



GIOVANNI BUTTARELLI
STELLVERTRETENDER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Frau Sara JULIBERT
Europäische Zentralbank
Datenschutzkoordinatorin
Kaiserstraße 29
60311 Frankfurt
DEUTSCHLAND

Brüssel, den 20. September 2013
GB/MV/sn D(2013)2064 C **2013-0550**
Bitte richten Sie alle Schreiben an
edps@edps.europa.eu

Betrifft: Berichtigung eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu einer Liste der von Mitarbeitern der EZB erhaltenen Geschenke

Sehr geehrte Frau Julibert,

in einem E-Mail-Schreiben vom 27. Mai 2013 ersuchte die Europäische Zentralbank (EZB) den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) um Stellungnahme zu den folgenden Anfragen bezüglich Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu den Listen der von Mitarbeitern der EZB erhaltenen Geschenke:

- Könnten die Namen der Mitglieder des Direktoriums zusammen mit der Liste der erhaltenen und abgelehnten Geschenke preisgegeben werden?
- Sind irgendwelche Angaben (Name, Stellung, Organisation, Land), aus denen die Bezugsquellen/Geber solcher Geschenke hervorgehen, zu entfernen?

Durch diese Fragen soll in Erfahrung gebracht werden, ob infolge eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß dem Beschluss der EZB über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank EZB/2004/3 Daten bereitgestellt werden können und für welche Kategorien von betroffenen Personen die Namen und die Liste der erhaltenen und abgelehnten Geschenke offengelegt werden sollten.

Diese Anfrage wird als Konsultation gemäß Artikel 46 Buchstabe d der Verordnung Nr. 45/2001 („die Verordnung“) behandelt.

Sachverhalt

Den Erläuterungen der EZB zufolge fällt die Erfassung von Daten über die von Mitarbeitern der EZB erhaltenen Geschenke unter die Vorschriften des Ethik-Rahmens der EZB¹. Die Dienstvorschriften bezüglich Geschenken sehen Folgendes vor:

„Die Mitarbeiter dürfen Geschenke weder erbitten noch annehmen, mit Ausnahme der Folgenden:

- a) Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsleistungen des privaten Sektors im Wert von bis zu 50 EUR,*
- b) Geschenke, die nicht über das hinausgehen, was im Rahmen der Beziehungen mit anderen Zentralbanken, nationalen öffentlichen Einrichtungen und internationalen Organisationen üblich ist und als angemessen angesehen wird.*

Die Mitarbeiter sind dazu angehalten, vorschriftswidrige Geschenke an die Bezugsquelle zurückzugeben und die Bezugsquelle über die diesbezüglichen Regeln der EZB in Kenntnis zu setzen. Ist die Rückgabe eines Geschenks nicht möglich, händigen die Mitarbeiter es der EZB aus. Die Mitarbeiter melden alle Geschenke, die sie erhalten oder zurückgewiesen haben, mittels des im Intranet vorgesehenen Formulars, ausgenommen oben unter b) genannte Geschenke sowie Geschenke im Wert von bis zu EUR 10.“

Insbesondere dem letzten Satz ist zu entnehmen, dass die Mitarbeiter verpflichtet sind, Angaben zu erhaltenen Geschenken zu machen. Bei der EZB werden diese über ein elektronisches Formular in einem Geschenkeverzeichnis erfasst.

Drei Kategorien von betroffenen Personen sind hier zu beachten: i) die Mitarbeiter; ii) die Mitglieder des Direktoriums, die Geschenke erhalten könnten, und iii) die Schenkenden (sofern es sich um natürliche Personen und nicht um juristische Personen handelt).

Die diesbezüglichen Kategorien von verarbeiteten personenbezogenen Daten sind: Name des Mitarbeiters oder Direktoriumsmitglieds, der/das ein Geschenk erhält; Name des Schenkenden, Stellung, Organisation, Land.

Was die Offenlegung des Geschenkeverzeichnisses infolge eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten betrifft², so gründet sich diese Verarbeitung auf Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses der EZB EZB/2004/3³ über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank. Dieser enthält folgende Bestimmungen:

¹ Abschnitt 0.10.2 der Dienstvorschriften der EZB

² Der EDSB ist sich bewusst, dass bei der EZB kein besonderes Verfahren für die Offenlegung des Geschenkeverzeichnisses vorgesehen ist; ein eventueller diesbezüglicher Antrag würde sich daher auf die von der EZB angewandten Verfahren für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß Artikel 15 AEUV gründen.

³ Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank. Abrufbar von der Website der EZB: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/l_08020040318de00420044.pdf.

„(1) Die EZB verweigert den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

(...)

b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten;

(...)“.

In Anbetracht dessen ist die EZB der Auffassung, dass diese Rechtsvorschrift eine Rechtfertigungsgrundlage dafür liefert, die Namen von Mitarbeitern (mit Ausnahme der Mitglieder des Direktoriums) und Personennamen von Schenkenden aus der Liste auszuschließen. Im Falle eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten schlägt die EZB daher die Preisgabe einer Liste vor, auf der die Namen der Empfänger nur dann aufgeführt werden, wenn es sich dabei um Mitglieder des Direktoriums handelt, nicht jedoch die Namen anderer Mitarbeiter. Ebenso ist die EZB der Ansicht, dass die personenbezogenen Daten zu den Schenkenden ebenfalls aus der dem Antragsteller übermittelten Liste entfernt werden müssten.

Rechtliche Analyse

Als Erstes möchte der EDSB klarstellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Verwaltung eines Geschenkeverzeichnisses nicht unter eine der Bestimmungen von Artikel 27 Absatz 1 und 2 der Verordnung fallen und daher keiner Vorabkontrolle unterzogen werden müssen. Da die Vorschriften der EZB kein öffentliches Verzeichnis oder eine Veröffentlichung auf der EZB-Website vorsehen, wäre auch bei einer gelegentlichen Veröffentlichung von personenbezogenen Daten auf Antrag gemäß dem Beschluss der EZB über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank EZB/2004/3 keine Vorabkontrolle der Verarbeitung gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung erforderlich.

Im Hinblick auf die mögliche Offenlegung des Geschenkeverzeichnisses gegenüber Dritten infolge eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (die nicht auf der Grundlage eines Verzeichnisses bzw. durch Veröffentlichung auf der EZB-Website erfolgt), wäre diese als Übermittlung einzustufen, welche die Bedingungen von Artikel 8 oder 9 der Verordnung (je nach dem Ort der Niederlassung des Antragstellers, der Zugang zu dem Geschenkeverzeichnis beantragt) erfüllen und dabei auch die legitimen Interessen der von der Verarbeitung betroffenen Person berücksichtigen müsste.

Das Papier des EDSB zum Thema *„Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Rechtssache Bavarian Lager“* enthält weitere Orientierungsvorgaben dafür, wie ein solcher Interessenausgleich erfolgen sollte⁴.

In diesem Papier beschrieb der EDSB das Urteil des Gerichts und analysierte dessen Folgen für Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Insbesondere vertritt der EDSB in Kapitel IV die Auffassung, dass ein Antrag auf Offenlegung personenbezogener Daten,

⁴ Hintergrundpapier des EDSB *„Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Rechtssache Bavarian Lager“* vom 24. März 2011, von der EDSB-Website abrufbar: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/BackgroundP/11-03-24_Bavarian_Lager_DE.pdf.

der von einem in der EU ansässigen Antragsteller gestellt wird, von dem beteiligten Organ gemäß Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung 45/2001 zu behandeln ist. Dies folgt aus dem Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager*.

In Artikel 8 Buchstabe b werden zusätzlich zu den anderen grundlegenden Bestimmungen der Datenschutzverordnung die Bedingungen festgelegt, unter denen Zugang zu personenbezogenen Daten gewährt werden kann. Dies bedeutet, dass (1) der Empfänger die Notwendigkeit einer Übermittlung der Daten nachweisen muss und (2) das Organ oder die Einrichtung überprüfen muss, ob kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten. Laut dem Gerichtshof gewährleistet Artikel 8 Buchstabe b, dass durch die beteiligten Organe ein Interessenausgleich erfolgt⁵.

Gemäß Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung sollten die betroffenen Personen somit die Möglichkeit erhalten, ihren Standpunkt darzulegen, damit das Organ/die Einrichtung eine Entscheidung in Kenntnis der Sachlage treffen kann. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie in die Übermittlung einwilligen müssen. Eine solche Auslegung würde den erforderlichen Interessenausgleich, den der Gerichtshof in Artikel 8 Buchstabe b gegeben sieht, der Substanz berauben. Die betroffene Person sollte jedoch auf jeden Fall über eine vorgesehene Übermittlung informiert werden, wodurch sie in die Lage versetzt wird, ihr Recht auf Widerspruch gemäß Artikel 18 der Datenschutzverordnung wahrzunehmen.⁶

Artikel 9 der Datenschutzverordnung ist auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten anwendbar, wenn der Antragsteller außerhalb der EU ansässig ist.

Was die **Kategorien von betroffenen Personen** angeht, könnte der von der EZB vorzunehmende Ausgleich von Interessen nach Auffassung der EDSB dazu führen, dass der Öffentlichkeit Zugang zu Angaben zu Geschenken von Mitgliedern des Direktoriums und auch von einigen hochrangigen Mitgliedern der Leitung der EZB zu gewähren ist. Eine solche Veröffentlichung könnte mit den Transparenzerfordernissen im Hinblick auf die Gestattung der Kontrolle durch Gleichrangige und die Öffentlichkeit gerechtfertigt werden, und die Verarbeitung wäre somit legitim, sofern, wie oben dargelegt wurde, die Mitglieder des Direktoriums (bzw. die anderen leitenden Mitarbeiter) ordnungsgemäß (so beispielsweise in einer Datenschutzerklärung) darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten im Geschenkeverzeichnis offengelegt werden könnten, und sie das Recht auf Widerspruch aus zwingenden, schutzwürdigen Gründen gemäß Artikel 18 der Verordnung haben.

Hinsichtlich der Mitarbeiter gelangt der EDSB zu der Erkenntnis, dass diese dem Statut unterliegen und unabhängig arbeiten müssen. Die EZB sollte den Zweck der Veröffentlichung und die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme ausdrücklich prüfen. Bei der Durchführung ihrer Analyse sollte die EZB die Notwendigkeit der Gewährleistung der Unabhängigkeit der EZB (insbesondere durch die Gewährleistung der Transparenz) und die Notwendigkeit des Schutzes der Datenschutzrechte der betroffenen Personen gemäß den Ausführungen des Gerichtshofs⁷ zum Ausgleich bringen. Dem Ziel der Transparenz kann

⁵ Kommission gegen Bavarian Lager, vgl. Randnr. 78 des Urteils (C-28/08 P).

⁶ Vgl. diesbezüglich auch die Stellungnahmen des EDSB zur Veröffentlichung von Interessenerklärungen, insbesondere die Fälle 2010-0914 und 2013-0409.

⁷ EuGH, 9. November 2010, *Schecke und Eifert*, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 und insbesondere Randnr. 85: „Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor der Offenlegung von eine natürliche

aber nicht ohne weiteres Vorrang gegenüber dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten zuerkannt werden, selbst wenn erhebliche wirtschaftliche Interessen betroffen sind⁸.

Bezüglich der Frage nach der Entfernung oder Nichtentfernung etwaiger Angaben (Name, Stellung, Organisation, Land), aus denen die Bezugsquellen/Geber solcher Geschenke hervorgehen, gelangt der EDSB zu der Auffassung, dass die Verweise auf juristische Personen/Organisationen beibehalten werden könnten, u. a. auch mit Blick auf die oben dargelegte Transparenzbestimmung. Dagegen wäre es jedoch grundsätzlich nicht erforderlich, den Namen der natürlichen Person preiszugeben, die die juristische Person vertritt; die Angaben könnten vielmehr auf letztere beschränkt werden. Bezüglich Geschenken, die ausschließlich von einer natürlichen Person erhalten werden, müsste die EZB auch einen weiteren besonderen Interessenausgleich gemäß Artikel 8 Buchstabe b vornehmen. In einem solchen Fall wäre es schwierig, ein System anzuwenden, das die vorherige Einwilligung des Schenkenden erfordert. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass das Recht des Schenkenden auf Information und auf Widerspruch gewährleistet ist.

Schlussfolgerung

Nach dem proaktiven Ansatz, den der EDSB in seinem Papier *„Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Rechtssache Bavarian Lager“* befürwortet hat, sollte die EZB den möglichen öffentlichen Charakter des Geschenkeverzeichnisses beurteilen und die betroffenen Personen – vor oder zumindest zum Zeitpunkt der Erfassung ihrer Daten – davon in Kenntnis setzen, in welchem Ausmaß die Verarbeitung eine Offenlegung dieser Daten beinhalten könnte. Folglich müsste die betroffene Person vor der erstmaligen Offenlegung der personenbezogenen Daten informiert werden und ein Recht auf Widerspruch gegen die Offenlegung aus zwingenden, schutzwürdigen Gründen gemäß Artikel 18 der Verordnung haben.

Darüber hinaus wäre in Anbetracht dessen, dass gegenwärtig kein öffentliches Verzeichnis für die Direktoriumsmitglieder der EZB auf der Website existiert, die Offenlegung eines Geschenkeverzeichnisses infolge eines Antrags als Übermittlung einzustufen und müsste somit die Bedingungen von Artikel 8 oder 9 der Verordnung erfüllen, wobei insbesondere ein Interessenausgleich zu erfolgen hat, der die legitimen Interessen der von der Verarbeitung betroffenen Person berücksichtigt.

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI

Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter

Kopie an: Herrn Frederik MALFRERE, Datenschutzbeauftragter, EZB

Person betreffenden Informationen das Interesse der Union daran, die Transparenz ihrer Handlungen zu gewährleisten, und die Verletzung der durch die Artikel 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte zum Ausgleich zu bringen“.

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang Kommission gegen Bavarian Lager, Rechtssache 28-08 P, Randnrn. 75 bis 79.