



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

WOJCIECH RAFAŁ WIEWIÓROWSKI
EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

[...]
Leiter der APPF
BRU - TRI 05V009

Brüssel, den 26. Februar 2020
WW/[...]/D(2020)0422 C 2020-0141
Bitte richten Sie alle Schreiben an
edps@edps.europa.eu

Betreff: Befugnisse und Datenschutzpflichten der APPF

Sehr geehrte(r) [...],

die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (APPF) hat den EDSB zum Verhältnis zwischen ihren Befugnissen und den Datenschutzvorschriften konsultiert.

Wir haben ähnliche Fragen von anderen europäischen Organen erhalten, deren Antwort wir auf unserer Website veröffentlicht haben¹. Nachfolgend finden Sie eine Zusammenfassung unserer diesbezüglichen Erkenntnisse, die wir auf die APPF übertragen haben, soweit sie relevant sind.

1 Aufgaben und Befugnisse der APPF

Die APPF führt Verwaltungsuntersuchungen zum Zweck der Registrierung, Überwachung und gegebenenfalls Verhängung von Sanktionen gegen europäische politische Parteien und Stiftungen gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 (APPF-Verordnung) durch.

Gemäß Artikel 24 Absatz 4 der APPF-Verordnung ist die APPF unter anderem befugt, die europäischen Parteien und politischen Stiftungen aufzufordern, Dokumente oder Informationen zur Verfügung zu stellen, die zur Durchführung der Überprüfungen und Kontrollen notwendig sind, für die die APPF gemäß dieser Verordnung verantwortlich ist. Dies kann in Form von Dokumentenanfragen erfolgen, ist aber auch bei Besuchen vor Ort denkbar.

¹ https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/consultations/investigative-activities-eu-institutions-and_de

Dies könnte sich u. a. auf die folgenden Dokumente beziehen:

- Dokumente zur Überprüfung der Erfüllung der Eintragungsvoraussetzungen und -anforderungen (siehe Artikel 10 APPF-Verordnung);
- Aufstellung aller Spender, einschließlich natürlicher Personen, die von europäischen politischen Parteien und Stiftungen eingereicht werden (siehe Artikel 20 Absätze 2 bis 4, Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 24 Absatz 4 Unterabsatz 2 der APPF-Verordnung);

In einigen Fällen kann die APPF in ihren Entscheidungen auch natürliche Personen benennen (Artikel 27a APPF-Verordnung).

Daher verarbeitet die APPF bei ihren Verwaltungsuntersuchungen zwangsläufig personenbezogene Daten, die von europäischen politischen Parteien und Stiftungen übermittelt werden (z. B. in Bezug auf Mitarbeiter, Manager, Spender, Mitglieder). Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist erforderlich, um die Aufgaben wahrzunehmen, die der APPF als einer mit der Durchführung der APPF-Verordnung beauftragten Behörde übertragen wurden.

In Artikel 33 der APPF-Verordnung wird die Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften für EU-Organe auf die Tätigkeit der APPF bestätigt.

2 Keine wesentliche Änderung der Datenschutzvorschriften

Seitdem die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) anwendbar ist, ist die Aufmerksamkeit für Datenschutzvorschriften gestiegen.² Es kommt jedoch manchmal zu Missverständnissen, weshalb angenommen wird, dass die DSGVO Organisationen vermeintlich davon abhält, EU-Organen wie der APPF personenbezogene Daten zur Verfügung zu stellen, die sie rechtmäßig für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt.

Die DSGVO ist eine Weiterentwicklung der früheren Richtlinie 95/46/EG³, mit der die Rechte und Pflichten, die im Rahmen dieser Richtlinie geschaffen wurden, weiter ausgebaut werden; durch sie wird jedoch der dort verfolgte Ansatz nicht grundlegend verändert. Die Schlussfolgerungen der nachstehenden Analyse gemäß DSGVO wären unter der Richtlinie 95/46/EG nicht anders ausgefallen.

Darüber hinaus müssen die EU-Organe auf der Grundlage einer speziellen Verordnung, die für sie gilt, einen hohen Datenschutzstandard einhalten, nämlich den der Verordnung (EU) Nr. 2018/1725⁴ („die Verordnung“), d. h. die Nachfolgeverordnung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁵ („die alte Verordnung“) ist, auf die in Artikel 2 Absatz 3 der DSGVO Bezug genommen wird.

Diese Tatsache sollte Ihren Gesprächspartnern erläutert werden, die Vorbehalte haben, personenbezogene Daten an Nicht-DSGVO-Verantwortliche wie die EU-Organe zu übermitteln.

Als erste Vorbemerkung sei darauf hingewiesen, dass der EDSB keine Aufsichtsbefugnisse über in den EU-Mitgliedstaaten niedergelassene Einrichtungen, wie z. B. nationale politische Parteien, hat. Die Einhaltung des Datenschutzes seitens dieser Einrichtungen wird von unseren Kollegen in den nationalen Datenschutzbehörden überwacht. Die folgende Analyse basiert auf den entsprechenden Bestimmungen in der Verordnung für den Datenschutz in den EU-Organen. Wir werden diese Angelegenheit daher auch dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSB)

² ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88.

³ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50.

⁴ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39-98.

⁵ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1-22.

zur Kenntnis bringen.

Als zweite Anmerkung gelten einige der folgenden Punkte sinngemäß auch für Ihre Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten.

3 Rechtmäßige Gründe für die Datenverarbeitung

Die APPF kann die Rechtmäßigkeit ihrer Verarbeitungstätigkeiten auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung gründen, wonach die Verarbeitung, die für die Wahrnehmung der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben im öffentlichen Interesse erforderlich ist, rechtmäßig ist. In vielen Fällen werden die Tätigkeiten der APPF personenbezogene Daten beinhalten, aus denen politische Meinungen hervorgehen (z. B. bei Aufstellungen von Spenden), so dass auch Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung ins Spiel kommt (Erforderlichkeit aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses auf der Grundlage des Unionsrechts).

4 Die DSGVO ist kein Hindernis für die Offenlegung personenbezogener Daten

Einige Einrichtungen sind der Ansicht, dass die DSGVO sie daran hindert, personenbezogene Daten an EU-Organe mit Ermittlungsbefugnissen und innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs weiterzugeben.

Dies ist unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten zu beleuchten: die Bedingungen, unter denen EU-Organe berechtigt sind, personenbezogene Daten zu erheben und weiterzuverarbeiten, und die Bedingungen, unter denen Dritte personenbezogene Daten an Sie weitergeben dürfen oder sogar müssen.

Aus Ihrer Sicht bedeutet die Erhebung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten, die für die Ausübung Ihrer Befugnisse (siehe oben) notwendig und verhältnismäßig sind, dass die Verarbeitung gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung rechtmäßig ist (Notwendigkeit für die Wahrnehmung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe im öffentlichen Interesse - entspricht Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der DSGVO), vorausgesetzt, Sie halten auch den Rest der Verordnung ein.

Aus Sicht des Dritten, **wenn er eindeutig verpflichtet ist, der APPF Informationen zur Verfügung zu stellen, die personenbezogene Daten enthalten können** (z. B. gemäß Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c der APPF-Verordnung), **ist dies eine rechtliche Verpflichtung für ihn als ursprünglich Verantwortlichen** (soweit die Offenlegung erforderlich ist, um dieser Verpflichtung nachzukommen, siehe Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO).

Die Bereitstellung der personenbezogenen Daten einer Person kann nicht aufgrund einer fehlenden Einwilligung der betroffenen Person verweigert werden, da die Einwilligung nicht die Rechtsgrundlage für Verarbeitungstätigkeiten im Zusammenhang mit Untersuchungen darstellt.⁶ In dieser Hinsicht gibt es keine Änderungen, die durch die DSGVO eingeführt werden.⁷

⁶ Der Verweis auf die Einwilligung des Spenders bei geringfügigen Spenden in Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe e der APPF-Verordnung bezieht sich nur auf die spätere Veröffentlichung von Spenden, nicht auf die Meldung von Spenden an die APPF.

⁷ Vor der DSGVO: nationale Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG; aus Sicht der EU-Organe für ihre eigene Verarbeitung: Artikel 5 Buchstabe a der alten Verordnung;

5 Die DSGVO schreibt vermeintlich stets eine individuelle Benachrichtigung der betroffenen Person vor

Einige Dritte behaupten, dass Artikel 14 DSGVO *stets* eine individuelle Benachrichtigung der von der Untersuchung Betroffenen (betroffene Personen) vorschreibt, auch in Bezug auf die Tatsache, dass ihre personenbezogenen Daten Ihren Dienststellen zum Zwecke einer Untersuchung zur Verfügung gestellt wurden. Ihre Dienststellen befürchten, dass eine solche Unterrichtung ein warnender Hinweis für Verdächtige sein könnte oder die Ermittlungen verzögern und damit beeinträchtigen könnte.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO verpflichtet in der Tat die Verantwortlichen (in diesem Fall die Dritten, die Ihnen personenbezogene Daten zur Verfügung stellen), die betroffenen Personen über die „Empfänger oder Kategorien von Empfängern“ ihrer personenbezogenen Daten zu informieren.

Artikel 14 DSGVO muss jedoch zusammen mit der Definition des Begriffs „Empfänger“ gemäß Artikel 4 Absatz 9 DSGVO gelesen werden: (Hervorhebung hinzugefügt):

„Empfänger“ [bezeichnet] eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, denen personenbezogene Daten offengelegt werden, unabhängig davon, ob es sich bei ihr um einen Dritten handelt oder nicht. Behörden, die im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten möglicherweise personenbezogene Daten erhalten, gelten jedoch nicht als Empfänger; die Verarbeitung dieser Daten durch die genannten Behörden erfolgt im Einklang mit den geltenden Datenschutzvorschriften gemäß den Zwecken der Verarbeitung;

In Erwägungsgrund 31 der DSGVO wird diese Ausnahmeregelung näher erläutert (Hervorhebung hinzugefügt):

„Behörden, gegenüber denen personenbezogene Daten aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung für die Ausübung ihres offiziellen Auftrags offengelegt werden, wie Steuer- und Zollbehörden, Finanzermittlungsstellen, unabhängige Verwaltungsbehörden oder Finanzmarktbehörden, die für die Regulierung und Aufsicht von Wertpapiermärkten zuständig sind, sollten nicht als Empfänger gelten, wenn sie personenbezogene Daten erhalten, die für die Durchführung — gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten — eines einzelnen Untersuchungsauftrags im Interesse der Allgemeinheit erforderlich sind. Anträge auf Offenlegung, die von Behörden ausgehen, sollten immer schriftlich erfolgen, mit Gründen versehen sein und gelegentlichen Charakter haben, und sie sollten nicht vollständige Dateisysteme betreffen oder zur Verknüpfung von Dateisystemen führen. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die genannten Behörden sollte den für die Zwecke der Verarbeitung geltenden Datenschutzvorschriften entsprechen.“

Diese Ausnahmeregelung bestand bereits in Artikel 2 Buchstabe g der Richtlinie 95/46/EG⁸ und ist auch in Artikel 3 Absatz 13 der Verordnung enthalten.

Bei der Ausübung ihrer Befugnisse nach dem Unionsrecht (siehe oben) können Ihre Dienststellen als „unabhängige Verwaltungsbehörden“ eingestuft werden, die „ personenbezogene Daten im

⁸ Artikel 11 der Richtlinie 95/46/EG enthielt bereits eine bedingte Verpflichtung zur Information über die Empfänger.

Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags nach dem Unionsrecht“ erhalten. **Unserer Ansicht nach fallen diese Offenlegungen in diesen Fällen nicht unter die Informationen, die gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO über Empfänger von Daten offenzulegen sind. So sind Dritte, die einer bestimmten Untersuchung unterliegen oder freiwillig mit der APPF im Hinblick auf die Durchführung einer bestimmten Untersuchung zusammenarbeiten, nicht gesetzlich verpflichtet, Personen über die Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten an der APPF zu unterrichten.**

Bitte beachten Sie jedoch, **dass diese Ausnahmeregelung nur dann gilt, wenn die Daten zum Zweck der Einleitung/Durchführung eines „bestimmten Untersuchungsauftrags“ verarbeitet werden.** Der EDSB hat die Ausnahmeregelung in Artikel 3 Absatz 13 der Verordnung dahingehend ausgelegt, dass sie nicht für allgemeine Prozesse wie Überprüfungen oder regelmäßige Meldepflichten gilt⁹.

Die Anwendung dieser Unterscheidung auf die von Ihren Dienststellen erwähnten Situationen bedeutet, dass **sich die EU-Organe nur bei „bestimmten Untersuchungsaufträgen“ auf diese Ausnahmeregelung berufen können**, z. B. bei fallbezogenen Anfragen als Antwort auf bestimmte Vorwürfe. **Regelmäßige Standardüberprüfungen und -kontrollen** (z. B. die Entgegennahme von Aufstellungen von Spendern gemäß Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c der APPF-Verordnung) **gelten dagegen nicht als „bestimmte Untersuchungsaufträge“.**

Auch in diesen Fällen ist es für die APPF nicht unbedingt erforderlich, jede betroffene Person einzeln zu kontaktieren. Es gibt **Ausnahmen für den Fall eines unverhältnismäßigen Aufwands und bei einer Offenlegung durch Unionsrecht, wenn dies ausdrücklich geregelt ist** (siehe Artikel 16 Absatz 5 Buchstaben b und c der Verordnung)¹⁰.

Zusammenfassend kann ausgeführt werden, dass **Artikel 14 DSGVO und Artikel 16 der Verordnung im Vergleich zu den früheren Vorschriften keine grundlegenden Änderungen der Informationspflichten der Verantwortlichen vorsehen.**

6 Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die DSGVO aus unserer Sicht kein Hindernis für das Erheben personenbezogener Daten darstellt, die Sie für Ihre Aufgaben benötigen. Wie oben ausführlicher erläutert, gilt Folgendes:

- Die DSGVO verhindert nicht, dass die APPF Informationen übermittelt, die personenbezogene Daten enthalten, wenn dies in Erfüllung einer diesbezüglichen rechtlichen Verpflichtung erfolgt;
- Die APPF kann in einigen Fällen Ausnahmen von der Informationspflicht in Anspruch nehmen.

⁹ Siehe Schreiben im Fall 2006-0298, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/06-10-31_letter_ias_en.pdf sowie Artikel 57 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1048.

¹⁰ Zum Umfang der Ausnahmeregelung für die „Offenlegung durch Unionsrecht, wenn dies ausdrücklich geregelt ist“ siehe das Urteil in der Rechtssache C-201/14, in dem die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie 95/46/EG ausgelegt werden.

Wir werden dieses Schreiben auf der Website des EDSB veröffentlichen, damit es leichter gefunden werden kann. Mit freundlichen Grüßen

[gezeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

CC: [...], DSB, APPF