist es gerechtfertigt, Verbindung zur betroffenen Person aufzunehmen und ihre Meinung darüber einzuholen, welche Auswirkungen eine Datenweitergabe hätte. Die Meinung der betroffenen Person sollte einen Teil der Prüfung bilden, darf letztere jedoch keinesfalls ersetzen.

[F] Ist die Datenweitergabe nach den Datenschutzvorschriften statthaft?

Orientierungshilfen:

- An erster Stelle der Rechtsvorschriften rangiert stets die Datenschutzverordnung. Um festzustellen, ob ein Verstoß gegen ihre Grundsätze vorliegt, muss eine Reihe zentraler Artikel untersucht werden, die nachstehend aufgeführt sind.
- Wichtig ist, dass eine Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b nur geltend gemacht werden kann, wenn die Datenschutzverordnung eine Datenweitergabe ausdrücklich untersagt.
- Bei der Untersuchung der Frage, ob die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b anwendbar ist, sind zwei entscheidende Erwägungen zu berücksichtigen, d.h. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz des Informationsrechts.

1) Werden die personenbezogenen Daten in einer Weise verarbeitet, die mit dem Zweck, für den sie erhoben wurden, unvereinbar ist?

[VO 45 Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, b]

- Der Zweck wird zum Zeitpunkt der Erhebung festgelegt.
- Wie konnte die betroffene Person den Zweck der Erhebung vernünftigerweise zu verstehen?

Orientierungshilfen:

- Wurde die betroffene Person zum Zeitpunkt der Erhebung von einer möglichen Weitergabe in Kenntnis gesetzt, so dürfte die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b kaum zur Anwendung kommen. Ihre Unterrichtung kann anhand von Zusatzdokumenten erfolgen (auf die zum Zeitpunkt der Erhebung mittel- oder unmittelbar hingewiesen wird) aus denen hervorgeht, dass die Öffentlichkeit möglicherweise Zugang zu personenbezogenen Daten erhalten soll.
- Wurde die betroffene Person davon in Kenntnis gesetzt, dass ihre personenbezogenen Daten nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, so dürfte die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zur Anwendung kommen.

2) Ist die Weitergabe für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse ausgeführt wird? Ist sie für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich?

[VO 45 Art. 5 Buchst. a, b; EGV Art. 255; VO 1049]

Orientierungshilfen:

- Die meisten Organe und Einrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten zu gewähren.
- "Öffentliches Interesse" ist anhand der Bedeutung auszulegen, die der Europäische Rat der Transparenz sowie dem Grundsatz des Rechts auf Information beigemessen hat.
- Somit könnten, wenn ein Beschluss über den Zugang zu bestimmten öffentlichen Dokumenten zu fassen ist, sowohl Artikel 5 Buchstabe a als auch Artikel 5 Buchstabe b der Verordnung 45/2001 geltend gemacht werden, da die Freigabe normalerweise als im öffentlichen Interesse sowie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich zu betrachten ist. Die Unterscheidung zwischen den beiden Gründen für die Gewährung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten ist recht theoretisch. In der Praxis empfiehlt es sich, Verbindung zur betroffenen Person aufzunehmen, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass ihre Privatsphäre erheblich beeinträchtigt wird, und sie nach ihrer Meinung zu den Folgen einer Weitergabe zu befragen.

3) Hat die betroffene Person ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung zur Weitergabe gegeben?

[VO 45 Art. 2 Buchst. h und Art. 5 Buchst. d; Zusatzdokumente]

- Erfolgte die Einwilligung implizit oder explizit in einer Weise, die jeden Zweifel ausschließt?
- Erfolgte die Einwilligung freiwillig und nach ausreichender Unterrichtung?

Orientierungshilfen:

- Das Ausmaß (und der Wert) der Einwilligung ist danach zu beurteilen, wie sie erlangt wurde.
- Eine bewusste Einwilligung kann durch Verweis auf ein anderes Dokument erlangt werden.
- Hat die betroffene Person ihre Einwilligung zur Weitergabe erteilt, so kann diese nicht unter Berufung auf die Gründe aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b verweigert werden.

4) Sind die personenbezogenen Daten sensibler Natur?

[VO 45 Art. 10]

**Orientierungshilfen:**

Die Weitergabe würde nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b verweigert (sofern nicht eine der Ausnahmen von Artikel 10 greift), wenn die personenbezogenen Daten eine der folgenden Datenkategorien betreffen:

- rassistische oder ethnische Herkunft;
- politische Meinungen;
- religiöse oder philosophische Überzeugungen;
- Gewerkschaftszugehörigkeit;
- Gesundheit oder Sexualleben.

5) Würde es eine Ausnahme vom Verbot der Verarbeitung geben, wenn es sich um sensible Daten handelt?

[VO 45 Art. 10 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 4; VO 1049]

- Hat die betroffene Person ihre ausdrückliche Einwilligung gegeben?
- Hat die betroffene Person die personenbezogenen Daten offenkundig öffentlich gemacht?

**Orientierungshilfe:**

Hat die betroffene Person ihre Einwilligung gegeben oder hat sie die personenbezogenen Daten offenkundig öffentlich gemacht, so kann die Weitergabe nicht unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b verweigert werden.

6) Würden die Rechte der betroffenen Person durch die Weitergabe verletzt?

[VO 45 Art. 13, 17, 18]

- Muss die betroffene Person von der Weitergabe unterrichtet werden?
- Hat die betroffene Person zwingende, schutzwürdige, sich aus ihrer besonderen Situation ergebende Gründe, um gegen die Weitergabe von Daten aus Gründen des "öffentlichen Interesses" Widerspruch einzulegen?

**Orientierungshilfe:**

Damit der für die Datenverarbeitung Verantwortliche die Rechte der betroffenen Person wahren kann, muss er über die Datenweitergabe informiert werden.

7) Inwieweit ist die Weitergabe personenbezogener Daten eine angemessene Maßnahme?

Der letzte Schritt ist die Prüfung auf Verhältnismäßigkeit. Der folgende (nicht erschöpfende) Fragenkatalog soll dafür als Anleitung dienen:

- Welche Art von Beeinträchtigung würde die Weitergabe mit sich bringen?

**Orientierungshilfen:**

- Wichtig ist es, sich auf die tatsächliche Beeinträchtigung zu konzentrieren, die eine Weitergabe von Daten für die betroffene Person mit sich bringen würde. Bei der Prüfung sind alle Aspekte von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zu bedenken.
- Eine Datenweitergabe ist nur dann eine unangemessene Maßnahme, wenn die Beeinträchtigung für die betroffene Person erheblich ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, in welcher Situation sich die betroffene Person befindet und welche etwaigen Auswirkungen sich für sie aus einer Weitergabe an die Öffentlichkeit ergeben.
- Keinesfalls darf eine Weitergabe dazu führen, dass eine Privatperson ihres Grundrechts

auf Datenschutz verlustig geht oder in der Wahrnehmung dieses Rechts ungerechtfertigt eingeschränkt wird.

- Werden die Informationen veröffentlicht oder "lediglich" an den Antragsteller übermittelt?

Orientierungshilfe:

Die Privatsphäre der betroffenen Person wird natürlich weniger beeinträchtigt, wenn das Dokument "lediglich" an den Antragsteller übermittelt und nicht veröffentlicht wird, beispielsweise auf der Website des Organs.

- 8) Wäre für den Fall, dass die Veröffentlichung des gesamten Dokuments unangemessen ist, als Lösung denkbar, einen Teil davon zugänglich zu machen?

Orientierungshilfen:

- Teilweiser Zugang oder Anonymisierung bildet die Ausnahme von der allgemeinen Regel des vollständigen Zugangs.
- Der teilweise Zugang ist eine praktische Lösung, wenn die Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person erheblich ist und die entsprechenden personenbezogenen Daten für die Öffentlichkeit nicht von vorrangigem Interesse sind. Ziel ist es, die Beeinträchtigung der Privatsphäre auf ein erträgliches Maß zurückzuführen.
- Ein teilweiser Zugang wird gewährt, indem nur diejenigen Textteile, die eine erhebliche Beeinträchtigung verursachen, gelöscht werden.
- Sollte die Gewährung eines teilweisen Zugangs zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen, so ist mit dem Antragsteller Kontakt aufzunehmen, um eine Lösung zu finden. Die Frist von 15 Tagen kann dabei erforderlichenfalls verlängert werden.

Postanschrift: rue Wiertz 60 - B-1047 Bruxelles

Büro: rue Montoyer 63

E-mail : [edps@edps.eu.int](mailto:edps@edps.eu.int)

[www.edps.eu.int](http://www.edps.eu.int)

Tel.: 02-283 19 00 - Fax : 02-283 19 50