



# EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data  
protection authority

6. Februar 2024

## Stellungnahme 11/2024

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung  
harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die  
Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von  
Drittländern

*Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ... sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „zuständig für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“.*

*Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiórowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.*

*Gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“.*

*Diese Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Darüber hinaus greift diese Stellungnahme etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 einleitet, nicht vor. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bestimmungen des Vorschlags, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes relevant sind.*

## Zusammenfassung

Am 12. Dezember 2023 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 an.

Der EDSB erkennt die Legitimität des allgemeinen Ziels des Vorschlags an, das darin besteht, harmonisierte Transparenzanforderungen festzulegen, die gelten, wenn im Auftrag von Drittländern Tätigkeiten durchgeführt werden, die darauf abzielen, Einfluss auf die Entwicklung, Ausarbeitung oder Umsetzung der Politik oder der Rechtsvorschriften oder auf den Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung in der Union zu nehmen.

Um dieses Ziel zu erreichen, enthält der Vorschlag Bestimmungen, mit denen das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten eingeschränkt werden, insbesondere indem der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern vorgesehen wird.

Der EDSB begrüßt die im Vorschlag vorgesehenen Garantien, mit denen sichergestellt werden soll, dass Eingriffe in die in den Artikeln 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte verhältnismäßig und auf das absolut notwendige Maß beschränkt sind. Insbesondere stellt der EDSB fest, dass der Satz personenbezogener Daten, der der Öffentlichkeit zugänglich zu machen ist, begrenzt ist und dass Einrichtungen von der Verpflichtung, Informationen öffentlich zugänglich zu machen, abweichen können, wenn berechtigte überwiegende Interessen bestehen.

Der EDSB nimmt ferner positiv zur Kenntnis, dass im Vorschlag die verschiedenen Behörden, die in Bezug auf ihre eigenen Datenverarbeitungstätigkeiten als Verantwortliche im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679 oder der Verordnung (EU) 2018/1725 handeln, ausdrücklich benannt werden.

Auch wenn der EDSB mit den im Vorschlag vorgesehenen Garantien im Allgemeinen zufrieden ist, empfiehlt er dennoch, erneut zu prüfen, ob die Veröffentlichung der Anschrift eines bevollmächtigten Vertreters erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen, zumal der Vorschlag keine Veröffentlichung der Anschrift der in Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags genannten Einrichtung vorsieht. Wenn dies der Fall ist, sollte die Entscheidung, die Anschrift des Vertreters (und nicht die der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Einrichtung) offenzulegen, hinreichend begründet werden.

## **Inhalt**

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Allgemeine Bemerkungen.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Offenlegung personenbezogener Daten.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Rollen und Zuständigkeiten .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>7</b>

## DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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 (im Folgenden „EU-DSVO“)<sup>1</sup>, insbesondere Artikel 42 Absatz 1 –

### HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ERLASSEN:

## 1. Einleitung

1. Am 12. Dezember 2023 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (im Folgenden „der Vorschlag“) an<sup>2</sup>.
2. Das Ziel des Vorschlags besteht darin, Anforderungen an wirtschaftliche Interessenvertretungstätigkeiten festzulegen, die im Auftrag eines Drittlands ausgeübt werden, um unionsweit ein gemeinsames Maß an Transparenz zu erreichen und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern<sup>3</sup>. Ein Kernelement des Vorschlags ist die Einrichtung von nationalen Registern für Einrichtungen, die solche Tätigkeiten durchführen. Mit dem Vorschlag würden gemeinsame Standards für Transparenz und Rechenschaftspflicht im Binnenmarkt eingeführt.
3. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 13. Dezember 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 69 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB erfreut fest, dass er bereits vorab informell gemäß Erwägungsgrund 60 der EU-DSVO konsultiert wurde.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

4. Der EDSB erkennt das legitime Ziel an, das darin besteht, die Transparenz von im Auftrag von Drittländern durchgeführten Interessenvertretungstätigkeiten zu gewährleisten, um die Integrität und Resilienz von Prozessen der öffentlichen Entscheidungsfindung in der

---

<sup>1</sup> ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

<sup>2</sup> COM (2023) 637 final.

<sup>3</sup> Artikel 1 des Vorschlags.

Union zu schützen. Dieses Ziel, das mit dem des Vorschlags für eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung in Zusammenhang steht<sup>4</sup>, wird im Vorschlag, insbesondere in der Begründung<sup>5</sup> und in den Erwägungsgründen 11 bis 13, klar erläutert.

5. Indem der Vorschlag vorschreibt, dass Einrichtungen, die wirtschaftliche Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag eines Drittlands ausüben, den nationalen Behörden bestimmte Informationen zur Verfügung stellen und den Austausch dieser Informationen zwischen den zuständigen Behörden sowie den Zugang der Öffentlichkeit zu einem Teil dieser Informationen vorsehen, beeinträchtigt der Vorschlag womöglich die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierten Rechte natürlicher Personen, einschließlich des Rechts auf Datenschutz. Daher ist im Einklang mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta<sup>6</sup> zu prüfen, ob die vorgesehene Verarbeitung notwendig und verhältnismäßig ist. Der Vorschlag muss sicherstellen, dass die Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre und des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten in Bezug auf die von diesen Einrichtungen bereitgestellten Informationen nur insoweit gelten, als dies unbedingt erforderlich ist<sup>7</sup>.
6. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EDSB den in Erwägungsgrund 65 enthaltenen Hinweis auf die Anwendbarkeit der Verordnung (EU) 2016/679 („DSGVO“)<sup>8</sup> und der EU-DSGVO, wenn personenbezogene Daten im Rahmen des Vorschlags verarbeitet werden.
7. Der EDSB nimmt positiv zur Kenntnis, dass in Erwägungsgrund 37 festgelegt wird, dass die für die Zwecke des Vorschlags in die Registrierung aufzunehmenden Informationen sich darauf beschränken sollten, was für die Gewährleistung der Transparenz und für die wirksame Durchsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie erforderlich ist.
8. Der EDSB begrüßt auch die Festlegung des Aufbewahrungszeitraums für Protokolle über Verarbeitungsvorgänge in Bezug auf personenbezogene Daten in nationalen Registern in Artikel 9 Absatz 4 des Vorschlags.

### 3. Offenlegung personenbezogener Daten

9. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag den öffentlichen Zugang zu einigen Kategorien personenbezogener Daten vorsieht, insbesondere den Namen von Einrichtungen, die im Auftrag von Drittländern Interessenvertretungstätigkeiten durchführen, oder, bei

---

<sup>4</sup> Siehe auch die Stellungnahme 02/2022 des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung vom 20. Januar 2022, Ziffer 7 (in der der EDSB das „Anliegen des Vorschlags, freie und faire Wahlen auf Unionsebene zu fördern, die Widerstandsfähigkeit demokratischer Prozesse zu stärken sowie Desinformation, Informationsmanipulation und Einmischung in Wahlprozesse zu bekämpfen,“ begrüßt und uneingeschränkt unterstützt hat).

<sup>5</sup> COM (2023) 637 final, S. 17 und 18.

<sup>6</sup> Weitere Einzelheiten (mit Stand vom 19. Dezember 2019) finden Sie auf der Website [Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einschränken](#).

<sup>7</sup> Siehe Urteile des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, *Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia*, Rechtssache C-73/07, Randnr. 56, und vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke und Eifert*, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, Randnr. 77 und 86.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

Niederlassung außerhalb der Europäischen Union, den Namen des benannten Rechtsvertreters.

10. Wie in der Begründung<sup>9</sup> ausgeführt, hat der Gerichtshof der Europäischen Union die Auffassung vertreten, dass die Bereitstellung personenbezogener Daten für die Öffentlichkeit in einer Weise, bei der diese Daten einer potenziell unbegrenzten Zahl von Personen zugänglich sind, einen schwerwiegenden Eingriff in die in den Artikeln 7 und 8 der Charta darstellt<sup>10</sup>. Gleichzeitig handelt es sich bei diesen Rechten nicht um absolute Rechte, und sie können eingeschränkt werden, wenn diese Einschränkung gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt dieser Rechte wahrt und im Hinblick auf die von der Europäischen Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung unbedingt erforderlich und verhältnismäßig ist<sup>11</sup>.
11. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag Garantien vorsieht, die sicherstellen, dass die Veröffentlichung personenbezogener Daten auf das für das Erreichen der Transparenz erforderliche Maß beschränkt ist. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 des Vorschlags können von den Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und in Anhang I des Vorschlags erschöpfend aufgeführt sind, nur eine begrenzte Zahl dieser Daten als personenbezogene Daten angesehen werden (im Wesentlichen Namen natürlicher Personen, wenn sie eine juristische Person vertreten, sowie Namen und Anschriften von Vertretern von Einrichtungen mit Sitz außerhalb der Union).
12. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag die Veröffentlichung der Anschrift eines bevollmächtigten Vertreters einer in Artikel 3 Absatz 1 genannten Einrichtung, die außerhalb der Union niedergelassen ist, vorsieht.<sup>12</sup> Der Vorschlag sieht jedoch keine Veröffentlichung der Anschrift des Ortes der Niederlassung der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Einrichtung vor<sup>13</sup>. Der EDSB empfiehlt daher, erneut zu prüfen, ob die Veröffentlichung der Anschrift eines Rechtsvertreters erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. In diesem Fall sollte die Entscheidung, dass die Anschrift des Vertreters (und nicht die Anschrift der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Einrichtung) veröffentlicht wird, hinreichend begründet werden.
13. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 12 Absatz 3 des Vorschlags die Möglichkeit vorsieht, den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Daten teilweise oder vollständig zu beschränken, wenn die Einrichtung nachweist, dass die Beschränkung aus Gründen eines überwiegenden berechtigten Interesses gerechtfertigt ist, „*einschließlich der ernsthaften Gefahr, dass die Veröffentlichung eine Person einer Verletzung ihrer Grundrechte [...] aussetzen würde*“. Der EDSB geht davon aus, dass die Aufzählung der in Artikel 12 Absatz 3 genannten Grundrechte nicht erschöpfend sein soll.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> COM (2023) 637 final, S. 17.

<sup>10</sup> Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 22. November 2022, *WM, Sovim SA gegen Luxembourg Business Registers*, verbundene Rechtssachen C-37/20 und C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Randnr. 42 bis 44.

<sup>11</sup> Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 22. November 2022, *WM, Sovim SA gegen Luxembourg Business Registers*, verbundene Rechtssachen C-37/20 und C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Randnr. 63.

<sup>12</sup> Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags bezieht sich auf die Informationen in Anhang I Nummer 1 Buchstabe f Ziffer ii.

<sup>13</sup> Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags bezieht sich nicht auf die Angaben in Anhang I Nummer 1 Buchstabe b.

<sup>14</sup> Gemäß Artikel 21 der DSGVO und Artikel 23 der EU-DSVO hat jede natürliche Person das Recht, aus Gründen, die sich aus ihrer besonderen Situation ergeben, gegen die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten, die auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der DSGVO oder Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der EU-DSVO beruht, Widerspruch einzulegen.

14. In Artikel 12 Absatz 4 ist ferner festgelegt, dass gegen jede Entscheidung einer Aufsichtsbehörde über ein Ersuchen auf eine Ausnahme von der Veröffentlichung im Registrierungsmitgliedstaat Rechtsmittel eingelegt werden können.
15. In Anbetracht der obigen Ausführungen ist der EDSB im Allgemeinen davon überzeugt, dass die in dem Vorschlag vorgesehenen Garantien zur Beschränkung der Veröffentlichung personenbezogener Daten hinreichend detailliert und begründet sind, um die Rechtmäßigkeit des verfolgten Ziels zu untermauern, und dass sie den Erfordernissen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen.

## 4. Rollen und Zuständigkeiten

16. Der EDSB erinnert daran, dass die Begriffe „Verantwortlicher“, „gemeinsam Verantwortliche“ und „Auftragsverarbeiter“ bei der Anwendung des Datenschutzrechts eine entscheidende Rolle spielen, da sie festlegen, wer für die Einhaltung der verschiedenen Datenschutzvorschriften verantwortlich ist und wie betroffene Personen ihre Rechte in der Praxis ausüben können.
17. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EDSB, dass in Artikel 9 Absatz 2 des Vorschlags die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten als *„Verantwortliche im Sinne des Artikels 4 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2016/679“* benannt werden, wenn sie nationale Register führen, um die Transparenz der im Auftrag von Drittländern durchgeführten Interessenvertretungstätigkeiten zu gewährleisten.
18. Der EDSB weist ferner darauf hin, dass Artikel 15 des Vorschlags vorsieht, dass die Mitgliedstaaten Behörden benennen, die für die Überwachung und Durchsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie zuständig sind. Diese Aufsichtsbehörden sollten sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene zusammenarbeiten und Informationen mit der Kommission austauschen, was die Verarbeitung personenbezogener Daten umfassen kann. Der EDSB begrüßt in diesem Zusammenhang die Bestimmung in Artikel 18 Absatz 4, wonach diese Behörden *„als Verantwortliche im Sinne des Artikels 4 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2016/679 [handeln]; die Kommission wiederum handelt hinsichtlich ihrer eigenen Datenverarbeitungstätigkeiten als Verantwortlicher im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Verordnung (EU) 2018/1725“*.

## 5. Schlussfolgerungen

19. Vor diesem Hintergrund ist der EDSB im Allgemeinen zufrieden mit den Bestimmungen des Vorschlags, die den Schutz personenbezogener Daten gewährleisten sollen, die im Zusammenhang mit dem allgemeinen Ziel der Transparenz der im Auftrag von Drittländern durchgeführten Interessenvertretungstätigkeiten verarbeitet werden, und spricht folgende Empfehlung aus:
  - *erneut zu prüfen, ob die Veröffentlichung der Informationen in Anhang I Nummer 1 Buchstabe f Ziffer ii, wie in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags vorgesehen, notwendig ist.*



Brüssel, 6. Februar 2024

*(elektronisch unterzeichnet)*

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI