**STELLUNGNAHME DES EDSB ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 3 NUMMER 13 DER VERORDNUNG IM ZUSAMMENHANG MIT DER INFORMATIONSPFLICHT GEGENÜBER BETROFFENEN PERSONEN GEMÄSS ARTIKEL 15 ABSATZ 1 BUCHSTABE d UND ARTIKEL 16 ABSATZ 1 BUCHSTABE e DER VERORDNUNG UND BESCHRÄNKUNGEN GEMÄSS ARTIKEL 25 DER VERORDNUNG
(Fall 2021-0786)**

# EINLEITUNG

1. Diese Stellungnahme des EDSB betrifft die Auslegung von Artikel 3 Nummer 13 der Verordnung (EU) 2018/1725[[1]](#footnote-1) („Verordnung“) im Zusammenhang mit der Informationspflicht gegenüber betroffenen Personen gemäß Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung und Beschränkungen gemäß Artikel 25 der Verordnung.
2. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) gibt diese Stellungnahme gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g und Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung ab.

# HINTERGRUNDINFORMATIONEN

1. Am 17. August 2021 nahm der Datenschutzbeauftragte [der EU-Institution] (der „DSB“) die vom EDSB im Oktober 2018 geäußerte Auffassung zur Kenntnis, dass für den Fall, dass Dienste von EU-Institutionen („EUI“) als „unabhängige Verwaltungsbehörden“[[2]](#footnote-2) einzustufen sind und im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags nach dem Unionsrecht möglicherweise personenbezogene Daten erhalten, Wirtschaftsteilnehmer, die im Hinblick auf eine bestimmte Untersuchung freiwillig kooperieren, keiner sich aus der Datenschutz-Grundverordnung („DSGVO“) ergebenden gesetzlichen Verpflichtung unterliegen, betroffene Personen über die Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten an diese EU-Institutionen zu unterrichten.[[3]](#footnote-3)
2. Diesbezüglich verwies der DSB auf die Definition des Begriffs „Empfänger“ in Artikel 3 Nummer 13 der Verordnung und stellte fest, dass die vorgenannten „unabhängigen Verwaltungsbehörden“, soweit sie im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags personenbezogene Daten nach dem Unionsrecht empfangen und verarbeiten, nicht als „Empfänger“ anzusehen sind. Sodann wies er den EDSB auf die praktischen Probleme hin, die sich daraus ergeben. Gemäß Artikel 25 der Verordnung und den Artikeln […] und […] des Beschlusses [der EU-Institution] („Vorschriften [der EU-Institution]“)[[4]](#footnote-4) seien die Verantwortlichen in [der EU-Institution] zum Beispiel für den Fall, dass das Recht der betroffenen Personen auf Information[[5]](#footnote-5) Beschränkungen unterliege, gehalten, dies den betroffenen Personen gegenüber zu begründen. Wenn jedoch im Falle der Übermittlung personenbezogener Daten die Stelle, die personenbezogene Daten empfängt, nicht als „Empfänger“ anzusehen sei, könne es sein, dass Verantwortliche in [der EU-Institution] die Vorschriften [der EU-Institution] über Beschränkungen unbeabsichtigt umgingen, wenn sie die allgemeine Transparenzpflicht, nach der den betroffenen Personen gewisse Informationen gemäß den Artikeln 15 und 16 der Verordnung mitzuteilen seien, nicht einzuhalten bräuchten.
3. Der DSB bittet den EDSB um Leitlinien zu dieser Frage.

# RECHTLICHE ANALYSE

## Einleitung

1. Im Zuge ihrer Tätigkeiten kommt es u. a. vor, dass EUI personenbezogene Daten erheben, empfangen, speichern, übermitteln oder in sonstiger Weise behandeln oder verarbeiten. Betroffene Personen haben ein Recht darauf, zu wissen, wie ihre Daten von EUI behandelt werden, insbesondere, wem gegenüber die EUI diese offenlegen. EUI sind deshalb grundsätzlich verpflichtet, betroffene Personen über die natürlichen oder juristischen Personen (einschließlich Behörden), die die Empfänger ihrer personenbezogene Daten sind, zu informieren[[6]](#footnote-6).
2. Es gibt jedoch Fälle, in denen es der EUI unter Einhaltung der Verordnung möglich ist, die betroffene Person nicht über die Verarbeitung (oder insbesondere den Empfänger) zu informieren. Dies ist der Fall, wenn ein in der Verordnung vorgesehener Ausnahmetatbestand greift. So wird die EUI die betroffene Person nicht informieren, wenn die Erteilung der Information voraussichtlich die Verwirklichung der Ziele der Verarbeitung unmöglich macht oder ernsthaft beeinträchtigt[[7]](#footnote-7) oder wenn die Offenlegung der personenbezogenen Daten durch Unionsrecht, das geeignete Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Person vorsieht, ausdrücklich geregelt ist[[8]](#footnote-8).
3. Gleichermaßen wird die EUI die betroffene Person nicht informieren, wenn sie ein Recht in Anwendung von Artikel 25 der Verordnung beschränkt. Sofern ein angemessener Rechtsakt – nämlich ein Rechtsakt der in den Vorschriften [der EU-Institution] genannten Art – gegeben ist, wird die EUI Rechte wie das Recht auf Informationsübermittlung in einigen Situationen und unter bestimmten Voraussetzungen beschränken[[9]](#footnote-9).

## Bestimmung des Begriffs „(Nicht‑)Empfänger“ – am Beispiel des OLAF (in einigen Fällen)

1. In Artikel 3 Nummer 13 der Verordnung ist der Begriff „Empfänger“ definiert als:

„*eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, der personenbezogene Daten offengelegt werden, unabhängig davon, ob es sich bei ihr um einen Dritten handelt oder nicht.*“

1. Dort ist auch definiert, welche Stellen **nicht als „Empfänger“ anzusehen sind**:

„**Behörden**, die ***im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten*** möglicherweise personenbezogene Daten erhalten, …; die Verarbeitung dieser Daten durch die genannten Behörden ***erfolgt im Einklang mit den geltenden Datenschutzvorschriften*** gemäß den Zwecken der Verarbeitung“. (Hervorhebung hinzugefügt)

1. Folglich sind Behörden wie zum Beispiel das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung („OLAF“), denen personenbezogene Daten aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung für die Ausübung ihres offiziellen Auftrags übermittelt werden, keine Empfänger, wenn sie im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags personenbezogene Daten erhalten[[10]](#footnote-10). Dass das OLAF in solchen Situationen kein Empfänger ist, ist jedoch nicht dahin zu verstehen, dass dies bedeuten würde, dass EUI ihre Informationspflichten gegenüber den betroffenen Personen automatisch außer Acht lassen dürften.
2. Nachstehend geben wir einige praktische Beispiele dafür, wie [die EU-Institution] – je nach ihrer Interaktion mit dem OLAF – ihre Informationspflichten gegenüber den betroffenen Personen in der Praxis erfüllen könnte:

### Situation 1: In den Räumlichkeiten [der EU-Institution] durchgeführte Untersuchung des OLAF

1. Die Vorschriften [der EU-Institution] sehen zum Beispiel für den Fall, dass das OLAF in [der EU-Institution] gehaltene personenbezogene Daten verarbeitet (d. h. dass das OLAF auf dort gespeicherte relevante Informationen zugreift[[11]](#footnote-11)), vor, dass das OLAF als Verantwortlicher handelt[[12]](#footnote-12). Der EDSB schließt sich dieser Auffassung an.
2. In solchen Fällen findet keine Übermittlung personenbezogener Daten von [der EU-Institution] an das OLAF statt[[13]](#footnote-13). Das OLAF erhebt die personenbezogenen Daten von [der EU-Institution]. Folglich ist das OLAF dafür verantwortlich, die sich aus den Artikeln 15 und 16 der Verordnung ergebenden Pflichten zur Information der betroffenen Personen zu erfüllen und erforderlichenfalls seine internen Beschlüsse über Beschränkungen gemäß Artikel 25 anzuwenden. In einem solchen Fall unterliegt [die EU-Institution] keiner solchen Verpflichtung.

### Situation 2: Das OLAF ist mit der Untersuchung eines Verdachts auf Korruption oder Betrug befasst und [die EU-Institution] übermittelt dem OLAF im Zuge der Untersuchung auf Verlangen des OLAF personenbezogene Daten

1. Legt [die EU-Institution] auf Ersuchen des OLAF hin, welches das OLAF im Zuge seiner laufenden Untersuchung[[14]](#footnote-14) stellt, personenbezogene Daten dem OLAF gegenüber offen, ist das OLAF der Verantwortliche für die im Rahmen der Untersuchung verarbeiteten Daten, weshalb es verpflichtet ist, die betroffenen Personen über die Untersuchung zu informieren, es sei denn, das OLAF nimmt in der Sache nach seinen eigenen internen Vorschriften eine Beschränkung vor. Allerdings ist [die EU-Institution] der Verantwortliche für die Daten, die sie hält und dem OLAF sendet. Deshalb sollte [die EU-Institution] das Ersuchen des OLAF sorgfältig prüfen, bevor sie die personenbezogenen Daten übermittelt[[15]](#footnote-15). Außerdem gelten für eine solche Übermittlung grundsätzlich auch die sich aus den Artikeln 15 und 16 der Verordnung ergebenden Informationspflichten.
2. Gleichzeitig haben die EUI eine rechtliche Verpflichtung, sicherzustellen, dass die Vertraulichkeit der vom OLAF durchgeführten Untersuchungen *wie auch* die berechtigten Interessen der betroffenen Personen gewahrt werden[[16]](#footnote-16).
3. Dies ist der Punkt, an dem Artikel 3 Nummer 13 der Verordnung relevant wird: Wenn das OLAF Daten im Rahmen seiner Untersuchungen erhält, gilt es nicht als Empfänger.
4. Dieser in Artikel 3 Nummer 13 vorgesehene Ausschluss gewisser Behörden aus der Definition des Empfängers ist jedoch nicht isoliert zu betrachten, sondern als eine weitere, in der Verordnung vorgesehene Ausnahme mit recht großem Anwendungsbereich anzusehen, die es den Verantwortlichen ggf. gestattet, sich ihren Informationspflichten zu entziehen. Die EUI werden deshalb ihrer Verpflichtung nachkommen, die Vertraulichkeit der Untersuchungen des OLAF und die berechtigten Interessen der betroffenen Personen zu wahren, indem sie entweder gegebenenfalls von den auf der Grundlage der Verträge erlassenen Rechtsakten, die die Möglichkeit vorsehen, die Informationsmitteilung an die betroffenen Personen zu beschränken, oder aber von ihren eigenen Beschlüssen über die einschlägigen Bestimmungen in den Vorschriften [der EU-Institution] Gebrauch machen[[17]](#footnote-17).
5. EUI können von den in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen Gebrauch machen, sofern diese zur Verfügung stehen und angemessen sind (d. h. EUI wie das OLAF, deren Haupttätigkeit die Durchführung von Untersuchungen wegen Betrugs ist, sollten Vorschriften über Beschränkungen haben und sich, zumindest in Bezug auf die des Betrugs verdächtigten Personen, nicht auf Ausnahmetatbestände stützen). Dies trifft auch auf [die EU-Institution] zu: Nach den Vorschriften [der EU-Institution] muss der Verantwortliche, bevor er auf eine Beschränkung zurückgreift, prüfen, ob ein Ausnahmetatbestand in Betracht kommt[[18]](#footnote-18). Gibt es keinen Ausnahmetatbestand, nimmt [die EU-Institution], wenn sie die Informationen dem OLAF im Zuge einer vom OLAF geführten Untersuchung offenlegt, eine Beschränkung der Informationsmitteilung vor, und zwar gemäß den einschlägigen Artikeln der Vorschriften [der EU-Institution][[19]](#footnote-19).
6. In solchen Fällen hat der EDSB keine Bedenken dagegen, dass EUI, obwohl möglicherweise ein Ausnahmetatbestand in Betracht käme[[20]](#footnote-20), eine Beschränkung vornehmen, da dies dem Erfordernis, die berechtigten Interessen der betroffenen Personen zu schützen, entgegenkäme. Wenn also [die EU-Institution] auf ein Ersuchen des OLAF im Zuge einer seiner Untersuchungen hin erwidert, sollte [die EU-Institution] auch von ihrer Seite aus prüfen, ob im betreffenden Fall eine Beschränkung der Informationsmitteilung an die betroffene Person erforderlich ist, um die Vertraulichkeit der betreffenden Untersuchung des OLAF zu schützen[[21]](#footnote-21), da diese den betroffenen Personen mehr Schutz bietet (weil sie zeitlich begrenzt ist, der Überprüfung unterliegt und vom DSB geprüft wird).
7. Obiges gilt natürlich zusätzlich zu der sich aus Artikel 14 der Verordnung ergebenden Verpflichtung [der EU-Institution] gegenüber den betroffenen Personen, allgemeine und transparente Informationen zu geben, und zwar mittels eines auf ihrer Website veröffentlichten allgemeinen Datenschutzhinweises, in dem klar angegeben ist, dass [die EU-Institution] im Zuge ihrer Tätigkeiten personenbezogene Daten an Behörden, einschließlich des OLAF, senden kann[[22]](#footnote-22).

### Situation 3: [Die EU-Institution] hat Verdacht auf einen Fall von Betrug oder Korruption geschöpft und sendet personenbezogene Daten an das OLAF, bei dem (noch) keine Untersuchung in der Sache läuft

1. Wenn [die EU-Institution] bei Verdacht auf einen Fall von Betrug oder Korruption personenbezogene Daten gegenüber dem OLAF offenlegt, ohne dass beim OLAF eine Untersuchung in der Sache läuft, handelt [die EU-Institution] hinsichtlich der betreffenden personenbezogenen Daten eindeutig als Verantwortlicher und die sich aus den Artikeln 15 und 16 der Verordnung ergebenden Informationspflichten finden grundsätzlich Anwendung. Die Anwendung von Artikel 3 Nummer 13 steht dabei außer Frage, da das OLAF die Daten nicht „im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags“ erhielte, da ja noch gar keine Untersuchung eingeleitet worden wäre.
2. EUI sind rechtlich verpflichtet, dem OLAF unverzüglich alle Informationen über etwaige Fälle von Betrug, Korruption oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu übermitteln[[23]](#footnote-23).
3. Geht es dabei um personenbezogene Daten einer Person, die im Verdacht steht, Korruption oder Betrug begangen zu haben, wird [die EU-Institution] berücksichtigen, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme von ihrer Informationspflicht gegeben sind oder ob sie eine Beschränkung vornehmen sollte, damit die betroffene Person nicht darüber informiert wird, dass ihre personenbezogenen Daten verarbeitet und dann an das OLAF übermittelt werden.
4. Sobald also [die EU-Institution] genügend personenbezogene Daten zur Begründung des Betrugsverdachts zusammengetragen und diese Informationen an das OLAF gesendet hat, wird sie sich, wenn die betroffene Person nicht informiert werden soll, (weiterhin) auf den Ausnahmetatbestand bzw. (vorzugsweise) die Beschränkung stützen müssen.
5. All dies gilt wiederum zusätzlich zu der vorstehend beschriebenen Verpflichtung [der EU-Institution] gegenüber betroffenen Personen, allgemeine und transparente Informationen zu geben, und zwar mittels eines auf ihrer Website veröffentlichten allgemeinen Datenschutzhinweises, um den betroffenen Personen die Ausübung ihrer Rechte zu ermöglichen[[24]](#footnote-24).

# SCHLUSSFOLGERUNG

1. Vor diesem Hintergrund und in dem Bestreben, in dieser Frage klare Leitlinien zu geben, stellt der EDSB nachdrücklich klar,
2. dass eine Behörde wie etwa das OLAF nur dann nicht als Empfänger gilt (also als „Nicht-Empfänger“ anzusehen ist), wenn sie personenbezogene Daten im Rahmen einer bestimmten, von ihr geführten Untersuchung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten erhält (Artikel 3 Nummer 13 der Verordnung);
3. dass [die EU-Institution] in Fällen, in denen das OLAF [die EU-Institution] um Übermittlung personenbezogener Daten ersucht, die betroffenen Personen, wie in den Artikeln 3 Absatz 13 und 16 Absatz 5 Buchstabe c der Verordnung vorgesehen, nicht über diese Übermittlung informieren wird. [Die EU-Institution] könnte sich auch dafür entscheiden, in solchen Fällen von einer Beschränkung des Rechts auf Information Gebrauch zu machen, da dies dem Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Personen dienen würde. Jedenfalls muss es einen allgemeinen Informationshinweis an die betroffenen Personen geben, der den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 14 der Verordnung genügt. In einem solchen Fall wird [die EU-Institution], falls betroffene Personen ihr Recht auf Auskunft ausüben, eine Beschränkung gemäß Artikel 25 der Verordnung; und den Vorschriften [der EU-Institution] vornehmen;
4. dass [die EU-Institution], wenn sie außerhalb einer vom OLAF geführten Untersuchung personenbezogene Daten an das OLAF übermittelt, eine im Unionsrecht oder in den Vorschriften [der EU-Institution] vorgesehene Beschränkung vornehmen sollte, damit die betroffenen Personen nicht über die Offenlegung ihrer personenbezogenen Daten gegenüber dem OLAF informiert werden.

Brüssel, den 17. Dezember 2021

***[elektronisch unterzeichnet]***

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

1. Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39-98). [↑](#footnote-ref-1)
2. So wie zum Beispiel die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission (GD COMP) oder das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). [↑](#footnote-ref-2)
3. Vgl. S. 7 des Dokuments „Untersuchungstätigkeiten der EU-Organe und die DSGVO“ vom 22. Oktober 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. [...] [↑](#footnote-ref-4)
5. [...] [↑](#footnote-ref-5)
6. *Siehe Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Siehe Artikel 16 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Siehe Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Siehe Artikel 15, 16 und 25 der Verordnung.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *Siehe Artikel 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) („OLAF-Verordnung“).* [↑](#footnote-ref-10)
11. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der OLAF-Verordnung [↑](#footnote-ref-11)
12. [...] [↑](#footnote-ref-12)
13. [...] [↑](#footnote-ref-13)
14. *Artikel 8 der OLAF-Verordnung. Der EDSB betont, dass unter einer bestimmten Untersuchung eine zielgerichtete Untersuchung zu verstehen ist; werden die personenbezogenen Daten des gesamten Personals offengelegt, um nach potenziellen Verstößen zu suchen, ist dies keine zielgerichtete Untersuchung.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Siehe Erwägungsgrund 21 der Verordnung: „Im Einklang mit dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht sollten die Organe und Einrichtungen der Union bei der Übermittlung personenbezogener Daten … an andere Organe und Einrichtungen der Union prüfen, ob diese personenbezogenen Daten für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Empfängers erforderlich sind. Insbesondere sollte der Verantwortliche im Falle eines Antrags des Empfängers auf Übermittlung personenbezogener Daten das Vorliegen einschlägiger Gründe für die rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die Zuständigkeit des Empfängers überprüfen. Der Verantwortliche sollte auch die Notwendigkeit der Übermittlung dieser Daten vorläufig bewerten. Bestehen Zweifel an der Notwendigkeit, sollte der Verantwortliche weitere Auskünfte vom Empfänger einholen. Der Empfänger sollte sicherstellen, dass die Notwendigkeit der Übermittlung der Daten im Nachhinein überprüft werden kann.“ [↑](#footnote-ref-15)
16. *Artikel 10 Absatz 3 der OLAF-Verordnung.* [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 3 Nummer 13 und Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung, Artikel 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie Artikel […] bis […] der Vorschriften [der EU-Institution]. [↑](#footnote-ref-17)
18. [...] [↑](#footnote-ref-18)
19. [...] [↑](#footnote-ref-19)
20. Wie etwa in Artikel 16 Absatz 5 Buchstabe c der Verordnung („die Erlangung oder Offenlegung durch Unionsrecht, die geeignete Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Person vorsehen, ausdrücklich geregelt ist“). [↑](#footnote-ref-20)
21. [...] [↑](#footnote-ref-21)
22. Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung und Artikel 8 Absatz 1 der OLAF-Verordnung. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Artikel 8 Absatz 1 der OLAF-Verordnung.* [↑](#footnote-ref-23)
24. Vgl. auch Artikel 16 Absatz 6 der Verordnung und Nummer 64 der Artikel-29-Gruppe – Leitlinien für Transparenz gemäß der Verordnung 2016/679, angenommen am 29. November 2017, zuletzt überarbeitet und angenommen am 11. April 2018. [↑](#footnote-ref-24)