



WOJCIECH RAFAL WIEWIÓROWSKI
Stellvertretender Datenschutzbeauftragter

[...]
Datenschutzbeauftragter
Der Europäische Bürgerbeauftragte
Brüssel

Brüssel, den 23. Januar 2017
WW/SS/sn/D(2017)0162 C 2016-0692
Bitte richten Sie alle Schreiben an
edps@edps.europa.eu

Betr.: Ihre Konsultation betreffend die Grundsätze des Bürgerbeauftragten bezüglich betroffener Dritter

Sehr geehrte(r) [...],

wir beziehen uns in diesem Schreiben auf die Konsultation gemäß Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („**Verordnung**“), die Sie am 28. Juli 2016 an den EDSB gesandt haben, und zwar betreffend die Grundsätze für den Umgang mit personenbezogenen Daten Dritter, die in einer Beschwerde oder einer Untersuchung erwähnt werden („**Grundsätze**“), sowie die beigefügte Erklärung („**Erklärung**“), die der Europäische Bürgerbeauftragte („**EB**“ oder „**Bürgerbeauftragte**“) ausgearbeitet hat.

Sie haben uns mitgeteilt, dass die Grundsätze auf der Website des Bürgerbeauftragten zusammen mit der Erklärung veröffentlicht werden sollen, und dass der Zweck der Grundsätze in der Hauptsache darin besteht, zu erläutern und zu erklären, wie der Bürgerbeauftragte die Artikel 12 und 20 der Verordnung anwendet. Ferner haben Sie uns wissen lassen, dass Punkt 6 der Erklärung, in dem es um die Aufbewahrungsfrist geht, intern noch in der Diskussion ist.

Etwas später übersandten Sie uns den Link zu dem Informationsvermerk über Datenverarbeitung und Vertraulichkeit („**Informationsvermerk**“), der in die Website des Bürgerbeauftragten zur Information der breiten Öffentlichkeit darüber eingestellt wurde, dass der EB bei der Bearbeitung von Beschwerden möglicherweise auch personenbezogene Daten von anderen Personen als dem Beschwerdeführer verarbeitet.¹

I. Rechtsrahmen

In Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung sind die Informationen aufgelistet, die der betroffenen Person zu erteilen sind, wenn personenbezogene Daten nicht bei ihr erhoben wurden. In

¹ Dieser Vermerk wurde auf Ersuchen des EDSB übermittelt (siehe die E-Mail des EDSB vom 29. Juli 2016 und die Antwort des EB vom 2. September 2016).

Artikel 12 Absatz 2 sind Fälle aufgeführt, in denen die Informationspflicht nicht gilt, wenn wie im vorliegenden Fall die Bereitstellung solcher Informationen unmöglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde oder wenn die Speicherung oder Weitergabe im EU-Recht ausdrücklich vorgesehen ist. In solchen Fällen sieht das Organ bzw. die Einrichtung der EU nach Absprache mit dem EDSB angemessene Garantien vor. Gemäß Artikel 46 Buchstabe h) der Verordnung legt der EDSB die in Artikel 12 Absatz 2 erwähnten Garantien fest und begründet und veröffentlicht sie.

Auch wenn die Ausnahme von Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung nicht gilt, gibt es darüber hinaus Fälle, in denen gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung die Organe und Einrichtungen der EU die Anwendung von Artikel 4 Absatz 1, Artikel 11, Artikel 12 Absatz 1 (Recht auf Information), Artikel 13 (Recht auf Auskunft) bis Artikel 17 und Artikel 37 Absatz 1 insoweit einschränken, als eine solche Einschränkung notwendig ist für

- (a) die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten;
- (b) ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Gemeinschaften, einschließlich Währungs-, Haushalts- oder Steuerangelegenheiten;
- (c) den Schutz der betroffenen Person oder der Rechte und Freiheiten anderer Personen;
- (d) die nationale und die öffentliche Sicherheit sowie die Verteidigung der Mitgliedstaaten;
- (e) Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsaufgaben, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in den unter den Buchstaben a) und b) genannten Fällen verbunden sind.

II. Rechtliche Analyse und Empfehlungen

Nach dem Verständnis des EDSB unterscheidet der Bürgerbeauftragte drei Fälle von personenbezogenen Daten Dritter in einer Beschwerde oder einer Untersuchung, die nicht bei dem betroffenen Dritten erhoben wurden:

- Beschwerden außerhalb des Mandats des Bürgerbeauftragten;
- innerhalb des Mandats liegende, aber unzulässige Beschwerden und Untersuchungen, die keine Übermittlung personenbezogener Daten Dritter an Organe oder Einrichtungen der EU nach sich ziehen;
- Untersuchungen, die eine Übermittlung personenbezogener Daten Dritter an ein Organ oder eine Einrichtung der EU nach sich ziehen.

In den **beiden ersten Fällen** hält der EB eine Einzelunterrichtung betroffener Dritter gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung nicht für erforderlich, weil *„eine Information jedes einzelnen betroffenen Dritten, selbst wenn sie möglich wäre, eine unnötige Vervielfachung personenbezogener Daten und, mit Blick auf die begrenzten Ressourcen des EB und nur geringfügige Maßnahmen (keine Übermittlungen durch den EB an andere), einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde“*. Die vom EB gemäß Artikel 12 Absatz 2 vorgesehenen Garantien sind die **Veröffentlichung des Informationsvermerks auf der Website des EB, einschließlich eines Links zu den Grundsätzen und zur Erklärung**, mit dem die breite Öffentlichkeit darüber in Kenntnis gesetzt wird, dass der EB bei der Bearbeitung von Beschwerden und in Untersuchungen möglicherweise personenbezogene Daten von anderen Personen als dem Beschwerdeführer verarbeitet, und dass in den beiden ersten vorstehend beschriebenen Szenarien keine Einzelunterrichtung erfolgt.

Nach Auffassung des EDSB sind mit Blick auf Artikel 12 Absatz 2 die **Garantien angemessen**.

Im **dritten Fall** prüft der EB, ob die Dritte betreffenden Daten für den Gegenstand der Untersuchung von Belang sind oder nicht. Die Entscheidung und die ihr zugrunde liegende Analyse werden in der Zusammenfassung dargelegt, die in der Fallakte im Fallbearbeitungssystem (CMS) des EB abgelegt werden.

Bei nicht relevanten Daten erteilt der EB keine individuellen Informationen gemäß Artikel 12 Absatz 2, weil er der Auffassung ist, dass die Information jedes einzelnen betroffenen Dritten, selbst wenn sie möglich wäre, eine unnötige Vervielfachung personenbezogener Daten und einen unverhältnismäßigen Aufwand in Anbetracht der Tatsache bedeuten würde, dass der EB die fraglichen Daten im Rahmen seiner Untersuchung gar nicht verwendet. Der Informationsvermerk auf der Website des EB mit einem Link zu den Grundsätzen und zur Erklärung bietet der breiten Öffentlichkeit allgemeine Informationen.

Bei relevanten Daten erteilt der EB in der Regel betroffenen Dritten individuelle Informationen gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung, sofern nicht Artikel 12 Absatz 2 Anwendung findet, der EB also nicht befindet, dass der betroffenen Personen die Informationen bereits vorliegen, oder wenn die Information der Person unmöglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert (wenn beispielsweise die betreffende Person aus dem Dienst ausgeschieden ist und unauffindbar ist). Die vom EB gemäß Artikel 12 Absatz 2 vorgesehenen Garantien sind die dokumentierte Beurteilung, die zu dieser Schlussfolgerung in der Zusammenfassung des Falls im CMS führt, sowie der Informationsvermerk auf der Website des EB mit einem Link zu den Grundsätzen und zur Erklärung.

Selbst wenn die Ausnahme von Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung nicht gilt, können doch Ausnahmen und Einschränkungen gemäß Artikel 20 angewandt werden. In den Grundsätzen wird beschrieben, wie die Anwendung von Artikel 20 beurteilt wird und welches die wichtigsten Gründe und Faktoren sind, aufgrund derer Einschränkungen und Ausnahmen gemäß Artikel 20 angewandt werden können und wie lange. Als Datenschutzmaßnahme wird in jedem Einzelfall während der Untersuchung die Anwendung von Artikel 20 analysiert, und das Urteil und die Schlussfolgerung werden in der Fallakte im CMS dokumentiert, wobei nach Abschluss der Untersuchung die fortgesetzte Anwendung der Einschränkung erneut beurteilt und in der Fallakte im CMS dokumentiert wird.

Unter der Voraussetzung, dass alle Empfehlungen bezüglich der Grundsätze, der Datenschutzerklärung und des Informationsvermerks **umgesetzt werden**, hält der EDSB die geplanten Maßnahmen und Garantien für **angemessen**.

Um Ihnen die Arbeit zu erleichtern, haben wir alle Empfehlungen des EDSB in die drei vom EB eingereichten Dokumente aufgenommen (siehe die Anlagen zu diesem Schreiben). Nachstehend finden Sie Erläuterungen zu den wichtigsten inhaltlichen Empfehlungen des EDSB bezüglich der Informationspflicht gegenüber betroffenen Personen, den Rechten der betroffenen Person und den Einschränkungen und Ausnahmen in den Grundsätzen und der Erklärung des EB. Die übrigen Empfehlungen sind in die Anlagen eingegangen und werden in diesem Schreiben nur der Vollständigkeit halber noch einmal erwähnt. Die Empfehlungen lehnen sich an die Struktur jedes dieser Texte an.

1. Grundsätze

Die **Empfehlungen Nr. 1 und 2** sind rein redaktioneller Art (siehe die überarbeiteten Grundsätze in Anlage 1 zu diesem Schreiben).

Recht auf Auskunft über personenbezogene Daten

Der Anwendungsbereich der Grundsätze, in denen es darum geht, wie der Bürgerbeauftragte „mit personenbezogenen Daten in einer Beschwerde oder einer Untersuchung umgeht, die nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden“ (vgl. ihren Titel), ist nicht klar. Gegenstand der Grundsätze ist anscheinend die Information betroffener Dritter, doch deutet ihr Titel auf einen größeren Anwendungsbereich hin, nämlich Datenschutzgrundsätze (Datenqualität, Aufbewahrung usw.) und andere Rechte betroffener Dritter, wie das Recht auf Auskunft. In diesem Zusammenhang scheint ein Faktor, der in den Grundsätzen illustrieren soll, wie der EB das Abwägen von Interessen gemäß Artikel 20 der Verordnung vornimmt, die Ausübung des Rechts auf Auskunft durch betroffene Dritte zu betreffen.²

Empfehlung Nr. 3: Der EB sollte den Titel der Grundsätze ändern, damit er deren Anwendungsbereich besser wiedergibt.

Irrelevante Daten in Untersuchungen des EB (S. 4 der Grundsätze)

Auf Seite 4 der Grundsätze erläutert der EB, dass er die Erteilung von Informationen an einzelne betroffene Dritte in Fällen nicht für erforderlich hält, in denen die Daten für den Gegenstand der Untersuchung des EB irrelevant sind, da eine solche Unterrichtung in Anbetracht der Tatsache, dass der EB diese Daten im Rahmen einer Untersuchung gar nicht verwendet, einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde.

Empfehlung Nr. 4: Der EB sollte in einem Satz hinzufügen, dass irrelevante Daten durch den Bürgerbeauftragten nicht weiterverarbeitet werden.

Relevante Daten - Entscheidung darüber, ob der betroffene Dritte gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung zu informieren ist (S. 4 der Grundsätze)

Auf den Seiten 4 bis 6 der Grundsätze wird erklärt, wie der EB beurteilt, ob der betroffene Dritte bei Daten, die für den Gegenstand der Untersuchung des EB relevant sind, informiert wird oder nicht.

Gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung betrachtet der EB drei Situationen, in denen die Unterrichtung einzelner betroffener Dritter über relevante Daten nicht erforderlich ist:

- wenn die Informationen der betroffenen Personen bereits vorliegen;
- wenn sie einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert oder
- wenn eine Ausnahme nach Artikel 20 der Verordnung Anwendung findet.

Laut den Grundsätzen (S. 4) vermerkt der Bürgerbeauftragte die Beurteilung, die zu dieser Schlussfolgerung führt, in der Zusammenfassung des Falls im CMS, und der auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlichte Vermerk gilt als ausreichend für die Erteilung der erforderlichen Informationen.

Bezüglich Situation 2 **erinnert** der EDSB den EB daran, dass individuelle Information die Regel sein sollte und es stichhaltige Gründe dafür geben muss, wegen „unverhältnismäßigen Aufwands“ keine Informationen zu erteilen. Dies sollte nur in Ausnahmefällen gelten (wenn z. B. der Dritte nicht ausfindig gemacht werden kann), und die Gründe sollten angemessen dokumentiert werden.

² Siehe S. 6 der Grundsätze, dritte Zeile der Grundsätze.

Anwendung der Ausnahmen gemäß Artikel 20 der Verordnung (S. 5 der Grundsätze)

Mit Blick auf die Anwendung von Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c) der Verordnung durch den EB sprechen die Grundsätze von einem Abwägen zwischen den Rechten des Beschwerdeführers und des betroffenen Dritten bei der Prüfung der Frage durch den Bürgerbeauftragten, ob der betroffene Dritte über die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten unterrichtet werden soll.

Empfehlung Nr. 5: Der EB sollte einen Satz des Inhalts hinzufügen, dass die gleiche Abwägung auch nach einem Ersuchen des betroffenen Dritten um Auskunft über seine personenbezogenen Daten gemäß Artikel 13 der Verordnung angestellt wird.

Relevante Faktoren für das Abwägen zwischen den Rechten des Beschwerdeführers und denen des betroffenen Dritten (S. 5 und 6 der Grundsätze)

In Abschnitt 3.C der Grundsätze wird erläutert, wie mit den personenbezogenen Daten betroffener Dritter in Untersuchungen umgegangen wird, bei denen eine Übermittlung personenbezogener Daten Dritter an ein Organ, eine Einrichtung, ein Amt oder eine Agentur der EU stattfindet. Zu den wichtigsten Faktoren, anhand derer der Bürgerbeauftragte entscheidet, ob betroffene Dritte informiert werden oder ob gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung eine Ausnahme von dieser Verpflichtung gilt, heißt es im dritten Spiegelstrich (S. 6):

„[Hervorhebung durch uns] - ob die betroffene Person ausreichende Beweise dafür vorgelegt hat, dass der Sachverhalt, um den es in der Beschwerde geht und der vom Bürgerbeauftragten geprüft wird, bereits zu einem Straf- oder Disziplinarverfahren oder einer Verwaltungsuntersuchung gegen sie geführt hat oder vermutlich führen wird, und der ihre Rechte und/oder Interessen berührt hat oder vermutlich berühren wird (wenn beispielsweise gegen den EU-Beamten, der angeblich einen Interessenkonflikt haben soll, nach einer Beschwerde bereits eine Disziplinarmaßnahme eingeleitet wurde).“

Dieser Faktor dürfte sich auf eine Ausnahme des Rechts auf Auskunft (Artikel 13 der Verordnung) beziehen und sollte daher in den Grundsätzen nicht genannt werden. Auf jeden Fall sollte dieser Faktor zumindest überdacht und klargestellt werden.

Empfehlung Nr. 6: Der Bürgerbeauftragte sollte den dritten Faktor, der zur Beantwortung der Frage herangezogen wird, ob das Recht des betroffenen Dritten auf Information gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c) der Verordnung eingeschränkt wird oder nicht, entweder streichen oder umformulieren.

2. Erklärung

Die **Empfehlungen Nr. 7 und 8** sind rein redaktioneller Art (siehe die überarbeitete Erklärung in Anlage 2 zu diesem Schreiben).

Datenqualität und nach einem Zugangsersuchen an die Öffentlichkeit weitergegebene Dokumente im Zusammenhang mit einer Untersuchung

In Abschnitt 3 der Erklärung wird erläutert, wer Zugang zu den Informationen über die betroffenen Personen hat und an wen sie weitergegeben werden. So heißt es im zweiten Abschnitt auf S. 3: „*Aber auch wenn Zugang gewährt wird, werden personenbezogene Daten, deren Weitergabe **gegen Treu und Glauben verstieße** [Hervorhebung durch uns], einschließlich persönlicher Kontaktdaten, in den weitergegebenen Unterlagen stets geschwärzt.*“

Die Weitergabe personenbezogener Daten könnte auch unrechtmäßig sein oder generell nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Datenqualität (Artikel 4 der Verordnung) stehen. Der EDSB weist den EB darauf hin, dass Artikel 8 Buchstabe b) der Verordnung zu berücksichtigen ist, bevor Daten an die Öffentlichkeit weitergegeben werden, dass also das berechnigte Interesse der betroffenen Person zu bedenken ist.

Empfehlung Nr. 9: In der Erklärung (Abschnitt 3, zweiter Absatz auf S. 3) sollte der EB sprechen von „*personenbezogenen Daten, deren Weitergabe **gemäß Artikel 4 der Verordnung gegen Treu und Glauben verstieße, unangemessen, irrelevant oder übertrieben wäre, wobei auch die berechtigten Interessen gemäß Artikel 8 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu berücksichtigen sind***“.

Datenqualität und Informationen, die an die Einrichtung weitergereicht werden, gegen die sich die Beschwerde/Untersuchung richtet

Im dritten Absatz auf S. 3 heißt es: „*Es ist festzuhalten, dass der Bürgerbeauftragte auch dann, wenn ein Beschwerdeführer bestimmte Informationen in der Beschwerde als vertraulich bezeichnet, diese Informationen an das EU-Organ **übermittelt** [Hervorhebung durch uns], das Gegenstand der Beschwerde/Untersuchung ist, damit es Informationen, Kommentare oder eine Stellungnahme als Antwort auf die Beschwerde einreichen kann.*“

Der EDSB weist darauf hin, dass nicht alle Informationen, die ein Beschwerdeführer vielleicht als vertraulich bezeichnet, für die Untersuchung des Falls durch den EB von Belang oder erforderlich sind. Siehe hierzu den letzten Absatz auf S. 2 der Erklärung, wo es heißt: „*Wenn eine Beschwerde an ein EU-Organ zwecks Übermittlung von Informationen, Kommentaren oder einer Stellungnahme gesandt wird, werden an dieses Organ die **relevanten** [Hervorhebung durch uns] personenbezogenen Daten weitergeleitet.*“

Empfehlung Nr. 10: Der EB sollte den Wortlaut des dritten Absatzes auf S. 3 der Erklärung ändern in „*werden an das EU-Organ die Daten weitergeleitet, **sofern dies relevant und erforderlich ist***“.

Weitergabe von Informationen an einen Dritten, dessen personenbezogene Daten in Beschwerden und Untersuchungen verarbeitet werden

Abschnitt 3 enthält Informationen über die Pflicht des EB zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften, einschließlich der Pflicht, betroffene Dritte über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und über das Recht dieser betroffenen Personen auf Auskunft über ihre personenbezogenen Daten und auf Berichtigung von Fehlern gemäß diesen Vorschriften zu informieren (S. 3). Ferner wird dort der Beschwerdeführer darüber informiert, dass umfassende Vertraulichkeit nicht gewährleistet werden kann, wenn personenbezogene

Daten eines Dritten in der Beschwerde erwähnt werden, und dass der EB bei der Einhaltung der Datenschutzvorschriften des EB stets die Umstände des Beschwerdeführers berücksichtigt, insbesondere in Fällen, in denen sich der Beschwerdeführer in einer schwierigen Lage befindet (S. 4).

Empfehlung Nr. 11: Da alle betroffenen Personen das gleiche Recht auf Auskunft über ihre personenbezogenen Daten, auf deren Berichtigung, Sperrung oder Löschung haben, sollte der EB dies betroffenen Dritten im letzten Absatz auf S. 3 klar machen. [Siehe die Formulierungsempfehlung in Anlage 2 zu diesem Schreiben]

Empfehlung Nr. 12: Im Interesse völliger Transparenz und Gleichbehandlung sollte der EB im ersten Absatz auf S. 4 der Erklärung erläuternd erwähnen, dass der EB eine fallweise Abwägung der Rechte und berechtigten Interessen des Beschwerdeführers und des betroffenen Dritten vornimmt.

Die Formulierungsempfehlungen Nr. 13 (betreffend Abschnitt 4 der Erklärung) und 14 (betreffend Abschnitt 5 der Erklärung) finden sich in der überarbeiteten Erklärung (Anlage 2 zu diesem Schreiben).

Aufbewahrung

In Abschnitt 6 (S. 5) wird erläutert, wie lange der EB die Daten aufbewahrt: „*Unterlagen in den Fallakten und darin enthaltene personenbezogene Daten können unbegrenzt [Hervorhebung durch uns] aufbewahrt werden (ausgenommen sind Beschwerden, die nicht unter das Mandat des Bürgerbeauftragten fallen).*“

Zum Zeitpunkt des Konsultationsersuchens teilte uns der EB mit, dass die Aufbewahrungsfrist intern noch in der Diskussion ist. Unserer Auffassung nach stünde eine möglicherweise unbegrenzte Aufbewahrungsfrist für Unterlagen in Fallakten und für die darin enthaltenen personenbezogenen Daten in keinem Verhältnis zu den Zwecken, für die die Daten verarbeitet werden.

Empfehlung Nr. 15: Der EB sollte eine angemessene Aufbewahrungsfrist festlegen, beispielsweise bis zu zehn Jahre nach Abschluss des Falls, und bei Beschwerden, die auf den ersten Blick als nicht zulässig eingestuft werden, bis zu fünf Jahre nach Abschluss, unbeschadet längerer Aufbewahrungsfristen bei laufenden Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Beschwerde.

3. Informationsvermerk

Die Formulierungsempfehlungen Nr. 16 und 17 finden sich in dem überarbeiteten Informationsvermerk (Anlage 3 zu diesem Schreiben).

* *
*

Nach Auffassung des EDSB besteht kein Anlass für die Vermutung, die Garantien seien nicht angemessen, sofern der EB alle Empfehlungen und Garantien wirksam umsetzt.

Bitte unterrichten Sie den EDSB über die Umsetzung der weiter oben in Fettdruck hervorgehobenen Empfehlungen innerhalb von **drei Monaten** ab dem Datum dieses Schreibens.

Gemäß Artikel 46 Buchstabe h) der Verordnung wird der EDSB diese Konsultation auf seiner Website veröffentlichen.

Mit freundlichen Grüßen

[gezeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Anhänge:

1. Datenschutzgrundsätze des EB mit Empfehlungen des EDSB
2. Erklärung des EB mit Empfehlungen des EDSB
3. Informationsvermerk des EB mit Empfehlungen des EDSB