

Stellungnahme zur Meldung der Datenschutzbeauftragten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) für eine Vorabkontrolle über die Investigative Data Consultation Platform

Brüssel, den 18. Juli 2013 (Fall 2012-0280)

1. VERFAHREN

Am 23. März 2012 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) von der Datenschutzbeauftragten (DSB) des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) eine Meldung für eine Vorabkontrolle über die Investigative Data Consultation Platform (IDCP, Plattform zur Abfrage von Untersuchungsdaten). Zusammen mit der Meldung reichte die DSB die folgenden Unterlagen ein:

- einen Vermerk mit einer Beschreibung der Verarbeitung (im Folgenden: Vermerk) und
- einen Anhang mit einer Liste der Objekttypen und Datenfelder, die für die Erstellung der Datenbank verwendet werden (im Folgenden: Anhang).

Während des Verfahrens ersuchte der EDSB das OLAF mehrfach, schriftlich und im Rahmen von Besprechungen einige zusätzliche Informationen vorzulegen. Aufgrund der Kompliziertheit des Falls verlängerte der EDSB die Frist für die Abgabe der Stellungnahme gemäß Artikel 27 Absatz 4 um zwei Monate. Am 13. Mai 2013 nahm das OLAF die ursprüngliche Meldung zurück und ersetzte sie mit einer neuen Meldung.

2. SACHVERHALT

Die neue Meldung betrifft die Konzeption, Entwicklung und Nutzung einer Plattform für den gegenseitigen Austausch von Untersuchungsdaten zwischen dem OLAF und seinen internationalen Partnern. Sie wirft komplizierte Fragen auf, die große Bedeutung für die Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung und die Datenschutzpolitik haben.

Das OLAF ist der Ansicht, dass es sich bei Betrug und Korruption um globale Phänomene handle, denen auf internationaler Ebene mit flexiblen, schnellen und effizienten Instrumenten sowie verstärkter Zusammenarbeit und erhöhtem Datenaustausch der Ermittlungsbehörden begegnet werden müsse. Daher werde die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen als wesentlicher Bestandteil der Aktivitäten des OLAF angesehen. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe, die finanziellen Ressourcen der EU zu schützen, wolle sich das OLAF auf ein Netzwerk von Partnern aus den Bereichen Ermittlung, Verwaltung und Justiz sowie geeigneten Partnern aus internationalen Organisationen stützen. Das OLAF weist darauf hin, dass diese Partner häufig eine zentrale Funktion bei der Ausübung wichtiger Kontrollaufgaben in verschiedenen EU-finanzierten Projekten außerhalb des EU-Gebiets einnehmen. In diesen Fällen hänge der Erfolg einer Untersuchung weitgehend davon ab, ob das

OLAF die Möglichkeit habe, die notwendigen Daten von seinen internationalen Partnern zu erhalten.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dieser Fall auch von großer politischer Bedeutung. Nach der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (im Folgenden: Verordnung) unterliegt die Übermittlung von Daten an Drittstaaten oder internationale Organisationen strengen Voraussetzungen. Die regelmäßige Datenübermittlung an Drittstaaten oder internationale Organisationen ohne Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus ist grundsätzlich untersagt. In diesen Fällen kann der EDSB eine Genehmigung erteilen, die allerdings nur unter dem Vorbehalt erfolgt, dass angemessene Schutzmechanismen vorhanden sind. Für eine Beurteilung der Angemessenheit der Schutzmechanismen müssen nicht nur der Inhalt der Vorschriften, die für Daten gelten, die Drittstaaten oder internationalen Organisationen übermittelt werden, sondern auch die vorhandenen Mechanismen, welche die Wirksamkeit dieser Vorschriften gewährleisten, geprüft werden.

Der EDSB ist der Ansicht, dass effiziente Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung grundsätzlich mit einem hohen Schutzniveau für personenbezogene Daten vereinbar sind, sofern alle notwendigen datenschutzrechtlichen Garantien eingerichtet wurden. Er erkennt an, dass die Bekämpfung grenzüberschreitender Straftaten nicht ohne einen gewissen Grad an Informationsaustausch gelingen kann. Gleichzeitig sollte der verstärkte Austausch nützlicher Informationen unter der gebotenen Wahrung des grundlegenden Rechts auf Datenschutz und somit auf der Grundlage der gesetzlichen strengen Voraussetzungen erfolgen. Datenschutzrechtliche Erwägungen sollten als Möglichkeit angesehen werden, das Vertrauen in die Betrugsbekämpfung durch die Förderung einer gerechten, verhältnismäßigen und wirksamen Verarbeitung personenbezogener Daten zu stärken.

Der EDSB wird die gemeldete Verarbeitung im Licht der vorstehenden Erwägungen prüfen und dafür Sorge tragen, dass im Sinne der Verordnung ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem öffentlichen Interesse an der Untersuchung und Aufdeckung von betrügerischen Handlungen und Korruption gefunden wird. Der Schwerpunkt der Prüfung des EDSB liegt auf den Modalitäten und Schutzmechanismen der Datenverarbeitung, die den notwendigen und verhältnismäßigen Austausch ermöglichen und die Rechenschaftslegung der beteiligten Akteure gewährleisten.

2.1. Ziel der Verarbeitung

Die nachstehende Prüfung basiert auf der Beschreibung der Verarbeitung durch das OLAF.

Die IDCP wird als Datenbank beschrieben, die mit der iBase-Technologie entwickelt wird. Sie wird eine Teilmenge von Daten aus den Untersuchungsakten des OLAF und seiner ausgewählten internationalen Partner (im Folgenden: IDCP-Partner) enthalten. Ziel dieses Instruments ist es, den IDCP-Nutzern einen effizienten Austausch von Untersuchungsdaten zu laufenden Fällen zu ermöglichen. Die Funktionsweise der Datenbank wird in Abschnitt 2.2 im Einzelnen erläutert. Das OLAF hat darauf hingewiesen, dass praktische Vorkehrungen zur IDCP zunächst mit einer internationalen Geberorganisation getroffen würden. Es ist geplant, dass künftig eine begrenzte Zahl weiterer ähnlich bedeutender internationaler Organisationen und eventuell darüber hinaus zuständige Behörden von Mitgliedstaaten und Drittländern Partner werden.

Im Rahmen seiner Tätigkeit ist das OLAF dabei, mit einigen ausgewählten Partnern Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit (Administrative Cooperation Arrangements, ACA) zu verhandeln und abzuschließen. Die ACA bilden einen Rahmen für die praktische Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und seinen Partnern in Drittstaaten und internationalen Organisationen, einschließlich Vorschriften und Schutzmechanismen für den Datenaustausch. Außerdem legen sie in einem Anhang Bestimmungen und Grundsätze zum Datenschutz fest, welche die ACA-Parteien beim Austausch personenbezogener Daten berücksichtigen müssen. Um ein Partner der IDCP zu werden, muss eine ACA abgeschlossen werden. Der Entwurf einer Muster-ACA und die Musterbestimmungen zum Datenschutz wurden dem EDSB gemäß Artikel 46 Buchstabe d am 26. Januar 2012 im Rahmen der vorherigen Konsultation vorgelegt. Der EDSB gab seine Stellungnahme am 3. April und am 16. Juli 2012 ab.¹

2.2. Beschreibung der Verarbeitung

Die IDCP wird eine Teilmenge von Daten enthalten, die aus den Untersuchungsakten der IDCP-Partner stammen. Die Teilmenge der Daten entspricht den Hauptmerkmalen der Untersuchung, die den nachstehenden „Datenobjekten“ zugeordnet werden: 1. Untersuchung, 2. Person, 3. Organisation/Unternehmen, 4. Ort, 5. Adresse und 6. Kommunikation. Jedes Datenobjekt hat mehrere „Datenfelder“. Das Datenobjekt „Untersuchung“ besteht z. B. aus den folgenden Datenfeldern:

- Name des Falls
- Nummer des Falls
- Falltyp (z. B. Untersuchung, Koordinierung)
- kurze Beschreibung des Falls (z. B. „mutmaßlicher Betrug innerhalb eines Unternehmensnetzwerks in Verbindung mit EU-Mitteln im Land X“)
- Hauptvorwurf (z. B. missbräuchliche Verwendung von Geldern, Betrug und Unterschlagung, geänderte Übermittlung von Angeboten vor Beginn der Evaluierung)
- Betrugsmethode (z. B. unzulässige Ausgaben und Aufwendungen, Nichteinhaltung vertraglicher Bedingungen, Interessenkonflikt, Unregelmäßigkeit im Ausschreibungsverfahren)
- geografische Region
- Datum der Einleitung der Untersuchung
- Datum des Abschlusses der Untersuchung
- Stadium des Falls

Eine vollständige Liste der Datenfelder befindet sich in Abschnitt 2.4.

Die IDCP-Partner werden für jede ihrer Untersuchungsakten die Datenfelder, die den sechs Datenobjekten zugeordnet sind, extrahieren. Im Hinblick auf OLAF-Akten werden die Daten insbesondere aus Fallakten extrahiert, die sich auf die Sektoren Außenhilfe und unmittelbare Ausgaben beziehen, doch können auch sonstige Ausgabensektoren erfasst werden. Die Entnahme von Daten wird auf Dokumente ab 2003 beschränkt sein.

Darüber hinaus enthalten alle Datenobjekte für die Zwecke der Instandhaltung die folgenden Datenfelder: Quellen-Hyperlink, Erstellungsdatum, Name des Erstellers, Datum des letzten Update, Ersteller des letzten Update und Record-ID.

¹ Siehe Stellungnahmen des EDSB vom 3. April und vom 16. Juli 2012 zu Mustern für die Datenschutzklauseln für Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit, die mit Drittlandsbehörden oder internationalen Organisationen abgeschlossen werden, abrufbar auf der EDSB-Website.

Die Partner des OLAF übermitteln dem OLAF auf elektronischem Weg identische Datensätze, die sich auf die genannten Datenobjekte beziehen. Das OLAF integriert die Daten in die Datenbank und führt alle Maßnahmen durch, die für das Funktionieren der Datenbank erforderlich sind. Die Übertragung erfolgt regelmäßig und über ein besonderes „gesichertes E-Mail-Protokoll“.

Die IDCP ermöglicht den IDCP-Partnern, Abfragen unter Verwendung von Suchbegriffen durchzuführen. Im Hinblick auf die Wahl der Suchbegriffe sind keine besonderen Beschränkungen oder Regeln vorgesehen: Das System liefert alle Datenobjekte der IDCP-Datenbank, die dem verwendeten Suchbegriff entsprechen. Beispielsweise bewirkt die Suche nach dem Namen einer Person eine Auflistung aller Datenobjekte, deren Datenfelder diesen Namen enthalten, einschließlich des betreffenden Untersuchungsobjekts, in Bezug auf alle Fälle, die in der Datenbank gespeichert sind. Darüber hinaus zeigt die Datenbank die *Verbindungen* zwischen diesem Datenobjekt und den sonstigen darauf bezogenen Datenobjekten Untersuchung, Kommunikation, Adresse und Organisation/Unternehmen. Eine Suche nach dem Namen einer Person könnte daher zu Ergebnissen im Datenobjekt *Person* führen, wenn der Name dem Namen einer Person entspricht, die von einer Untersuchung betroffen ist, und sie könnte zu Ergebnissen im Datenobjekt *Organisation/Unternehmen* führen, wenn der Name in dem bzw. den Namen der Organisation (einschließlich der jeweiligen Adresse) enthalten ist. Außerdem zeigt die Datenbank die *Verbindungen* zwischen dem Datenobjekt Person und den darauf bezogenen Datenobjekten Untersuchung, Kommunikation, Adresse und Organisation/Unternehmen. Es ist technisch möglich, die Anzahl der Ergebnisse, die den Nutzern für eine beliebige Suche geliefert werden, zu begrenzen. In diesem Fall sieht der Nutzer die Ergebnisse nur bis zu einer bestimmten Obergrenze, die im Voraus festgelegt wird (d. h. wenn die Obergrenze bei 200 liegt, sieht der Nutzer nur die ersten 200 Ergebnisse).

Der Partner (oder das OLAF) hat die Möglichkeit, eine schematische grafische Darstellung der Verbindungen anzufordern. Klickt der Partner auf eines der passenden Datenobjekte innerhalb der schematischen Darstellung, werden etwaige weitere Datenobjekte angezeigt, die mit dem ausgewählten Objekt verbunden sind. Darüber hinaus hat der Partner die Möglichkeit, sich die Datenfelder jedes Objekts anzeigen zu lassen. Diese Erweiterung der verbundenen Datenobjekte wird durch die festgelegte Obergrenze beschränkt.

Soweit der Partner oder das OLAF zusätzliche Informationen erhalten möchten, sollten sie das OLAF oder den betreffenden IDCP-Partner kontaktieren und darum ersuchen, gemäß der einschlägigen ACA Zugriff auf diese Informationen zu erhalten. Dieser potenzielle Folgeaustausch personenbezogener Daten (der ebenfalls die Anforderungen für Datenübermittlungen gemäß Artikel 9 der Verordnung erfüllen muss) ist von der vorliegenden Vorabkontrolle nicht erfasst.

2.3. Betroffene Personen

Die Personen, die vom vorliegenden Verarbeitungsvorgang betroffen sind, entstammen den folgenden Kategorien:

- natürliche Personen, die Gegenstand der externen Untersuchungen des OLAF sind oder waren,
- natürliche Personen, die dem OLAF oder seinen operativen Partnern als Zeugen Informationen geliefert haben,
- natürliche Personen, deren Name in den Informationen enthalten ist, die von den IDCP-Partnern des OLAF geliefert werden.

Im Laufe der Korrespondenz mit dem EDSB wies das OLAF darauf hin, dass Informanten, Whistleblower und Zeugen ausdrücklich von der IDCP ausgenommen werden.

2.4. Datenkategorien

In seiner Meldung gibt das OLAF an, dass die folgenden Datenobjekte und entsprechenden Datenfelder in der IDCP-Datenbank verarbeitet werden:

- Identifikationsdaten: vollständiger Name, Nachname, Vorname, Alias, Geburtsdatum, Alter, Geburtsort und Geburtsland (Tabelle Person)
- Kontaktdaten: Adresse, Telefon, E-Mail, Website und Fax (Tabelle Kommunikation und Korrespondenzadresse)
- berufliche Daten: Funktion im Unternehmen, Adresse, Telefon, E-Mail, Website und Fax (Tabelle Organisation/Unternehmen)
- Falldaten: Name des Falls, kurze Beschreibung des Falls, Hauptvorwurf. Die Art der Beteiligung einer Person bzw. eines Wirtschaftsakteurs an einem Fall wird nicht angegeben.

Der Bericht zum iBase-Design, welcher der Meldung im Anhang beigelegt ist, enthält eine genauere Beschreibung der Objekttypen und Datenfelder, die für die Zwecke der Datenbank verwendet werden. Im Laufe des Verfahrens wurde die Liste der Datenfelder geändert und weiter aktualisiert. Nach den vorliegenden Informationen stellt sich die vollständige Liste folgendermaßen dar:

Für das Datenobjekt *Untersuchung* werden folgende Datenfelder angezeigt:

- Name des Falls
- Nummer des Falls
- Falltyp (z. B. Untersuchung, Koordinierung)
- kurze Beschreibung des Falls (z. B. „mutmaßlicher Betrug innerhalb eines Unternehmensnetzwerks in Verbindung mit EU-Mitteln im Land X“)
- Hauptvorwurf (z. B. missbräuchliche Verwendung von Geldern, Betrug und Unterschlagung, geänderte Übermittlung von Angeboten vor Beginn der Evaluierung)
- Betrugsmethode (z. B. unzulässige Ausgaben und Aufwendungen, Nichteinhaltung vertraglicher Bedingungen, Interessenkonflikt, Unregelmäßigkeit im Ausschreibungsverfahren)
- geografische Region
- Datum der Einleitung der Untersuchung
- Datum des Abschlusses der Untersuchung
- Stadium des Falls

Für das Datenobjekt *Person* werden folgende Datenfelder angezeigt:

- vollständiger Name
- Icon
- Nachname
- Vorname
- Alias
- Geburtsdatum
- Alter

- unvollständiges Geburtsdatum
- Geburtsort
- Geburtsland

Für das Datenobjekt *Organisation/Unternehmen* werden folgende Datenfelder angezeigt:

- Icon
- Name der Organisation
- Name im Geschäftsverkehr
- Typ
- Staatsangehörigkeit
- Tätigkeit

Für das Datenobjekt *Adresse* werden folgende Datenfelder angezeigt:

- Straße
- Hausnummer
- Etage
- Postleitzahl
- Stadt, Region
- Staat
- Name der Stelle

Für das Datenobjekt *Kommunikation* werden folgende Datenfelder angezeigt:

- Icon
- Gerätenummer
- Region
- Ländercode
- Stadt

Laut Angaben des OLAF werden über die IDCP keine besonderen Datenkategorien übermittelt.

2.5. Recht auf Information

Gemäß der Meldung werden die betroffenen Personen üblicherweise durch Datenschutzerklärungen und sonstige Mittel, die im Zusammenhang mit den Untersuchungen vorgesehen sind, über die Verarbeitung, die im Zusammenhang mit den Untersuchungen stattfindet, in Kenntnis gesetzt. Soweit gemäß Artikel 20 der Verordnung eine Ausnahmeregelung Anwendung findet, werden die Betroffenen in Kenntnis gesetzt, sobald die Voraussetzungen für die Ausnahmeregelung nicht mehr vorliegen.

Das OLAF stellt den Betroffenen auf Verlangen eine Abschrift der einschlägigen ACA einschließlich Anhang zur Verfügung. Die maßgeblichen Verfahren sind in den Meldungen zu externen Untersuchungen aufgeführt und wurden im Rahmen der Stellungnahme des EDSB zu den neuen Untersuchungsverfahren des OLAF geprüft.²

² Stellungnahme des EDSB vom 3. Februar 2012 zu neuen Untersuchungsverfahren des OLAF, abrufbar auf der EDSB-Website im Bereich Aufsicht/Vorabkontrollen/Stellungnahmen.

2.6. Kategorien von Empfängern, denen Daten mitgeteilt werden können

Der Zugang zur Plattform ist wenigen ausgewiesenen Mitarbeitern des OLAF, die für die Auswahl der Fälle und die operative Analyse zuständig sind, sowie ausgewiesenen Mitarbeitern des maßgeblichen OLAF-Partners vorbehalten. Diese Empfänger haben unmittelbaren Zugang zur Plattform und den einschlägigen personenbezogenen Daten.

Darüber hinaus wird in der Meldung auf mögliche Empfänger im Zusammenhang mit dem manuellen Folgeaustausch personenbezogener Daten hingewiesen. Ein solcher Austausch ist jedoch nicht Teil der vorliegenden Vorabkontrolle.

2.7. Datenaufbewahrung

Die von der vorliegenden Verarbeitung betroffenen personenbezogenen Daten werden 10 Jahre gespeichert. Die Daten werden nach drei Jahren jährlichen Überprüfungen unterzogen, die in Form automatisierter und manueller Prüfungen stattfinden, damit gewährleistet ist, dass die Daten gemäß der vereinbarten Aufbewahrungsfrist vorgehalten werden. Das OLAF könnte relevante personenbezogene Daten gemäß den für die Untersuchungen geltenden Vorschriften höchstens 15 Jahre in seinen Untersuchungsakten aufbewahren.³ Die Daten, die von den IDCP-Partnern übermittelt werden, bewahrt das OLAF für den Zeitraum auf, den der übermittelnde Partner erbeten hat. Die maximale Aufbewahrungsfrist beträgt in diesen Fällen 10 Jahre.

2.8. Auskunftsrecht

Im Hinblick auf das Auskunftsrecht verweist das OLAF auf die Datenschutzerklärungen für externe Untersuchungen. Die einschlägigen Verfahren sind in der Meldung des OLAF zu externen Untersuchungen aufgeführt und wurden im Rahmen der darauf bezogenen Stellungnahmen des EDSB geprüft.⁴

2.9. Sicherheitsmaßnahmen

Die Meldung enthält Hintergrundinformationen zu den Sicherheitskontrollen, die unabhängig von den systemspezifischen Anforderungen innerhalb von OLAF implementiert wurden (Basis-Sicherheitskontrollen). Diese Sicherheitskontrollen tragen insgesamt zur Gewährleistung des in allen OLAF-Systemen implementierten Sicherheitsniveaus bei.

Eine zusätzliche Beschreibung der IDCP-spezifischen Sicherheitskontrollen wurde nachgereicht und bei der Beantwortung der Fragen des EDSB geliefert. ...

3. RECHTLICHE ASPEKTE

3.1. Vorabkontrolle

Die IDCP wird eine Plattform für den gegenseitigen Austausch von Untersuchungsdaten zwischen dem OLAF und seinen IDCP-Partnern, d. h. internationale Organisationen und eventuell nationale Behörden von Mitgliedstaaten und Drittländern. Die ausgetauschten Informationen werden personenbezogene Daten der Personen enthalten, die Gegenstand einer Untersuchung sind. Die Plattform wird daher die Verarbeitung personenbezogener Daten beinhalten. Der Verarbeitungsvorgang erfolgt durch eine europäische Einrichtung im Rahmen von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen (Artikel 3 Absatz 1 der

³ *Ebenda.*

⁴ Oben angeführt. Siehe auch Stellungnahme des EDSB vom 4. Oktober 2007 zu externen Untersuchungen (Fälle 2007-0047 u. a.), abrufbar auf der EDSB-Website.

Verordnung). Die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt automatisiert (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung). Daher ist die Verordnung anwendbar.

Gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung werden alle *„Verarbeitungen, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmungen besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können“* vom EDSB vorab kontrolliert. Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung enthält eine Aufzählung der Verarbeitungen, die solche Risiken beinhalten können. Gemäß Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung unterliegen Verarbeitungen, die *„Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen“* der Vorabkontrolle durch den EDSB. Im vorliegenden Fall könnte sich der Verarbeitungsvorgang auf die Verarbeitung dieser Arten von Daten beziehen.

Die Meldung des DSB ging am 23. März 2012 ein. Nach Artikel 27 Absatz 4 muss die vorliegende Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten abgegeben werden. Aufgrund der Komplexität des Falls verlängerte der EDSB die Frist für die Abgabe der Stellungnahme gemäß Artikel 27 Absatz 4 um zwei weitere Monate. Das Verfahren wurde für insgesamt 273 Tage ausgesetzt, damit der EDSB die notwendigen zusätzlichen Informationen einholen konnte.

Am 23. April 2013 nahm das OLAF seine ursprüngliche Meldung zurück und ersetzte sie mit einer neuen Meldung. Mit diesem Zeitpunkt begann eine neue Frist. Das Verfahren wurde für insgesamt 3 Tage ausgesetzt, damit der EDSB die notwendigen zusätzlichen Informationen einholen konnte.

Das Verfahren wurde für weitere 16 Tage ausgesetzt, um Anmerkungen zum Entwurf der Stellungnahme zu ermöglichen. Die vorliegende Stellungnahme muss daher spätestens am 22. Juli 2013 abgegeben werden.

3.2. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Die Verarbeitung personenbezogener Daten muss auf einem der in Artikel 5 der Verordnung aufgeführten Gründe basieren.

3.2.1. Artikel 5 Buchstabe b

In seiner Meldung weist das OLAF darauf hin, dass Artikel 5 Buchstabe b der Verordnung betreffend die für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderliche Verarbeitung die Rechtsgrundlage für die vorliegende Verarbeitung sei. Der EDSB ist der Auffassung, dass nur eine Verpflichtung, die ausreichend klar und bestimmt ist, die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Artikel 5 Buchstabe b rechtfertigen kann. Für Artikel 5 Buchstabe b muss nachgewiesen werden, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche (im vorliegenden Fall das OLAF) einer rechtlichen Verpflichtung zur Erhebung und Verarbeitung von Daten unterliegt, die ihm kein Ermessen einräumt.⁵

⁵ Artikel 5 Buchstabe b lässt eine Verarbeitung unter der folgenden Voraussetzung zu: *„Die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt“*.

In der Meldung wird insbesondere auf die folgenden Bestimmungen hingewiesen: Artikel 3 der Verordnung Nr. 1073/2001 und Artikel 2 des Beschlusses 1999/352 der Kommission, horizontale Rechtsvorschriften (insbesondere die Verordnungen Nr. 2185/96⁶ und Nr. 2988/95⁷ des Rates) sowie sektorspezifische Rechtsvorschriften und sonstige gegebenenfalls anwendbare Rechtsvorschriften (z. B. die Verordnungen Nr. 1080/00⁸ und Nr. 2666/00⁹; die Lomé-Abkommen und die Cotonou-Abkommen). Der EDSB ist der Auffassung, dass die Verbindung zu den genannten Bestimmungen im vorliegenden Fall nicht präzise genug ist, um die Anwendung von Artikel 5 Buchstabe b zu rechtfertigen. Zwar legen die genannten Vorschriften die Untersuchungsbefugnisse des OLAF im Bereich externer Untersuchungen fest, jedoch verpflichten sie das OLAF nicht zur Einrichtung der IDCP oder eines ähnlichen Instruments. Der Umstand, dass das OLAF in der Vergangenheit externe Untersuchungen durchgeführt hat, ohne ein solches Instrument zu verwenden, bestätigt das Ergebnis, dass das OLAF nicht „rechtlich verpflichtet“ ist, die IDCP einzurichten.

Angesichts der vorstehenden Erwägungen wird der EDSB prüfen, ob die Verarbeitung von Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung erfasst ist.

3.2.2. Artikel 5 Buchstabe a

Gemäß Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung ist die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig, wenn sie „für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich [ist], die aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse ... ausgeführt wird“. Artikel 5 Buchstabe a enthält drei Voraussetzungen, die alle erfüllt sein müssen: 1. Die Verarbeitung muss im Hinblick auf eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse wahrgenommen wird, durchgeführt werden; 2. die Aufgabe muss auf dem Gesetz (entweder auf den Verträgen oder auf einem anderen Rechtsakt, der auf ihnen basiert) oder auf der legitimen Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Organ oder der Einrichtung der EU oder einem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde, basieren, 3. die Verarbeitung muss für die Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlich sein.

3.2.2.1. Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse

Aus den vorliegenden und in Abschnitt 2.1 dargelegten Informationen geht hervor, dass die IDCP Teil einer Aufgabe sein wird, die im öffentlichen Interesse wahrgenommen wird, nämlich die Durchführung externer Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Aktivitäten, welche die finanziellen Interessen der EU betreffen.

⁶ Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2-5.

⁷ Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1-4.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1080/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 über die Unterstützung der UN-Übergangsverwaltung für das Kosovo (UNMIK) und des Amtes des Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina (OHR), ABl. L 122 vom 24.5.2000, S. 27-28.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und Nr. 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG, ABl. L 306 vom 7.12.2000, S. 1-6.

3.2.2.2. Rechtsgrundlage

Die besonderen Rechtsgrundlagen für administrative externe Untersuchungen sind bereits in der Stellungnahme des EDSB im Rahmen der Vorabkontrolle der externen Untersuchungen des OLAF dargelegt worden. Auf diese Stellungnahme wird verwiesen.¹⁰ Darüber hinaus sind die Rechtsgrundlagen relevant, die das OLAF in der Meldung angeführt hat. Alle genannten Bestimmungen übertragen dem OLAF die Aufgabe, externe administrative Untersuchungen zur verstärkten Betrugsbekämpfung durchzuführen.

Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe a und b und Absatz 6 des Beschlusses 1999/352 der Kommission bestimmt: *„Das Amt nimmt alle sonstigen operationellen Aufgaben der Kommission in Sachen der Betrugsbekämpfung wie in Absatz 1 beschrieben wahr und ist vor allem damit beauftragt[,] a) die erforderlichen Strukturen zu entwickeln; b) die Informationssammlung und -auswertung zu sichern; ... Das Amt ist direkter Ansprechpartner der Polizei- und Justizbehörden.“*¹¹

Das OLAF wird die IDCP zum Datenaustausch und zur Zusammenarbeit mit seinen internationalen Partnern im Rahmen externer Untersuchungen nutzen. Daher ist davon auszugehen, dass sie durch die genannten Bestimmungen gerechtfertigt ist, da es sich um eine Struktur handelt, die in Sachen der Betrugsbekämpfung und zur Sicherung der Informationssammlung und -auswertung entwickelt wird.

Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB jedoch eine Stärkung der Rechtsgrundlage und er regt an, dass das OLAF zu diesem Zweck mit den IDCP-Partnern besondere Vereinbarungen durch Briefwechsel trifft, wie dies in den ACA auf der Grundlage der vom EDSB genehmigten Muster-ACA vorgesehen ist, um die wichtigsten Elemente der Verarbeitung und seine externen Grenzen festzulegen. Dies wäre nicht nur für die betroffenen Personen, sondern auch für das OLAF ein notwendiger Schutzmechanismus, der die IDCP auf eine solidere Rechtsgrundlage stellen würde.

3.2.2.3. Erforderlichkeit

Das OLAF hat schriftlich und mündlich im Laufe der operativen Sitzung beim EDSB mehrere Argumente angeführt, welche die Erforderlichkeit der neuen Plattform rechtfertigen sollen.

Dabei hebt das OLAF hervor, dass die Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, Drittlandsbehörden und internationalen Organisationen ein wesentlicher Bestandteil seiner Tätigkeiten sei. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe, den EU-Haushalt zu schützen, will sich das OLAF auf ein Netzwerk von Partnerdiensten und -organisationen aus den Bereichen Ermittlung, Verwaltung und Justiz stützen. Das OLAF weist darauf hin, dass sich die Zuständigkeiten dieser Partner bei der Ausübung von Kontrollaufgaben in verschiedenen EU-finanzierten Projekten außerhalb des EU-Gebiets häufig überschneiden. Das OLAF verfüge möglicherweise nicht über ausreichende Untersuchungs- bzw. Datenerhebungsbefugnisse in Bezug auf diese Projekte und sei daher auf die Zusammenarbeit mit seinen Partnern angewiesen. Daher sieht das OLAF im Hinblick auf die Durchführung dieser Projekte den Informationsaustausch als wesentlichen Faktor für seine Untersuchungsaufgaben an.

¹⁰ Stellungnahme des EDSB vom 4. Oktober 2007 zu externen Untersuchungen (Fälle 2007-0047 u. a.), abrufbar auf der EDSB-Website.

¹¹ Beschluss 1999/352 der Kommission, oben angeführt.

Das OLAF weist darauf hin, dass es für einen wirksamen Austausch von Untersuchungsdaten mit seinen Partnern wissen müsse, ob maßgebliche Informationen vorhanden seien und bei welchem Partner sie sich befänden. Insbesondere sei es erforderlich, Informationen über Fälle nicht deklarerter Doppelfinanzierung desselben Projekts und über parallele Untersuchungen zum selben Projekt einzuholen. Fehlende Absprachen zwischen den Gebern führten dazu, dass die Mittel für ein Projekt zweimal oder noch öfter von verschiedenen Gebern ausgezahlt würden. Die Koordination sei im Allgemeinen unzureichend. Derartige Unzulänglichkeiten würden nach Auffassung des OLAF erheblich reduziert, wenn ein System vorhanden wäre, das den Austausch von Informationen zu Paralleluntersuchungen ermögliche. Das OLAF ist der Ansicht, dass die IDCP diese Informationslücke schließen würde, da das OLAF über das IDCP prüfen könne, ob ein Partner in einem parallelen oder verwandten Fall Untersuchungen durchgeführt habe oder durchführe oder jedenfalls über maßgebliche Informationen zu einem bestimmten Fall verfüge.

Der EDSB hat diese Argumente sorgfältig geprüft. Das OLAF hat genügend Tatsachen vorgetragen, die das Erfordernis einer strukturierteren Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung im externen Ausgabensektor rechtfertigen. In der Tat sind Kooperation und Informationsaustausch von entscheidender Bedeutung, um dem Betrug auf internationaler Ebene wirksam zu begegnen. Fälle von Doppelfinanzierung sind ein geeignetes Beispiel für das Erfordernis einer besseren Koordinierung, da die finanziellen Auswirkungen dieser Fälle erheblich sind. Besonders in Zeiten der Wirtschaftskrise müssen die vorhandenen Mittel wirksam verwaltet werden.

Die Kooperation könnte ihre Wirkung besser entfalten, wenn sie nicht einseitig, sondern auf gegenseitiger Grundlage erfolgen würde. Das OLAF hat mit ausreichenden Argumenten belegt, dass es die von ihm benötigten Informationen von seinen Partnern nur erhalten kann, wenn es sich zu einem gegenseitigen Informationsaustausch mit ihnen bereit erklärt. Die Erforderlichkeit der Übermittlungen sollte daher im Hinblick auf die gewährleistete Gegenseitigkeit beurteilt werden. In diesem Zusammenhang könnte der Beitrag des OLAF zur IDCP als Voraussetzung für seine Mitgliedschaft und für die Bereitschaft der Partner, ihren Beitrag zu leisten, angesehen werden.

Was das speziell ausgewählte Instrument betrifft, so liegt die Entscheidung darüber, welche Mechanismen am besten geeignet sind, um das zugrunde liegende Ziel zu erreichen, im Ermessen der EU-Einrichtung, sofern die Mittel für die Erreichung des Ziels nicht unverhältnismäßig sind. Im vorliegenden Fall wäre ein manuelles Datenaustauschsystem aus mehreren Gründen offensichtlich kein geeigneter Ersatz. Erstens kann das OLAF über die IDCP seine Partner gleichzeitig statt nacheinander konsultieren. Zweitens erfolgt die Konsultation automatisch, was zu kürzeren Antwortzeiten und genaueren Ergebnissen führt.

Somit kann die gemeldete Verarbeitung auf Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung gestützt werden. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der IDCP ist die Einhaltung aller Voraussetzungen der Verordnung, einschließlich Verhältnismäßigkeit und Datenqualität. Dies wird in den folgenden Abschnitten geprüft.

3.3. Identifizierung des für die Verarbeitung Verantwortlichen

Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung definiert den „für die Verarbeitung Verantwortliche[n]“ als „*das Organ oder die Einrichtung der [EU], die Generaldirektion, das Referat oder jede andere Verwaltungseinheit, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet*“. Dem Begriff des für die Verarbeitung Verantwortlichen steht der Begriff des „Auftragsverarbeiters“ gegenüber, den

Artikel 2 Buchstabe e als „*die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die personenbezogene Daten im Auftrag des für die Verarbeitung Verantwortlichen verarbeitet*“ definiert.

Die Identifizierung des für die Verarbeitung Verantwortlichen im Zusammenhang mit Datenverarbeitungen dient zur Feststellung der Einheit, die für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen verantwortlich ist, und zur Klärung der Frage, wie die Betroffenen ihre Rechte ausüben können und welche datenschutzrechtlichen Vorschriften anwendbar sind, sowie zur Klärung von Zuständigkeitsfragen. Die Klärung der Funktionen und Zuständigkeiten wird noch wichtiger, wenn – wie im vorliegenden Fall – mehrere Einheiten an der Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligt sein können.

In seiner Meldung weist das OLAF darauf hin, dass es die von den IDCP-Partnern empfangenen Datensätze „im Auftrag des Partners“ verarbeiten wird. Hieraus geht nicht hervor, ob sich das OLAF in Bezug auf die von den IDCP-Partnern übermittelten Daten als Auftragsverarbeiter – und nicht als für die Verarbeitung Verantwortlicher – betrachtet. Aus der Beschreibung der Aufgaben, wie sie sich aus der neuen Meldung und den übrigen bereitgestellten Unterlagen ergibt, geht jedoch hervor, dass das OLAF bei der Verwaltung der Datenbank eine entscheidende Rolle spielen wird. Die Datenbank wird sich physisch auf dem Gelände des OLAF befinden und auf einem Server des OLAF gehostet werden. Die Analysten des OLAF werden für die Verwaltung der physischen Infrastruktur verantwortlich sein. Das OLAF wird für Authentifizierung, Benutzerkonten, Uploads und sicheren Zugang zuständig sein und die authentifizierten Benutzer mit gültigen Zertifikaten der Partnerorganisation verwalten.

Angesichts des Umfangs und der Bedeutung seiner in der Meldung beschriebenen Aufgaben kann die Funktion des OLAF im Hinblick auf die von den IDCP-Partnern übermittelten Datensätze nicht als die eines bloßen Auftragsverarbeiters angesehen werden. Das OLAF wird bei der Verwaltung des Systems eine Schlüsselrolle innehaben. Je nach dem Grad der Kontrolle, den die IDCP-Partner über die Verwaltung der Datenbank ausüben, kann das OLAF entweder als alleiniger für die Verarbeitung Verantwortlicher oder als gemeinsam mit anderen für die Verarbeitung Verantwortlicher mit Hauptverantwortung angesehen werden. Es kann jedoch nicht als bloßer Auftragsverarbeiter gelten.

Angesichts der vorstehenden Erwägungen empfiehlt der EDSB, dass das OLAF die Zuständigkeiten der verschiedenen an der Durchführung der IDCP beteiligten Akteure in einem speziellen Benutzerhandbuch eindeutig bestimmt. Der EDSB empfiehlt dem OLAF, unter anderem die folgenden wesentlichen Punkte festzulegen:

- Jeder IDCP-Partner und das OLAF werden für die Verarbeitung Verantwortliche im Hinblick auf ihre eigene Datenverarbeitung als Partner und Mitwirkende des Systems sein. Jeder IDCP-Partner wird für die Gewährleistung der Datenqualität und der Rechtmäßigkeit der von ihm in das System eingegebenen Daten verantwortlich sein.
- Das OLAF wird das System betreiben und an erster Stelle für den technischen Betrieb, die Instandhaltung und die Gewährleistung der Sicherheit des Systems insgesamt verantwortlich sein.
- Die IDCP-Partner und das OLAF werden gemeinsam für die Anzeige der Bereitstellung und die Einräumung der Rechte auf Auskunft, Widerspruch und Berichtigung verantwortlich sein.

3.4. Datenqualität

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a, c und d der Verordnung Nr. 45/2001 müssen personenbezogene Daten nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden, den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen sowie sachlich richtig sein. Die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung wurde bereits diskutiert (vgl. Abschnitt 3.2), während die Frage von Treu und Glauben vor dem Hintergrund der von den betroffenen Personen bereitgestellten Daten zu bewerten ist (vgl. Abschnitt 3.9).

Die IDCP wird auf der Grundlage eines „Pull“-Konzepts implementiert. Die IDCP-Partner werden ohne Intervenieren des OLAF in der Lage sein, Untersuchungsdaten des OLAF unmittelbar von der Datenbank abzurufen. Das „Pull“-Konzept birgt das spezifische Risiko, dass Daten, die nicht maßgeblich sind, als Ergebnis einer Abfrage geliefert werden. Um dieses Risiko zu minimieren, sollten die in der IDCP enthaltenen Daten auf ein striktes Minimum begrenzt werden. Beispielsweise kann die Suche nach einem bestimmten Namen zur Offenlegung von Informationen führen, die mehrere nicht miteinander verbundene Fälle in verschiedenen Ländern betreffen, obwohl die untersuchende Behörde nur an einem dieser Fälle in einem bestimmten Land interessiert ist. Das Risiko der Erhebung nicht maßgeblicher Daten bzw. des Abfragens aufs Geratewohl würde daher steigen, wenn unmittelbarer Zugang gewährt würde. Allgemein gilt der Grundsatz, dass bei jedem Austausch personenbezogener Daten die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt sein müssen. Daher muss der Austausch von Daten, die für den Zweck der Untersuchung nicht maßgeblich sind, vermieden oder minimiert werden.

Im Laufe des Verfahrens hat der EDSB die Frage aufgeworfen, ob ein reines Treffer/Kein-Treffer-System, das nur anzeigt, ob eine bestimmte Einheit (z. B. ein Name, ein Unternehmen, eine Adresse) mit einer Untersuchung verbunden ist, im vorliegenden Fall verwendet werden könnte. Das OLAF hat entschieden erklärt, dass ein solches System aus einer Reihe von Gründen für den angestrebten Zweck nicht sinnvoll sei:

- Ein Treffer/Kein-Treffer-System ist am sinnvollsten für Systeme, in denen die Information als positive oder negative Antwort vollständig beschrieben wird und daher als Treffer (oder begrenzte Zahl von Treffern) oder kein Treffer umfassend dargestellt würde. Dies gilt insbesondere für binäre Systeme (Treffer/kein Treffer). Es gilt nicht für die Informationen, die in der vorliegenden Datenbank enthalten sind.
- Untersuchungsdaten sind durch komplexe logische Beziehungen miteinander verbunden und ergeben nur auf der Grundlage eines Verständnisses für diese Verbindungen einen Sinn. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die untersuchenden Stellen ihrer Arbeit keine vollständigen Informationen zu dem jeweiligen Fall zugrunde legen können (da der Fall von ihnen untersucht wird) und somit prüfen müssen, ob ein Umstand ihres Falls eine unmittelbare oder mittelbare Verbindung zu Informationen aufweist, die in einem anderen Fall erhoben wurden. Die Verbindungen zwischen den verschiedenen Datenobjekten zu verstehen, ist eine der zentralen Analysen, welche die untersuchenden Stellen im Rahmen ihrer Aufgaben durchführen, und ein solches Verständnis kann nicht allein auf der Grundlage eines Treffer/Kein-Treffer-Systems erlangt werden. Um ein sinnvolles Ergebnis zu erzielen, müssen die untersuchenden Stellen die Fälle identifizieren, die nur begrenzte Ähnlichkeit mit dem Gegenstand ihrer Untersuchung aufweisen, und eine etwaige unmittelbare oder mittelbare Verbindung mit ihrem Fall bestätigen, indem sie die bekannten Fälle heranziehen und prüfen, wie sie miteinander verbunden sind.

- Es kann leicht vorkommen, dass ein Name falsch geschrieben wird, und einige Begriffe oder Namen können sehr weit verbreitet sein und dazu führen, dass zu viele Treffer angezeigt werden oder die Ergebnisse falsch oder ungenau klassifiziert werden. Um ein sinnvolles Ergebnis zu erhalten, muss das OLAF daher eventuell Verbindungen zu den übrigen, ihm vorliegenden Daten erstellen und sie in Beziehung zu den Daten der anderen Partner setzen.
- Das OLAF ist der Ansicht, dass dieses System eine administrative Belastung darstellen würde, die seiner Nutzung erheblich entgegenstehen würde.

Der EDSB nimmt die genannten Argumente zur Kenntnis. Dessen ungeachtet ist es wichtig, einige angemessene Schutzmechanismen im Hinblick auf den Umfang des Zugangs einzurichten, um der Sorge um die Datenqualität Rechnung zu tragen. Der EDSB empfiehlt dem OLAF insbesondere, die Zugangsmodalitäten entsprechend den nachstehenden Vorschlägen genauer festzulegen:

1. Jeder Zugriff auf die IDCP muss über ein internes Verfahren, das jeder Partner einrichtet und das im Benutzerhandbuch näher beschrieben wird, ordnungsgemäß begründet und freigegeben werden, und jeder Partner müsste sich dazu bereit erklären, ein solches Verfahren anzuwenden. Auf diese Weise ließe sich vorab prüfen, ob der Zugriff auf die Daten erforderlich ist. Die Anfrage und Begründung des Partners sollte aufgezeichnet und einer Ex-post-Kontrolle unterzogen werden können. Dieses Verfahren sollte sich auch in den Funktionen der Datenbank niederschlagen. Insbesondere sollte das OLAF ein Pflichtfeld vorsehen, das den Partner dazu auffordert, bei jeder Abfragesitzung die betreffende Untersuchung (oder die operative Akte des betreffenden Falls) anzugeben und auf dieser Grundlage kurz die Erforderlichkeit zu begründen. Falls es nicht möglich ist, diese Funktion in die Datenbank zu integrieren, sollte das OLAF eine separate Datenbank nur zur Speicherung der Begründungen der Nutzer anlegen. Diese Datenbank könnte in einer gesonderten Umgebung unter der strengen Kontrolle des OLAF eingerichtet werden.
2. Es sollten zwei Ebenen vorgesehen werden, wobei alle Partner Zugang zur ersten Datenebene haben und ihnen anschließend der Zugang zur grafischen Erweiterung des Ergebnisses (zweite Ebene) gewährt werden kann, wenn sie einen begründeten Antrag stellen, der vom OLAF elektronisch freigegeben werden muss, soweit die Daten des OLAF betroffen sind. Alternativ kann das OLAF ein Kombinationssystem vorsehen, bei dem voller Zugriff auf nicht personenbezogene Daten (z. B. Daten zu Unternehmen, bei denen keine natürlichen Personen identifiziert werden) gewährt wird und ein Treffer/Kein-Treffer-System für Namen und sonstige personenbezogene Daten eingerichtet wird; das System sollte eine Obergrenze für die Anzahl der Ergebnisse pro Abfrage festlegen. Erzielt eine Abfrage zu viele Ergebnisse, sollten dem Nutzer nur die relevantesten Ergebnisse (100 %-Treffer zuerst) geliefert werden, bis die Obergrenze erreicht ist, und der Nutzer sollte darüber informiert werden, dass seine Abfrage zu viele Ergebnisse generiert hat. Die Obergrenze sollte auf der Grundlage operativer Erfordernisse und datenschutzrechtlicher Erwägungen festgelegt werden.
3. Das OLAF sollte die Verwendung offener Felder begrenzen. Insbesondere sollte das OLAF den Inhalt offener Felder anhand besonderer Kriterien begrenzen (z. B. durch Begrenzung der Textlänge).
4. Das OLAF sollte den Umfang des Datenobjekts „Person“ auf Personen und Einheiten begrenzen, die Gegenstand einer Untersuchung sind.

Was die Richtigkeit der Daten betrifft, so müssen sie von jedem Partner häufig (mindestens jährlich) überprüft werden, damit festgestellt werden kann, ob sie richtig und aktuell sind. Außerdem müssen Daten gegebenenfalls aufgrund fortschreitender Untersuchungen aktualisiert werden, z. B. wenn Personen nicht mehr verdächtigt werden. Das OLAF sollte in diesem Zusammenhang auch empfehlen und überprüfen, dass seine Partner angemessene Strategien und Schutzmechanismen einführen. Soweit Daten nach der Aufbewahrungsregelung des OLAF aus dessen Akten gelöscht werden müssen, sind sie auch aus der IDCP zu entfernen. Siehe hierzu auch die Abschnitte 3.6, 3.8 und 3.10.

3.5. Besondere Datenkategorien

Artikel 10 Absatz 5 bestimmt: *„Die Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen, darf nur erfolgen, wenn sie durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder andere auf der Grundlage dieser Verträge erlassene Rechtsakte oder, falls notwendig, vom Europäischen Datenschutzbeauftragten ... genehmigt wurde.“* Im vorliegenden Fall kann davon ausgegangen werden, dass die Verarbeitung der genannten Daten durch das OLAF durch die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1073/1999 und Artikel 2 des Beschlusses 1999/352 der Kommission, der dem OLAF die Befugnis zur Durchführung von Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung überträgt, genehmigt ist.

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung ist die Verarbeitung besonderer Datenkategorien (d. h. *„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 Sexualleben“*) untersagt. Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung sieht bestimmte Ausnahmen vor. Es ist jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass – wenn überhaupt – nur die in Buchstabe d genannte Ausnahme relevant sein könnte. Da es sich um eine Ausnahmeregelung handelt, muss diese Bestimmung allerdings eng ausgelegt werden.

In der neuen Meldung hat das OLAF als für die Verarbeitung Verantwortlicher angegeben, dass über die IDCP keine besonderen Datenkategorien übermittelt werden. Im Zusammenhang mit dem damit einhergehenden Austausch personenbezogener Daten scheint es nicht völlig ausgeschlossen zu sein, dass eine Verarbeitung besonderer Datenkategorien stattfindet, wenngleich dies nur ausnahmsweise erfolgen würde. Jedenfalls muss den für die Akten zuständigen Mitarbeitern des OLAF diese Vorschrift bekannt sein und sie müssen die Einbeziehung besonderer Datenkategorien vermeiden, sofern nicht eine der in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehenen (und eng auszulegenden) Situationen in dem zu untersuchenden Einzelfall vorliegt oder Artikel 10 Absatz 4 angewandt werden kann.

3.6. Datenaufbewahrung

Personenbezogene Daten müssen *„so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht. Die Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sehen für personenbezogene Daten, die für historische, statistische oder wissenschaftliche Zwecke über den vorstehend genannten Zeitraum hinaus aufbewahrt werden sollen, vor, dass diese Daten entweder überhaupt nur in anonymisierter Form oder, wenn dies nicht möglich ist, nur mit verschlüsselter Identität der Betroffenen gespeichert werden. Die Daten dürfen jedenfalls nicht für andere als historische, statistische oder wissenschaftliche Verwendungszwecke verwendet werden“* (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung).

Der neuen Meldung zufolge werden die personenbezogenen Daten, die von der vorliegenden Verarbeitung betroffen sind, 10 Jahre gespeichert. Die Daten werden nach einer Aufbewahrungszeit von drei Jahren jährlichen Überprüfungen unterzogen, die in Form automatisierter und manueller Prüfungen stattfinden, damit gewährleistet ist, dass die Daten gemäß der festgelegten Aufbewahrungsfrist vorgehalten werden. Das OLAF hat erklärt, dass relevante personenbezogene Daten gemäß den für die Untersuchungen geltenden Vorschriften höchstens 15 Jahre in seinen Untersuchungsakten aufbewahrt werden könnten.¹² Die Daten, die von den internationalen Partnern übermittelt werden, bewahrt das OLAF für den Zeitraum auf, den der übermittelnde Partner erbeten hat. In jedem Fall beträgt die maximale Aufbewahrungsfrist auch in diesen Fällen 10 Jahre.

Dem EDSB liegt keine überzeugende Begründung für die Erforderlichkeit einer derart langen Aufbewahrungszeit vor. Allem Anschein nach ist nicht erwiesen, dass eine kürzere Aufbewahrungsfrist (z. B. 5 Jahre) nicht ausreichend wäre. Daher empfiehlt der EDSB, dass das OLAF seine Aufbewahrungsfrist für IDCP-Daten verkürzt. Darüber hinaus wird dem OLAF empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass alle personenbezogenen Daten, die nach seiner Aufbewahrungsregelung aus seinen Akten gelöscht werden müssen (z. B. Daten, die älter als 15 Jahre sind), von der IDCP gelöscht werden, unabhängig davon, ob die Dauer ihrer Speicherung auf der IDCP die IDCP-Aufbewahrungsfrist überschreitet.

3.7. Datenübermittlung

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung können Übermittlungen personenbezogener Daten an Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der EU sind und die nicht den aufgrund der Richtlinie 95/46/EG erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterliegen, nur erfolgen, wenn ein angemessenes Schutzniveau in dem Land des Empfängers oder innerhalb der empfangenden internationalen Organisation gewährleistet ist und diese Übermittlung ausschließlich die Wahrnehmung von Aufgaben ermöglichen soll, die in die Zuständigkeit des für die Verarbeitung Verantwortlichen fallen.¹³ Diese Vorschrift ist für das OLAF besonders wichtig, da in Bezug auf die meisten Drittstaaten und internationalen Organisationen, an die das OLAF personenbezogene Daten übermitteln würde, im Allgemeinen nicht davon ausgegangen werden könnte, dass sie ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten.

In Abweichung zur allgemeinen Regelung kann ein Organ oder eine Einrichtung der EU den genannten Empfängern personenbezogene Daten übermitteln, wenn eine der in Artikel 9 Absatz 6 der Verordnung enthaltenen Ausnahmen anwendbar ist. Von den verschiedenen in Artikel 9 Absatz 6 aufgeführten Ausnahmen ist Buchstabe d betreffend Übermittlungen, die für die Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses erforderlich oder gesetzlich vorgeschrieben sind, für das OLAF besonders relevant, da wahrscheinlich viele der internationalen Übermittlungen von dieser Vorschrift erfasst werden. Dennoch ist eine systematische Anwendung der Ausnahmeregelungen aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht akzeptabel. Grundsätzlich sollten Übermittlungen auf der Grundlage der genannten Ausnahmen nicht massiv, systematisch oder strukturell sein.¹⁴

¹² Stellungnahme des EDSB vom 3. Februar 2012 zu neuen Untersuchungsverfahren des OLAF, abrufbar auf der EDSB-Website im Bereich Aufsicht/Vorabkontrollen/Stellungnahmen.

¹³ Zeitgleich mit der vorliegenden Vorabkontrolle verfasst der EDSB ein Positionspapier zu grenzüberschreitenden Datenübermittlungen, das auch die Art von Datenaustausch erfasst, die Gegenstand der vorliegenden Vorabkontrolle ist.

¹⁴ Siehe Dokument der Artikel 29-Datenschutzgruppe, Übermittlung personenbezogener Daten an Drittstaaten: Anwendung der Artikel 25 und 26 auf die EU-Datenschutzrichtlinie, 24. Juni 1998, abrufbar auf der Website der Datenschutzgruppe.

Die IDCP ist ein dauerhaftes, strukturelles und systematisches Instrument zum Datenaustausch. Daher eignet sie sich grundsätzlich nicht für die Anwendung der Ausnahmeregelung in Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe d der Verordnung. Aus diesem Grund ist Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung zu beachten, wonach *„der Europäische Datenschutzbeauftragte eine Übermittlung oder eine Kategorie von Übermittlungen personenbezogener Daten nach einem Drittland oder an eine internationale Organisation genehmigen [kann], die kein angemessenes Schutzniveau ... gewährleisten, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche ausreichende Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und Grundfreiheiten der Personen sowie hinsichtlich der Ausübung der damit verbundenen Rechte bietet; diese Garantien können sich insbesondere aus entsprechenden Vertragsklauseln ergeben“*.

Um festzustellen, ob die Anwendung von Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung auf die IDCP zulässig ist, muss der EDSB daher prüfen, ob sie ausreichende Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und Grundfreiheiten der Personen sowie hinsichtlich der Ausübung der damit verbundenen Rechte bietet.

In diesem Zusammenhang sind die folgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Das OLAF hat eine Reihe von Vertragsklauseln zum Datenaustausch definiert, die mit Drittstaaten und internationalen Organisationen im Rahmen von Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit (ACA) festzuschreiben sind. Das OLAF wird den Zugriff auf die IDCP nur internationalen Partnern gewähren, mit denen es eine ACA abgeschlossen hat. Die ACA enthält einen Anhang mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen.
- Der EDSB hat diese Garantien¹⁵ analysiert und im Wesentlichen in Bezug auf die Ausnahmen gemäß Artikel 9 Absatz 6 der Verordnung geprüft. Angesichts der begrenzten Zahl der vom OLAF geplanten Übermittlungen hat der EDSB das OLAF aufgefordert, diese Klauseln im Zusammenhang mit Übermittlungen zu verwenden, die auf Ausnahmen gestützt sind. Sollte der Datenaustausch künftig in Bezug auf Häufigkeit und Umfang deutlich anwachsen, muss das OLAF gemäß Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung eine besondere Genehmigung beantragen.
- Das OLAF plant, eine IDCP-Partnerschaft nur mit ausgewählten Partnern abzuschließen, die nach seiner Auffassung ausreichende Garantien für ihre Zuverlässigkeit anbieten. In seiner Stellungnahme zu den ACA hat der EDSB u. a. empfohlen, dass *„das OLAF seine Partner sorgfältig auswählt und zu diesem Zweck vorab prüft, ob sie die Bestimmungen der ACA und ihre Anhänge einhalten können und wollen“*.

Da die in den ACA vorgesehenen allgemeinen Garantien im Hinblick auf außergewöhnliche Datenübermittlungen entwickelt wurden, können sie im Fall der IDCP nicht automatisch verwendet werden. Vielmehr müssen sie verstärkt werden, um als angemessene Garantien für die Zwecke der Genehmigung nach Artikel 9 Absatz 7 gelten zu können. Den Antrag auf Genehmigung wird der EDSB in einem gesonderten Verfahren prüfen.

¹⁵ Die Bestimmungen basieren im Wesentlichen – mit einigen Änderungen – auf den alternativen vertraglichen Regelungen der Kommission aus dem Jahr 2004. Siehe Entscheidung der Kommission vom 27. Dezember 2004 zur Änderung der Entscheidung 2001/497/EG bezüglich der Einführung alternativer Standardvertragsklauseln für die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer, ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 74.

3.8. Recht auf Auskunft und Berichtigung

Artikel 13 der Verordnung gewährt betroffenen Personen ein Auskunftsrecht, und Artikel 14 gewährt ein Recht auf Berichtigung personenbezogener Daten.

Das Auskunftsrecht gibt den Betroffenen die Möglichkeit, sich darüber zu informieren, ob und welche Informationen im Zusammenhang mit ihnen verarbeitet werden. Das Auskunftsrecht ist häufig eine Vorbedingung für das Berichtigungsrecht. Sobald die betroffene Person Zugang zu ihren Daten erhalten hat und deren Richtigkeit und die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung überprüfen konnte, kann sie aufgrund des Berichtigungsrechts die Berichtigung unvollständiger oder unrichtiger Daten verlangen. Die Wahrung des Rechts auf Auskunft und Berichtigung ist unmittelbar mit dem Grundsatz der Datenqualität verbunden und deckt sich im Zusammenhang mit Untersuchungen weitgehend mit dem Recht auf Verteidigung. Daher ist es von größter Wichtigkeit, dass das Auskunftsrecht der von einer externen Untersuchung betroffenen Person gewahrt bleibt.

Der EDSB weist darauf hin, dass das OLAF als Betreiber der IDCP und als Verantwortlicher für die Verarbeitung der Daten verpflichtet ist, Zugang zu den IDCP-Daten zu gewähren, und zwar unabhängig davon, ob die Daten aus seinen eigenen Akten oder aus den Akten eines Partners stammen. Das OLAF muss Zugang gewähren, wenn keine Einschränkung nach Artikel 20 der Verordnung greift. Der EDSB erkennt an, dass das OLAF bei der Entscheidung der Frage, ob eine Einschränkung für die von Dritten stammenden personenbezogenen Daten gilt, eventuell seine Partner konsultieren muss. Jedenfalls sind diese Einschränkungen nach Ansicht des EDSB eng auszulegen und sie können nicht systematisch angewandt werden.

In der neuen Meldung bezieht sich das OLAF auf die Grundsätze und Verfahren, die im Rahmen externer Untersuchungen verwendet werden und auch für den vorliegenden Fall gelten würden. Daher gelten die Hinweise, die der EDSB in seinen Stellungnahmen zu externen Untersuchungen des OLAF (siehe Abschnitt 3.7 der Stellungnahme) und zu den neuen Untersuchungsverfahren des OLAF abgegeben hat, weitgehend auch in diesem Zusammenhang.¹⁶ Der EDSB verweist das OLAF hierzu auf die Feststellungen und Empfehlungen, die in den genannten Stellungnahmen und den damit verbundenen aktuellen Folgedokumenten enthalten sind.

3.9. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

Nach der Verordnung muss die betroffene Person über die Erhebung ihrer personenbezogenen Daten in Kenntnis gesetzt werden, wenn ihre personenbezogenen Daten erhoben werden, und die Verordnung enthält eine Aufzählung obligatorischer Informationen, die ihr mitzuteilen sind, um eine Verarbeitung personenbezogener Daten nach Treu und Glauben zu gewährleisten. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den Daten, die vom OLAF verarbeitet werden, um Daten, die sich bereits in seinem Besitz befinden (d. h. es handelt sich um Daten des OLAF) oder von anderen IDCP-Partnern erhoben werden.

In der Meldung bezieht sich das OLAF auf die Grundsätze und Verfahren, die im Rahmen externer Untersuchungen verwendet werden. Der EDSB weist darauf hin, dass dieses Vorgehen nur teilweise akzeptabel ist. Insbesondere ist es nur auf die erste Kategorie personenbezogener Daten anwendbar (d. h. Daten, die bereits in den Akten des OLAF gespeichert sind). Da diese Daten bereits im CMS des Rahmens der jeweiligen externen Untersuchung gespeichert sind, wurden die betroffenen Personen in der Tat grundsätzlich bereits über die Verarbeitung ihrer

¹⁶ Oben angeführt.

personenbezogenen Daten für die Zwecke der Artikel 11 und 12 der Verordnung informiert.¹⁷ In diesem Zusammenhang verweist der EDSB auf die Stellungnahmen betreffend die Vorabkontrolle zu externen Untersuchungen des OLAF und zu den neuen Untersuchungsverfahren des OLAF.

Anders ist die Situation bei personenbezogenen Daten, die das OLAF von IDCP-Partnern erhoben hat. In diesem Fall ist nicht gewährleistet, dass die Betroffenen von der übermittelnden Behörde informiert wurden. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass möglicherweise Daten von Ländern oder Organisationen erhoben werden, die keine datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingeführt haben. Dies bedeutet, dass die Informationen im Sinne von Artikel 12 grundsätzlich vom OLAF geliefert werden müssen, sofern nicht gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung „*die Information der betroffenen Person unmöglich ist [oder] unverhältnismäßigen Aufwand erfordert*“.

Der EDSB erkennt an, dass es im vorliegenden Fall einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde, wenn das OLAF jede Person, deren Name von Partnern des OLAF geliefert wird, individuell informieren würde. Daher sollte auf alternative Möglichkeiten zurückgegriffen werden, die im Sinne einer zweitbesten Lösung die größtmögliche Transparenz der Verarbeitung gewährleisten. Beispielsweise könnte das OLAF eine besondere Datenschutzerklärung zur IDCP auf seiner Website veröffentlichen und seine Partner darum bitten, dies ebenfalls zu tun. Auch die ACA und der Anhang zum Datenschutz sollten auf geeignete Art und Weise veröffentlicht werden.

3.10. Sicherheitsmaßnahmen

...

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die geplante Verarbeitung kann im Licht der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 durchgeführt werden, sofern die genannten Empfehlungen umfassend berücksichtigt werden. Insbesondere sollte das OLAF

- mit den IDCP-Partnerorganisationen einschlägige Vereinbarungen für die vorliegende Verarbeitung treffen, welche die wichtigsten Elemente der Verarbeitung und seine externen Grenzen festlegen;
- die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem OLAF und anderen IDCP-Partnern im Hinblick auf die Wahrung der in der Verordnung festgelegten Anforderungen eindeutig festlegen (siehe Abschnitt 3.3);
- die Zugangsmodalitäten entsprechend den Ausführungen in Abschnitt 3.4 begrenzen;
- ausreichend häufige (zumindest jährliche) Überprüfungen der Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität personenbezogener Daten der IDCP gewährleisten;
- die Aufbewahrungsdauer verkürzen;
- dafür Sorge tragen, dass alle personenbezogenen Daten, die nach seiner Aufbewahrungsregelung aus seinen Akten gelöscht werden müssen (z. B. Daten, die älter als 15 Jahre sind), von der IDCP gelöscht werden, unabhängig davon, ob sie bereits 10 Jahre in der IDCP gespeichert sind;
- im Zusammenhang mit der IDCP-Partnerschaft zusätzliche Garantien vorsehen, damit eine Genehmigung nach Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung zulässig ist. Solche zusätzlichen Garantien werden im Rahmen des gesonderten Verfahrens für die Erteilung einer Genehmigung gemäß Artikel 9 Absatz 7 behandelt;

¹⁷ Außer in Fällen, in denen eine Ausnahmeregelung gemäß Artikel 20 anwendbar ist.

- ein wirksames Recht auf Auskunft über IDCP-Daten vorsehen (oder sicherstellen, dass der Partner, von dem die Daten stammen, ein solches Auskunftsrecht gewährt), und zwar unabhängig davon, ob die Daten aus den Akten des OLAF oder aus Akten eines Partners stammen, sofern keine Einschränkung gemäß Artikel 20 der Verordnung gilt;
- angemessene Mechanismen zur Verbesserung der Transparenz der Verarbeitung im Hinblick auf die Personen, die von der Datenübermittlung durch Drittstaaten betroffen sind, gemäß Artikel 12 der Verordnung und entsprechend den Ausführungen in Abschnitt 3.9 einführen;
- eine vollständige Risikoanalyse durchführen und die spezifischen Sicherheitskontrollen, die implementiert werden müssen, damit die Risiken auf ein für die Leitung des OLAF akzeptables Niveau reduziert werden, im Einzelnen definieren; dies beinhaltet eine Überprüfung der bestehenden Sicherheitskontrollen unter Berücksichtigung von Abschnitt 3.10.

Die Durchführung der IDCP ist an die gesetzliche Voraussetzung einer besonderen Genehmigung durch den EDSB gemäß Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung gebunden. Den Antrag auf Genehmigung wird der EDSB in einer gesonderten Stellungnahme prüfen. Das OLAF sollte bis zur Erteilung dieser Genehmigung durch den EDSB von einer Inbetriebnahme der IDCP absehen.

Brüssel, den 18. Juli 2013

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter