

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission

(2009/C 2/03)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ⁽¹⁾,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das am 15. Mai 2008 eingegangene Ersuchen der Europäischen Kommission um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

Der Vorschlag

1. Die Kommission hat am 30. April 2008 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend „Vorschlag“ genannt) angenommen ⁽³⁾. Der Vorschlag wurde dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) von der Kommission zwecks Konsultation gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 übermittelt und ist am 15. Mai 2008 bei ihm eingegangen.
2. Mit dem Vorschlag wird das Ziel verfolgt, die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ⁽⁴⁾ in wesentlichen Punkten zu ändern. In der Begründung zum Vorschlag erläutert die Kommission die Gründe für eine Neufassung der bestehenden Verordnung. Sie führt darin Folgendes an: die „Europäische Transparenzinitiative“ ⁽⁵⁾, in der mehr Transparenz gefordert wird, die Verordnung über die Anwendung des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft ⁽⁶⁾, die mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im

Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten mit Umweltinformationen verknüpft ist, sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die vom Europäischen Bürgerbeauftragten beigelegten Beschwerden im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

Konsultation des EDSB

3. Der EDSB begrüßt es, dass er konsultiert wurde und empfiehlt, eine Bezugnahme auf diese Konsultation in die Erwägungsgründe des Vorschlags aufzunehmen, wie dies bei verschiedenen Rechtstexten geschehen ist, zu denen er gemäß Verordnung (EG) Nr. 45/2001 konsultiert wurde.
4. Das besondere Interesse des EDSB wurde dadurch geweckt, dass der vorgeschlagene Artikel 4 Absatz 5 eine Bestimmung enthält, die das schwierige Verhältnis betrifft, in dem der Zugang zu Dokumenten und das Recht auf Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten zueinander stehen. Die Analyse dieser Bestimmung nimmt den Hauptteil der Stellungnahme ein.
5. Die Stellungnahme ist jedoch nicht allein auf diese Analyse beschränkt. Ihr sind Bemerkungen zum Hintergrund und zum Anwendungsbereich des Vorschlags vorausgeschickt. Im Anschluss an die Analyse von Artikel 4 Absatz 5 werden weitere Fragen, wie beispielsweise das Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten nach Verordnung (EG) Nr. 45/2001, behandelt.

II. HINTERGRUND UND ANWENDUNGSBEREICH DES VORSCHLAGS

Hintergrund

6. Dem Vorschlag ging eine Konsultation der Öffentlichkeit voraus. In der Begründung zum Vorschlag erläutert die Kommission, dass sie die Meinung der Mehrheit der im Rahmen dieser öffentlichen Konsultation Befragten berücksichtigt hat.
7. Nachdem die Kommission den Vorschlag am 2. Juni 2008 angenommen hatte, fand im Europäischen Parlament eine vom Ausschuss Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) veranstaltete öffentliche Anhörung statt. Dabei konnten sich verschiedene Interessenvertreter zu dem Vorschlag äußern. Auch der EDSB trug erste Bemerkungen vor. Bei dieser Gelegenheit betonten die Vertreter der Europäischen Kommission als Reaktion auf verschiedene Bemerkungen, dass der Vorschlag den gegenwärtigen Stand der Überlegungen widerspiegeln, die Kommission jedoch offen sei, den Text zu diskutieren und Anregungen zur Verbesserung des Vorschlags zu prüfen, wobei sie auch alternative Lösungen nicht ausschließen wolle.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2008) 229 endg.

⁽⁴⁾ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

⁽⁵⁾ Protokoll der 1721. Sitzung der Kommission vom 9. November 2005, Tagesordnungspunkt 6; siehe auch Dokumente SEK(2005) 1300 und SEK(2005) 1301.

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (AbL. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

8. Der EDSB betrachtet diesen offenen Ansatz als eine Chance und beabsichtigt, mit einem Vorschlag für einen alternativen Wortlaut für Artikel 4 Absatz 5 zu der Diskussion beizutragen. Überdies passt dieser offene Ansatz sehr gut zu dem Begriff der Transparenz im Sinne der Förderung einer verantwortungsvollen Verwaltung und der Sicherstellung der Beteiligung der Zivilgesellschaft (siehe beispielsweise Artikel 15 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).
9. Trotz der zum Zeitpunkt der Vorlage dieser Stellungnahme herrschenden Unsicherheit über die Zukunft des Vertrags von Lissabon sollte der Gesichtspunkt des Rechtsrahmens nach dem neuen Vertrag nicht außer Acht gelassen werden.
10. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 255 des EG-Vertrags, in dem das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission geregelt ist. Tritt der Vertrag von Lissabon in Kraft, so wird dieser Artikel durch Artikel 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ersetzt. In Artikel 15 wird dieses Recht auf Zugang (zu) Dokumente(n) aller Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ausgeweitet. Durch Artikel 15 wird Artikel 255 unter anderem dahingehend abgeändert, dass der allgemeine Grundsatz der Offenheit eingeführt wird (Artikel 15 Absatz 1) und das Europäische Parlament und der Rat dazu verpflichtet werden, Dokumente, die die Gesetzgebungsverfahren betreffen, zu veröffentlichen.

Anwendungsbereich: der Begriff „Dokument“

11. Der Vorschlag gilt für alle Dokumente, die unter die in Artikel 3 Buchstabe a des Vorschlags enthaltene Begriffsbestimmung fallen. Diese Begriffsbestimmung lautet wie folgt: *„Dokument; Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die formell von einem Organ erstellt und an einen oder mehrere Empfänger weitergeleitet oder auf andere Weise registriert oder von einem Organ entgegengenommen wurden; Daten in elektronischen Speicher-, Verarbeitungs- und Abfragesystemen sind Dokumente, wenn sie in Form eines Ausdrucks oder einer elektronischen Kopie mithilfe der für die Nutzung des Systems zur Verfügung stehenden Instrumente abgerufen werden können“*
12. Diese Begriffsbestimmung wird vollständig zitiert, weil sie einige grundlegende Fragen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Verordnung aufwirft:
- was ist der Gegenstand des Rechts auf Zugang: handelt es sich um ein Schriftstück (oder sein elektronisches Gegenstück), oder liegt hier ein weiter gefasster Begriff zugrunde, nämlich Informationen über die Tätigkeit der Organe der EU oder Informationen, über die die Organe der EU verfügen, unabhängig davon, ob ein Dokument besteht?
 - wie ist es zu verstehen, dass der Anwendungsbereich der Verordnung auf Dokumente beschränkt wird, die formell an einen oder mehrere Empfänger weitergeleitet oder auf andere Weise registriert oder von einem Organ entgegengenommen wurden?
 - wo liegt der Unterschied zwischen dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und dem der Verordnung (EG) Nr. 45/2001?
13. Der Ausgangspunkt der Verordnung ist der Zugang zu Dokumenten, nicht der Zugang zu Informationen als solchen. Dies ist der Grundbegriff, der Artikel 255 des EG-Vertrags zugrundeliegt. Der Vertrag von Lissabon würde keine inhaltliche Änderung bewirken. In dem neuen Vertrag wird lediglich eindeutiger geregelt, dass die Form des für ein Dokument verwendeten Trägers nicht entscheidend ist. Das Gericht erster Instanz hat jedoch in der WWF-Rechtssache festgestellt, dass *„es (...) gegen das Transparenzgebot (verstieße), auf dem die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 beruht, wenn sich Organe auf die Nichtexistenz von Dokumenten berufen könnten, um sich der Anwendung dieser Verordnung zu entziehen (7).“* Nach Ansicht des Gerichts müssen die betreffenden Organe deshalb ihre Tätigkeit so weit wie möglich auf eine nicht willkürliche, vorhersehbare Art und Weise dokumentieren und diese Dokumentation aufbewahren. Andernfalls wäre eine wirksame Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten nicht möglich.
14. Vor diesem Hintergrund fallen einerseits gemäß dem Vorschlag „Daten in elektronischen Speicher-, Verarbeitungs- und Abfragesystemen“ ausdrücklich unter den Begriff „Dokument“, wenn diese Daten abgerufen werden können. Der EDSB stellt fest, dass diese Begriffsbestimmung der in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthaltenen Begriffsbestimmung für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten nahe kommt und dass dadurch die mögliche Überschneidung mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vergrößert wird. Die Zahl der Anträge auf Zugang zu einfachen Namenslisten und/oder anderen personenbezogenen Daten dürfte voraussichtlich steigen — auch angesichts der Weiterentwicklung der Instrumente für das Abrufen von Daten aus elektronischen Systemen; deshalb ist es umso wichtiger, sich sowohl mit den Bereichen, in denen ein Spannungsverhältnis zwischen den Verordnungen bestehen kann, als auch mit dem Verhältnis zu anderen bestehenden Regelungen, wie beispielsweise des Rechts auf Zugang zu personenbezogenen Daten, zu befassen (siehe unten, Nummern 64-67).
15. Andererseits ist ein Dokument gemäß dem Vorschlag der Kommission nur dann als Dokument existent, wenn es an Empfänger weitergeleitet, innerhalb des Organs verteilt oder auf andere Weise registriert wurde. Der EDSB stellt fest, dass bei weitem nicht klar ist, in welchem Maß dieser Wortlaut den Anwendungsbereich der Verordnung einzuschränken vermag und deshalb gegen die Grundsätze der Offenheit und der Beteiligung der Öffentlichkeit verstoßen würde. Leider gibt die Begründung zum Vorschlag zu diesem Punkt nur wenig Aufschluss. Der EDSB schlägt deshalb vor, dass der Begriff „Dokument“ im Vorschlag der Kommission entweder in der Bestimmung selbst oder in einem Erwägungsgrund klarer abgegrenzt werden sollte.
16. Ohne im Einzelnen auf die mögliche Auslegung dieser grundlegenden Bestimmungen eingehen zu wollen, weist der EDSB darauf hin, dass trotz der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen am Begriff „Dokument“ noch immer ein Unterschied zwischen dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und dem der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 besteht. Nach Artikel 3 Absatz 2

(7) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 25. April 2007 in der Rechtssache T-264/04 WWF European Policy Programme gegen Rat der Europäischen Union, Randnr. 61.

der letztgenannten Verordnung gilt diese lediglich „für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.“ Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gilt für alle Dokumente eines Organs.

17. Die manuelle Verarbeitung personenbezogener Daten verliert zwar an Bedeutung, dennoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass innerhalb der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union noch immer Dokumente in Papierform verwendet werden. Sind diese Papierdokumente nicht in strukturierter Form erstellt, so fallen sie möglicherweise nicht vollständig unter die Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Da sie jedoch personenbezogene Daten enthalten können, muss sichergestellt sein, dass auch in einem solchen Fall die Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 5 angewendet werden kann.
18. Der Unterschied im Anwendungsbereich sollte gebührend berücksichtigt werden, damit sichergestellt werden kann, dass das berechnete Interesse betroffener Personen auch bei Dokumenten in Papierform gewahrt bleibt. Dies ist ein zusätzlicher Grund dafür, dass eine einfache „Verweisung“ auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 — wie im Folgenden erläutert (vgl. Nummern 38-40) — nicht zufrieden stellend ist, da diese Verordnung in den Fällen, in denen die in Dokumenten enthaltenen personenbezogenen Daten nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 fallen, keinerlei Orientierungshilfe zu geben vermag.

III ARTIKEL 4 ABSATZ 5

Allgemeine Bewertung der Bestimmung

19. Der vorgeschlagene Artikel 4 Absatz 5, der den Zusammenhang zwischen dem Zugang zu Dokumenten und dem Recht auf Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten betrifft, soll den geltenden Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b ersetzen, an dem beträchtliche Kritik geübt wurde, da der genaue Zusammenhang, in dem diese Grundrechte zueinander stehen, darin nicht eindeutig geregelt wird. Der geltende Artikel ist auch vor dem Gericht erster Instanz angefochten worden⁽⁸⁾. Eine Rechtsmittelklage aus Rechtsgründen ist derzeit beim Gerichtshof anhängig⁽⁹⁾.
20. Somit bestehen gute Gründe dafür, Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b zu ersetzen. Der EDSB hat Verständnis dafür, dass die Kommission die Gelegenheit ergriffen hat, eine Neufassung für Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b vorzuschlagen. Den von der Kommission vorgeschlagenen neuen Wortlaut jedoch kann der EDSB nicht gutheißen.
21. Zunächst einmal ist der EDSB angesichts des beim Gerichtshof anhängigen Rechtsmittelverfahrens nicht davon überzeugt, dass dies der geeignete Zeitpunkt für eine Änderung ist. Schließlich geht es in diesem Rechtsmittelverfahren um grundlegende Fragen.

22. Zweitens, und dieses Argument ist weitaus wichtiger, bietet der Vorschlag keine geeignete Lösung. Er enthält eine allgemeine Bestimmung (Artikel 4 Absatz 5 Satz 2), die:

- dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtsache *Bavarian Lager* keine Rechnung trägt,
- der Notwendigkeit, zwischen den zu achtenden Grundrechten ein ausgewogenes Verhältnis zu wahren, nicht gerecht wird,
- nicht durchführbar ist, da sie auf eine Rechtsvorschrift der EG zum Datenschutz Bezug nimmt, die keine eindeutige Antwort gibt, wenn in Sachen Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten eine Entscheidung gefällt werden muss.

Und schließlich enthält der Vorschlag eine besondere Bestimmung (Artikel 4 Absatz 5 Satz 1), die zwar grundsätzlich klar umrissen ist, den Anwendungsbereich jedoch viel zu stark einschränkt.

Der falsche Zeitpunkt für eine Änderung

23. Der EDSB ist sich vollkommen im Klaren darüber, dass es eine mögliche Verknüpfung — und auch ein mögliches Spannungsverhältnis — zwischen dem Zugang zu Dokumenten und dem Recht auf Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten geben kann. In seiner im Juli 2005 veröffentlichten thematischen Abhandlung mit dem Titel „Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz“ nimmt er eine sorgfältige Analyse der Probleme vor, die durch die gleichzeitige Anwendung der Verordnungen (EG) Nr. 1049/2001 und (EG) Nr. 45/2001 entstehen können.
24. Der EDSB hebt darin insbesondere hervor, dass es sich bei dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einerseits und der Privatsphäre und dem Datenschutz andererseits um Grundrechte handelt, die in verschiedenen Rechtsakten auf europäischer Ebene festgelegt und wesentlicher Bestandteil einer guten Verwaltungspraxis sind. Zwischen diesen Rechten besteht keine hierarchische Rangfolge; und in bestimmten Fällen bietet die gleichzeitige Anwendung der Verordnungen keine offenkundige Antwort. Der thematischen Abhandlung des EDSB zufolge kann die Ausnahmeregelung zur Privatsphäre nach dem geltenden Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 hier eine Lösung bieten. Wie in der thematischen Abhandlung erläutert wird, werden in dieser Bestimmung drei Anforderungen gestellt, die alle drei erfüllt sein müssen, damit die Ausnahmeregelung für den Zugang der Öffentlichkeit Anwendung findet:
- die Privatsphäre der betroffenen Person muss gefährdet sein,
 - durch den Zugang der Öffentlichkeit muss die betroffene Person erheblich beeinträchtigt werden,
 - der Zugang der Öffentlichkeit ist datenschutzrechtlich nicht erlaubt.

⁽⁸⁾ Urteil vom 8. November 2007, *Bavarian Lager* gegen Kommission, Rechtssache T-194/04. Zu derselben Frage sind zur Zeit noch zwei weitere Rechtssachen anhängig.

⁽⁹⁾ Anhängige Rechtssache C-28/08 P, Kommission gegen *Bavarian Lager*, ABl. C 79, S. 21.

25. Die Grundzüge der Analyse des EDSB wurden durch das Gericht erster Instanz in der Rechtssache Bavarian Lager bestätigt; in dieser Rechtssache musste das Gericht eine Auslegung der Beziehung, in der die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zueinander stehen, sowie eine Auslegung der in der letztgenannten Verordnung enthaltenen Ausnahmeregelung für den Schutz personenbezogener Daten vornehmen. Die Leitsätze des Urteils in dieser Rechtssache werden herangezogen, um die vorliegende Stellungnahme zu untermauern. Die Kommission hat beschlossen, Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz einzulegen; das entsprechende Verfahren ist derzeit beim Gerichtshof anhängig. In dem Verfahren vor dem Gerichtshof vertritt der EDSB den Standpunkt, dass das Urteil des Gerichts erster Instanz aufrechterhalten werden sollte.

26. Deshalb ist fraglich, ob in Anbetracht des beim Gerichtshof anhängigen Rechtsmittelverfahrens dies der richtige Zeitpunkt ist, um die Bestimmung zu ändern, die regelt, in welcher Beziehung der Zugang zu Dokumenten und der Schutz personenbezogener Daten zueinander stehen. In diesem Verfahren geht es nicht nur um die Auslegung des aktuellen Wortlauts von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b⁽¹⁰⁾, vielmehr werden darin noch grundlegendere Fragen aufgeworfen, wie zwischen den zu achtenden Grundrechten ein ausgewogenes Verhältnis gewahrt werden kann⁽¹¹⁾. Unter diesen Umständen wäre es besser, das Urteil abzuwarten und die Verordnung vorher nicht anzunehmen.

Die Änderung trägt dem Urteil des Gerichts erster Instanz nicht Rechnung

27. Ein weiterer Grund dafür, das Urteil des Gerichtshofs abzuwarten, liegt im Inhalt der vorgeschlagenen Bestimmung. In der Begründung zum Vorschlag erläutert die Kommission, dass mit den vorgeschlagenen Änderungen auch das Ziel verfolgt wird, dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Bavarian Lager gerecht zu werden. Die Änderung trägt dem vom Gericht erster Instanz vertretenen Standpunkt jedoch *nicht* Rechnung.

28. Der EDSB stellt insbesondere fest, dass mit dem Kommissionsvorschlag jegliche Bezugnahme auf die Verletzung der „Privatsphäre und der Integrität“ des Einzelnen als notwendiges Kriterium gestrichen wird, mit dem die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, begründet werden könnte. Auf diese Weise wird durch den Kommissionsvorschlag das ausgewogene Verhältnis, das der Gesetzgeber gemäß der Auslegung des Gerichts erster Instanz bislang erreicht hatte, stark verändert. Durch den Vorschlag wird im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, der Schwerpunkt von der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 hin zur Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verschoben.

⁽¹⁰⁾ Es ist klar, dass es im Ermessen des Gesetzgebers liegt, den Text eines Rechtsaktes zu ändern. Dies wird nicht dadurch geändert, dass die Auslegung des entsprechenden Textes Gegenstands einer beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache ist.

⁽¹¹⁾ Näheres zum ausgewogenen Verhältnis ist den Nummern 31-37 unten zu entnehmen.

29. Solange das Urteil des Gerichts erster Instanz bei diesem schwierigen Thema noch als Bezugspunkt gilt, ist es wichtig, dass dieses Urteil bei den vorgeschlagenen Änderungen auch tatsächlich berücksichtigt wird und dass die vorgeschlagenen Änderungen keine inhaltliche Abkehr davon bedeuten. In dem Urteil des Gerichts erster Instanz wird nicht nur eine Auslegung einiger relevanter Bestimmungen sowohl der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 als auch der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorgenommen, sondern es werden darin auch die durch diese beiden Verordnungen geschützten Rechte in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gesetzt. Der EDSB hebt hervor, wie wichtig es ist, dass der Gesetzgeber dieses ausgewogene Verhältnis bei seinen Bemühungen um präzisere Formulierung der einschlägigen Bestimmungen beibehält.

30. In den folgenden Abschnitten führt der EDSB weiter aus, warum der Rechtsprechung des Gerichts durch den vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 4 Absatz 5 entgegen der Ansicht der Kommission nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

Artikel 4 Absatz 5 Satz 2 wird der Notwendigkeit nicht gerecht, ein ausgewogenes Verhältnis zu wahren.

31. Artikel 4 Absatz 5 Satz 2 lautet wie folgt: „*Weitere personenbezogene Daten sind entsprechend den in den EU-Rechtsvorschriften, den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegten betreffend, Bedingungen für eine rechtmäßige Verarbeitung solcher Daten offenzulegen.*“

32. Dieser Satz impliziert, dass die Stelle, die über einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu entscheiden hat, ihre Entscheidung nicht auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, sondern auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu treffen hat. Somit enthält diese Bestimmung eine Verweisung auf die Datenschutzverordnung⁽¹²⁾, wie sie von der Kommission gegenüber dem Gericht erster Instanz in der Rechtssache Bavarian Lager vertreten wurde.

33. Diese Verweisung wurde vom Gericht aufgrund des aktuellen Wortlauts von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verworfen. Das Gericht stützte sich dabei auf den Wortlaut des Absatzes, der besagt, dass die Offenlegung eines Dokuments nur dann verweigert werden darf, wenn dadurch der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigt würde. Bei dieser Argumentation des Gerichts handelt es sich nicht nur um eine Textauslegung, sie spiegelt auch das Ergebnis des Abwägens der beiden zu wahren Grundrechte — Zugang der Öffentlichkeit und Datenschutz — gegeneinander wider.

34. Diese Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen diesen Grundrechten — oder eines „ausgewogenen Ansatzes“, wie es gewöhnlich heißt — ist auch in zahlreichen Dokumenten hervorgehoben worden, die die

⁽¹²⁾ Die Überprüfung muss somit nicht anhand der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, sondern anhand der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erfolgen.

Kollision dieser beiden Rechtsgüter zum Thema haben. Als Beispiele seien die Stellungnahme 5/2001 der Artikel 29 — Datenschutzgruppe⁽¹³⁾ und die thematische Abhandlung des EDSB angeführt. Ein ähnlicher Ansatz wird auch in dem Entwurf für ein Übereinkommen des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten verfolgt, in dem es heißt, dass die Vertragsparteien das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten unter anderem mit dem Ziel beschränken können, die Privatsphäre und sonstige berechnigte private Interessen zu schützen⁽¹⁴⁾.

35. Einerseits muss das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gewahrt werden, und dies bedeutet in jedem Fall Folgendes:

— der mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verfolgte Zweck muss erfüllt werden. Die Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen⁽¹⁵⁾. Dies bedeutet, dass grundsätzlich alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein sollten⁽¹⁶⁾. Infolgedessen müssen Ausnahmen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der in der Verordnung verankert ist, nicht zu beeinträchtigen⁽¹⁷⁾,

— in Anbetracht der Art des Rechts auf Zugang der Öffentlichkeit darf derjenige, der den Zugang begehrt, nicht verpflichtet werden, Gründe für seinen Antrag anzugeben, und braucht daher kein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen, um den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu erhalten⁽¹⁸⁾.

36. Andererseits muss das Recht auf Datenschutz gewahrt werden:

— der Schutz personenbezogener Daten besteht aus einem System von Überprüfung und Abwägung. Dieses System verbietet nicht die Verarbeitung personenbezogener Daten, sondern unterwirft sie einer Reihe von Schutzvorschriften und Gewährleistungen für das Recht auf Privatsphäre. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist erlaubt, wenn die betroffene Person ihre eindeutige Einwilligung gegeben hat oder wenn die Verarbeitung aufgrund anderer öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist (vgl. Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001),

— eine Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 muss notwendigerweise vor dem Hintergrund der Grundrechte, insbesondere dem Recht auf Privatsphäre, erfolgen⁽¹⁹⁾,

— die Verarbeitung personenbezogener Daten muss daher im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durchgeführt werden und darf ein berechtigtes Interesse der betroffenen Person weder tatsächlich noch abstrakt beeinträchtigen.

37. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen Rechten kann nicht durch eine einfache Verweisung auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gewahrt werden, die „bezweckt, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen“⁽²⁰⁾. Diese Regelung vermag zwar das Recht auf Datenschutz zu wahren, nicht jedoch das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten.

Artikel 4 Absatz 5 bietet keine durchführbare Lösung

38. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthält keine klaren Vorgaben für den Fall, dass ein Organ oder eine Einrichtung der Gemeinschaft über einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument entscheiden muss. Kurz zusammengefasst⁽²¹⁾ ist nach Artikel 5 der Verordnung die Verarbeitung personenbezogener Daten gestattet, wenn sie „für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich (ist), die (...) im öffentlichen Interesse (...) ausgeführt wird,“ oder wenn sie „für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich (ist), der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt.“ Mit anderen Worten, ob die Verarbeitung rechtmäßig ist, lässt sich nicht aus dem Interesse des Datenschutzes selbst, sondern aus der Notwendigkeit der Verarbeitung aus anderen Interessen heraus (unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine rechtliche Verpflichtung handelt) ableiten. Dies lässt folgenden Schluss zu: Da sich die Notwendigkeit nicht direkt aus Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (und auch aus keiner anderen Bestimmung dieser Verordnung) ergibt, sollte die Vorschrift, durch die das andere Interesse — in diesem Fall das Recht auf Zugang zu Dokumenten — geschützt werden soll, angemessene Orientierungshilfen geben.

39. Dem Vorschlag zufolge sollten jedoch alle Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, unter Verweis auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 beurteilt werden, sofern nicht die besondere Bestimmung von Artikel 4 Absatz 5 Satz 1 zur Anwendung kommt. Ein solcher Verweis würde jedoch nicht die erforderliche Orientierungshilfe dazu geben, wie die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind. Dies würde zu dem unerwünschten Ergebnis eines unlösbaren Dilemmas führen.

⁽¹³⁾ Stellungnahme 5/2001 zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerde 713/98/JJH, angenommen am 17. Mai 2001, WP 44, abrufbar auf der Website der Artikel 29 — Datenschutzgruppe (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44de.pdf).

⁽¹⁴⁾ Artikel 3 Buchstabe f des Übereinkommensentwurfs, der gegenwärtig vom Europarat abschließend überarbeitet wird. Die neueste Fassung des Entwurfs in englischer Sprache kann über folgenden Link abgerufen werden: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

⁽¹⁵⁾ Artikel 1 und Erwägungsgrund 4 der Verordnung. Erwägungsgrund 4 würde durch Änderung der Verordnung gemäß dem Vorschlag zu Erwägungsgrund 6.

⁽¹⁶⁾ Erwägungsgrund 11 der Richtlinie. Erwägungsgrund 11 würde durch Änderung der Verordnung gemäß dem Vorschlag zu Erwägungsgrund 17.

⁽¹⁷⁾ Randnummer 94 des Urteils des Gerichts erster Instanz in der Rechtsache Bavarian Lager und dort zitierte Rechtssachen.

⁽¹⁸⁾ Randnummer 107 des Urteils des Gerichts erster Instanz in der Rechtsache Bavarian Lager, weiter ausgeführt in Nummer 40 unten.

⁽¹⁹⁾ Siehe hierzu insbesondere das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtsache Österreichischer Rundfunk.

⁽²⁰⁾ Randnummer 98 des Urteils.

⁽²¹⁾ Ausführlichere Erläuterungen zu Artikel 5 sind der thematischen Abhandlung des EDSB zu entnehmen.

40. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Unvereinbarkeit, die zwischen dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten und der nach Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 bestehenden Verpflichtung, die Notwendigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten nachzuweisen, besteht, nicht durch eine Verweisung auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ausgeräumt werden kann. In dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache *Bavarian Lager* heißt es: „Wenn nämlich als eine durch die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorgeschriebene zusätzliche Voraussetzung verlangt würde, dass der Antragsteller die Notwendigkeit der Übermittlung nachweist, würde diese Voraussetzung dem Zweck der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zuwiderlaufen, der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe zu verschaffen.“⁽²²⁾

Der Anwendungsbereich von Artikel 4 Absatz 5 ist zu stark eingengt

41. Artikel 4 Absatz 5 Satz 1 lautet wie folgt: „*Namen, Titel und Funktionen von Inhabern öffentlicher Ämter, von Beamten und Interessensvertretern im Zusammenhang mit ihrer Berufstätigkeit sind offenzulegen, sofern die Preisgabe angesichts der besonderen Umstände die betroffenen Personen nicht negativ beeinträchtigen würde.*“ Der Satz enthält eine besondere Regelung für bestimmte Arten von Daten, die eine speziell benannte Gruppe von Personen betreffen.

42. Vorausgeschickt sei als erstes die Feststellung des EDSB, dass durch Artikel 4 Absatz 5 Satz 1 zweifelsfrei das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten gewahrt wird. In den Fällen, die unter diesen Satz fallen, wird der Öffentlichkeit im Regelfall Zugang zu den Dokumenten gewährt. Nach Auffassung des EDSB wird durch diese Bestimmung auch das Recht auf Datenschutz respektiert. Sie betrifft den Fall, mit dem sich das Gericht erster Instanz in der Rechtssache *Bavarian Lager* befasst hat, und auch vergleichbare Fälle ab. Das Gericht stellt in seinem Urteil fest: In diesen Fällen bewirkt die Verbreitung der Namen weder einen Eingriff in die Privatsphäre der Person, noch konnten die fraglichen Personen davon ausgehen, dass sie in den Genuss einer vertraulichen Behandlung kämen⁽²³⁾.

43. Als zweites sei die Feststellung vorausgeschickt, dass die Bestimmung grundsätzlich klar umrissen ist und die Bedingung, Rechtssicherheit zu schaffen, erfüllt wurde. In der Bestimmung werden die verschiedenen Eigenschaften, in denen die Personen tätig sein müssen, festgelegt und die personenbezogenen Daten, die übermittelt werden können, eingegrenzt. Diese Eingrenzungen sind, unabhängig davon, ob sie angemessen sind, eindeutig formuliert. Sie stehen außerdem im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001: Bei der Übermittlung von Daten handelt es sich um eine rechtmäßige Verarbeitung — da sie auf der

rechtlichen Verpflichtung gemäß Artikel 4 Absatz 5 basiert und der Zweck ist eingegrenzt, nämlich darauf, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten zu gewähren.

44. Bezüglich der Eingrenzung des Anwendungsbereichs hinsichtlich des Kreises der betroffenen Personen („*ratione personae*“) sei festgehalten, dass bestimmte Daten, die Inhaber öffentlicher Ämter, Beamte und Interessensvertreter betreffen, übermittelt werden müssen. Mit der Bestimmung soll mutmaßlich lediglich den Schlüssen Rechnung getragen werden, die aus dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache *Bavarian Lager* resultieren. Es stellt sich die Frage, warum in der Bestimmung die Gruppe der Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit betroffen sind, nicht weiter gefasst ist. Die Gründe, die dafür sprechen, dass im Zusammenhang mit dieser Personengruppe personenbezogene Daten im Regelfall übermittelt werden sollten, gelten beispielsweise auch in Bezug auf:

— beschäftigte in der Privatwirtschaft oder Selbständige, die nicht als *Interessensvertreter* zu betrachten sind, es sei denn es gibt Grund zu der Annahme, dass eine Übermittlung der Daten die betreffende Person negativ beeinträchtigen würden,

— Hochschulforscher, die ihre Forschungsergebnisse vorstellen,

— Experten, die ihr Fachgebiet in öffentlichen Verfahren vertreten,

— Lehrer und Hochschullehrer im Rahmen ihres Unterrichts beziehungsweise ihrer Vorlesungen.

45. Diese Beispiele machen deutlich, dass es sinnvoll gewesen wäre, die Bestimmung weiter zu fassen, was zur Folge gehabt hätte, dass die Daten verschiedener Personengruppen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit darunter fielen.

46. Die zweite Eingrenzung — hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereichs („*ratione materiae*“) — in Artikel 4 Absatz 5 Satz 1 des Vorschlags betrifft die Teile von Datensätzen. Nur Namen, Titel und Funktionen sind offenzulegen. Hierdurch werden Daten ausgeschlossen, durch die Angaben zur privaten Situation der betreffenden Person offengelegt würden, auch wenn diese Daten nicht als empfindliche Daten im Sinne von Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 einzustufen sind. Hierunter würden beispielsweise Daten wie Privatschrift, private Telefonnummer und private E-Mail-Adresse oder andere Daten — wie Bezüge und Ausgaben — von hochrangigen Beamten oder Politikern fallen.

47. Durch die Einschränkung werden jedoch auch Daten ausgeschlossen, die mit der privaten Situation der betreffenden Person nichts zu tun haben, wie beispielsweise ihre Büroschrift (Postanschrift und E-Mail-Adresse) oder allgemeine Informationen zur Funktion der Person.

⁽²²⁾ Randnummer 107 des Urteils des Gerichts erster Instanz. NB: Nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 bestehen noch weitere Verpflichtungen, die jedoch im vorliegenden Kontext unproblematisch sind.

⁽²³⁾ Siehe insbesondere Randnummern 131, 132 und 137 des Urteils..

48. Der in dem Vorschlag verfolgte Ansatz wirft das grundsätzliche Problem auf, dass ein Name selten allein und ohne jede weitere Angaben in einem Dokument enthalten ist. Ein Name ist üblicherweise mit weiteren die Person betreffenden Daten verknüpft. In der Rechtssache *Bavarian Lager* beispielsweise ging es um den Zugang zu einem Sitzungsprotokoll. Man kann sich vorstellen, dass in einem Protokoll nicht nur die Namen der Sitzungsteilnehmer aufgeführt sind, sondern auch deren Diskussionsbeiträge. Diese Beiträge könnten in einigen Fällen als empfindliche Daten im Sinne von Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eingestuft werden, beispielsweise wenn eine politische Meinung geäußert wird. Es ist deshalb zweifelhaft, ob bestimmte Daten überhaupt isoliert betrachtet werden können.

IV. EINE ALTERNATIVLÖSUNG

Der Gesetzgeber muss eindeutige Orientierungshilfen geben

49. Durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 sollte den Organen und Einrichtungen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die personenbezogenen Daten enthalten, eine Orientierungshilfe geboten werden und gleichzeitig dafür gesorgt werden, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden zu achtenden Grundrechten gewahrt bleibt.

50. Nach der Auffassung des EDSB muss weiter erörtert werden, wie diese Orientierungshilfen in eine spezielle rechtliche Bestimmung umgesetzt werden kann. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass mit dieser Fragestellung schwierige und grundlegende Erwägungen einhergehen. Die rechtliche Bestimmung sollte so sorgfältig wie möglich formuliert werden, dabei sollte den verschiedenen Interessenvertretern die Möglichkeit gegeben werden, ihren Standpunkt darzulegen.

Die Alternativlösung

51. Der EDSB schlägt als Diskussionsbeitrag folgende Bestimmung für den Zugang der Öffentlichkeit zu personenbezogenen Daten vor:

1. personenbezogene Daten sind nicht offenzulegen, wenn die Offenlegung die Privatsphäre oder die Integrität der betroffenen Person verletzen würde. Eine solche Verletzung besteht nicht:

a) wenn die Daten lediglich mit der beruflichen Tätigkeit der betroffenen Person in Zusammenhang stehen, es sei denn, dass angesichts der besonderen Umstände Grund zu der Annahme besteht, dass die Person durch die Offenlegung negativ beeinträchtigt werden könnte;

b) wenn die Daten ausschließlich eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens betreffen, es sei denn, dass angesichts der besonderen Umstände Grund zu der Annahme besteht, dass die Person oder mit ihr verbundene Personen durch die Offenlegung negativ beeinträchtigt werden könnten;

c) wenn die Daten bereits mit Zustimmung der betroffenen Person veröffentlicht wurden;

2. personenbezogene Daten sind offenzulegen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht. In solchen Fällen hat das Organ oder die Einrichtung das öffentliche Interesse zu konkretisieren. Das Organ oder die Einrichtung muss begründen, warum in diesem speziellen Fall das öffentliche Interesse höher zu bewerten ist als die Interessen der betroffenen Person;

3. verweigert ein Organ oder eine Einrichtung den Zugang zu einem Dokument aufgrund von Absatz 1, so soll geprüft werden, ob das Dokument teilweise freigegeben werden kann.

52. Erläuterung:

53. Der erste Teil von Absatz 1 enthält die generelle Regelung und berücksichtigt den Umstand, dass zwischen den beiden zu achtenden Rechten ein ausgewogenes Verhältnis gewahrt werden muss. Eine Verweigerung des Rechts auf Zugang der Öffentlichkeit darf nur dann erfolgen, wenn durch die Offenlegung die Privatsphäre oder die Integrität der betroffenen Person verletzt würde. In der Bestimmung wird auf die Privatsphäre (Achtung des Privat- und Familienlebens im Sinne von Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)) Bezug genommen, und nicht auf den Datenschutz (im Sinne von Artikel 8 der Charta).

54. Dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten — für das ein System der Nachprüfung und Abwägung zum Schutz der betroffenen Person besteht, siehe hierzu Nummer 36 oben — wird hierbei jedoch uneingeschränkt Rechnung getragen. Die Bestimmung enthält die rechtliche Verpflichtung zur Offenlegen von personenbezogenen Daten, wie in Artikel 5 Absatz b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorgesehen.

55. Hier sei angemerkt, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht verbietet, sofern die Verarbeitung aus einem Rechtsgrund für die Verarbeitung nach Artikel 5 Absatz b eben dieser Verordnung erfolgt. Ob ein solcher Rechtsgrund in einem speziellen Fall anzuwenden ist, ist vor dem Hintergrund von Artikel 8 der EMRK und der Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Österreichischer Rundfunk* ⁽²⁴⁾ zu erwähnen. Der in Absatz 1 der Bestimmung eingeführte Begriff der „Verletzung der Privatsphäre oder der Integrität der betroffenen Person“ macht deutlich, dass genau durch die Prüfung dieses Punktes darüber entschieden werden kann, ob der Öffentlichkeit Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren ist oder nicht.

⁽²⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2003, Rechnungshof (C-465/00) gegen Österreichischer Rundfunk und andere und Christa Neukomm (C-138/01) und Joseph Lauer mann (C-139/01) gegen Österreichischer Rundfunk, verbundene Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01 (Sammlung der Rechtsprechung 2003 Seite I-4989).

56. Der Begriff der Integrität ist auch im Wortlaut des geltenden Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b enthalten und bezieht sich auf die körperliche Unversehrtheit einer Person. Die Aufnahme dieses Begriffs kann beispielsweise in Fällen einen zusätzlichen Nutzen bedeuten, in denen die Offenlegung personenbezogener Daten eine Gefährdung der körperlichen Unversehrtheit der betroffenen Person bewirken könnte, ohne dass die Privatsphäre dieser Person dadurch direkt berührt würde.

57. Der zweite Teil von Absatz 1 der vorgeschlagenen Bestimmung soll dazu dienen, dem Organ oder der Einrichtung, die über einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu entscheiden haben, eine Orientierungshilfe zu geben. Es wird zwischen drei Fällen unterschieden, in denen die Offenlegung personenbezogener Daten im Regelfall nicht zu einer Schädigung der betroffenen Person führt.

— der erste Fall wird auch durch Artikel 4 Absatz 5 Satz 1 des Kommissionsvorschlags abgedeckt. Der Text ist jedoch wesentlich weiter gefasst und funktionsbezogener formuliert, wodurch den kritischen Bemerkungen des EDSB zum vorliegenden Textvorschlag Rechnung getragen wird. In der Bestimmung wird berücksichtigt, dass auch in diesem Fall Gründe dafür vorliegen können, aus denen davon ausgegangen werden muss, dass eine Offenlegung die betroffene Person schädigen würde. In diesem Fall muss das Organ oder die Einrichtung der Gemeinschaft prüfen, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass es tatsächlich zu einer erheblichen Beeinträchtigung kommt. Mit anderen Worten, die erste Annahme muss sein, dass Zugang zu gewährt ist. Der Passus „... Grund zu der Annahme ...“ schließlich ist Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 entnommen,

— der zweite Fall verdeutlicht, dass das Recht auf Zugang noch weiter gefasst werden kann, sofern es um Daten von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens geht. Hier könnte man Politiker oder andere Personen anführen, deren Funktion oder Verhalten — wegen des Auskunftsrechts der Öffentlichkeit — normalerweise ein weiter gefasstes Recht auf Zugang der Öffentlichkeit rechtfertigt. Auch hier gilt wieder die Einschränkung, dass im Einzelfall die Schlussfolgerung möglicherweise anders ausfallen kann. Hier sollte auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass Verwandte geschädigt werden könnten,

— der dritte Fall betrifft Daten, die bereits mit der Zustimmung der betroffenen Person öffentlich verbreitet wurden. Hier wäre es denkbar, dass personenbezogene Daten bereits auf einer Website oder in einem Blog veröffentlicht wurden.

58. Absatz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass ein überwiegendes Interesse daran vorliegen kann, der Öffentlichkeit Zugang zu gewähren. Bestimmte Daten können unerlässlich dafür sein, dass die Öffentlichkeit sich eine fundierte Meinung zum Gesetzgebungsverfahren oder allgemeiner zur Arbeitsweise der europäischen Organe bilden kann. Hier könnte man beispielhaft die (finanziellen) Beziehungen

zwischen einem Organ und bestimmten Lobbygruppen anführen. Da dieser Absatz eine Ausnahmeregelung zu einer Ausnahmeregelung beinhaltet, sind weitere Schutzmaßnahmen vorgesehen. Das Organ oder die Einrichtung muss für jeden Einzelfall die Anwendung der Bestimmung begründen.

59. Durch Absatz 3 wird das Organ oder die Einrichtung dazu verpflichtet, zu prüfen, ob es möglich ist, teilweise Zugang zu gewähren — indem beispielsweise Namen in Dokumenten geschwärzt werden; hierbei handelt es sich um ein zusätzliches Instrument, mit dessen Hilfe ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den zu achtenden Grundrechten gewahrt werden soll; es sollte jedoch nur dann angewendet werden, wenn ein Grund für die Verweigerung des Zugangs vorliegt.

60. Abschließend hebt der EDSB hervor, dass durch diese Regelung das in Nummer 39 beschriebene Dilemma vermieden werden könnte.

V. SOLLTE DIE VERORDNUNG (EG) NR. 45/2001 GEÄNDERT WERDEN?

61. Aus dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtsache *Bavarian Lager* geht hervor, dass unter anderem dringend geklärt werden muss, in welchem Verhältnis das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang und das Recht auf Datenschutz zueinander stehen, weil in diesem Kontext verschiedene Auslegungsmöglichkeiten für Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 bestehen. Die Kontroverse, wie sie unter anderem in der Rechtsache *Bavarian Lager* vor dem Gericht erster Instanz bestand, betrifft die Bedeutung des Passus „die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist“ im Kontext des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Nimmt man diesen Passus wörtlich, so hätte der Antragsteller, der nach Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Zugang zu einem Dokument beantragt, einen überzeugenden Grund dafür vorzubringen, dass er das Dokument anfordert; dies würde einem der Ziele der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zuwiderlaufen, nämlich dem Ziel, der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe zu verschaffen⁽²⁵⁾. Um hier eine Lösung zu finden, hat das Gericht erster Instanz entschieden, dass der Antragsteller die Notwendigkeit der Offenlegung nicht nachweisen muss, wenn die Übermittlung personenbezogener Daten zum Zweck der Ausübung des Rechts auf Zugang erfolgt. Das Gericht stellte außerdem fest, dass eine Übermittlung von Daten, die nicht unter die Ausnahme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b fällt, die berechtigten Interessen des von der Datenübermittlung Betroffenen nicht beeinträchtigen kann⁽²⁶⁾.

62. Diese Lösung war nötig, um den beiden Verordnung hinreichend Rechnung zu tragen; sie wird jedoch von der Kommission in ihrem Rechtsmittelverfahren vor dem Gerichtshof angefochten. Die Kommission führt hierzu Folgendes an: „Keine Bestimmung der Verordnung (EG)

⁽²⁵⁾ Vgl. Randnummer 107 des Urteils des Gerichts erster Instanz.

⁽²⁶⁾ Vgl. Randnummern 107 und 108 des Urteils des Gerichts erster Instanz.

Nr. 45/2001 oder der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verlange es oder lasse es zu, dass die genannte Bestimmung (Artikel 8 Buchstabe b) gegenüber einer Vorschrift der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zurücktrete.“⁽²⁷⁾

63. Nach Auffassung des EDSB könnte dieses Spannungsverhältnis am besten dadurch gelöst werden, dass in die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ein Erwägungsgrund aufgenommen wird, in dem das Urteil des Gerichts erster Instanz kodifiziert wird. Dieser Erwägungsgrund könnte folgenden Wortlaut haben: „Werden personenbezogene Daten zum Zweck der Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten übermittelt, so muss der Antragsteller nicht die Notwendigkeit der Übermittlung im Sinne von Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nachweisen.“

VI. RECHT AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN UND RECHT AUF AUSKUNFT ÜBER EIGENE PERSONENBEZOGENE DATEN

64. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist von dem Recht einer Person zu unterscheiden das Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu gewährleistet. Das Zugangsrecht nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gewährt jedermann ein generelles Recht auf Zugang zu Dokumenten, um die Transparenz der Arbeit öffentlicher Einrichtungen zu gewährleisten. Durch Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 wird der Kreis derjenigen, die Zugangsrecht genießen, enger gefasst: Das Recht auf Zugang besteht nur für die betroffene Person und umfasst nur die Daten, die in Bezug zu dieser Person verarbeitet wurden, insbesondere, um dieser Person die Möglichkeit zu geben, die sie betreffenden Angaben zu überprüfen. Dieses Auskunftsrecht nach Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 besteht außerdem auch nach Artikel 8 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

65. Dementsprechend sollte nach Auffassung des EDSB in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 deutlicher formuliert werden, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten das Recht auf Auskunft über die zur eigenen Person verarbeiteten Daten nach der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unberührt lässt.

66. Darüberhinaus empfiehlt der EDSB dem Gesetzgeber, zu erwägen, ob ein von Rechts wegen bestehendes Auskunftsrecht für Betroffene über die ihre personenbezogenen Daten in die geänderte Richtlinie aufgenommen werden sollte. So kommt es in der Praxis durchaus vor, dass eine Person nicht darüber informiert ist, dass nach Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ein Recht auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten besteht, und deshalb von ihrem Zugangsrecht nach Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Gebrauch machen möchte. Hierbei kann dieser Person der Zugang zu dem Dokument verweigert werden, wenn eine der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen greift; der Antrag kann möglicherweise auch mit der Feststellung beschieden werden, dass dieser spezielle Antrag nicht in den Anwendungsbereich

dieser Verordnung fällt. Besteht bei dem Organ oder der Einrichtung in einem solchen Fall Klarheit über die Gründe, aus denen ein Antrag auf Zugang gestellt wird (eben der Wunsch nach Auskunft über die zur eigenen Person verarbeiteten Daten), so sollte das Organ oder die Einrichtung verpflichtet sein, dem Antragsteller von Rechts wegen Zugang zu den eigenen personenbezogenen Daten zu gewähren.

67. Beide Aspekte sollten eindeutiger geregelt werden, indem spezifische Erklärungen in die Erwägungsgründe der geänderten Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, eventuell in Verbindung mit Erwägungsgrund 11 der geltenden Verordnung, aufgenommen werden. In einem ersten Erwägungsgrund (oder Teil eines Erwägungsgrunds) könnte festgelegt werden, dass das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten das Auskunftsrecht über personenbezogene Daten nach Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unberührt lässt. Ein zweiter Erwägungsgrund (oder Teil eines Erwägungsgrunds) könnte das für einen Antragsteller von Rechts wegen bestehende Auskunftsrecht über die zu seiner Person verarbeiteten Daten beinhalten. Beantragt eine Person Zugang zu Daten, die sie selbst betreffen, so sollte das Organ von sich aus prüfen, ob für diese Person ein Recht auf Zugang nach der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 besteht.

VII. WEITERVERWENDUNG VON IN ÖFFENTLICHEN DOKUMENTEN ENTHALTENEN PERSONENBEZOGENEN DATEN

68. Ein weiterer Punkt, der zu prüfen und in dem Vorschlag der Kommission eventuell eindeutiger zu regeln wäre, betrifft die weitere Verwendung von personenbezogenen Daten, die in öffentlichen Dokumenten enthalten sind. Wird Zugang zu Dokumenten gewährt, so kann die Verwendung der darin enthaltenen personenbezogenen Daten den geltenden Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, und insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG unterliegen. Die Wiederverwendung, Weitergabe und Weiterverarbeitung solcher personenbezogener Daten durch den Antragsteller, durch die Zugang gewährenden Organe oder durch Dritte, die Zugang zu dem Dokument haben, sollte im Rahmen der geltenden Datenschutzvorschriften erfolgen.

69. Würde beispielsweise eine Liste mit Namen und Kontaktangaben von Beamten aufgrund eines Antrags auf Zugang offengelegt, so darf diese Liste nicht dazu verwendet werden, gezielt Werbekampagnen an die betreffenden Beamten zu richten oder ein persönliches Profil dieser Beamten zu erstellen, es sei denn, dies wäre mit den geltenden Datenschutzvorschriften vereinbar.

70. Deshalb wäre es ratsam, wenn der Gesetzgeber die Gelegenheit nutzen würde, um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen. Dieser Ansatz stünde im Einklang mit den Festlegungen, die der Gesetzgeber in der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors getroffen hat. Gemäss dieser Richtlinie

⁽²⁷⁾ Siehe Klageschrift der Kommission in der Rechtssache C-28/08 P, angeführt in Fußnote 7.

ist die uneingeschränkte Beachtung der Grundsätze des Schutzes personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG eine der Voraussetzungen, die im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ausdrücklich erwähnt werden ⁽²⁸⁾.

71. Der EDSB schlägt daher vor, einen Erwägungsgrund mit folgendem Wortlaut aufzunehmen: „Wird Zugang zu Dokumenten gewährt, so unterliegt die Weiterverarbeitung darin enthaltener personenbezogener Daten den geltenden Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten und insbesondere den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG.“

VIII. FAZIT

72. Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission hat das besondere Interesse des EDSB geweckt, weil der darin vorgeschlagene Artikel 4 Absatz 5 eine Bestimmung enthält, die das schwierige Verhältnis betrifft, in dem das Recht auf Zugang zu Dokumenten einerseits und das Recht auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten andererseits zueinander stehen. Der EDSB befürwortet in dieser Stellungnahme in gewisser Hinsicht die Gründe, aus denen der geltende Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b durch eine neue Bestimmung ersetzt werden soll; die vorgeschlagene neue Regelung selbst kann er jedoch nicht gutheißen.

73. Die vorgeschlagene Bestimmung ist aus folgenden Gründen zu kritisieren:

1. der EDSB ist angesichts des beim Gerichtshof anhängigen Rechtsmittelverfahrens nicht davon überzeugt, dass dies der geeignete Zeitpunkt für eine Änderung ist. Schließlich geht es in diesem Rechtsmittelverfahren um grundsätzliche Fragen;
2. der Vorschlag bietet keine geeignete Lösung. Er enthält eine grundsätzliche Regelung (Artikel 4 Absatz 5 Satz 2), die:
 - dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtsache Bavarian Lager nicht hinreichend Rechnung trägt,
 - der Notwendigkeit, zwischen den einschlägigen Interessen ein ausgewogenes Verhältnis zu wahren, nicht gerecht wird,
 - nicht durchführbar ist, da sie auf eine Rechtsvorschrift der EG zum Datenschutz Bezug nimmt, die keine eindeutige Antwort gibt, wenn in Sachen Zugang der Öffentlichkeit eine Entscheidung gefällt werden muss.
3. darüber hinaus enthält der Vorschlag eine besondere Bestimmung (Artikel 4 Absatz 5 Satz 1), die zwar grundsätzlich klar umrissen ist, deren Anwendungsbereich jedoch viel zu stark einschränkt ist.

74. Der EDSB schlägt als Diskussionsbeitrag folgende Ausnahmeregelung für den Zugang der Öffentlichkeit zu personenbezogenen Daten vor:

1. *personenbezogene Daten sind nicht offenzulegen, wenn die Offenlegung die Privatsphäre oder die Integrität der betroffenen Person verletzen würde. Eine solche Verletzung besteht nicht:*

a) *wenn die Daten lediglich mit der beruflichen Tätigkeit der betroffenen Person in Zusammenhang stehen, es sei denn, dass angesichts der besonderen Umstände Grund zu der Annahme besteht, dass die Person durch die Offenlegung geschädigt werden könnte;*

b) *wenn die Daten ausschließlich eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens betreffen, es sei denn, dass angesichts der besonderen Umstände Grund zu der Annahme besteht, dass die Person oder mit ihr verbundene Personen durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden könnten;*

c) *wenn die Daten bereits mit Zustimmung der betroffenen Person veröffentlicht wurden.*

2. *personenbezogene Daten sind gleichwohl offenzulegen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an ihrer Offenlegung besteht. In solchen Fällen hat das Organ oder die Einrichtung das öffentliche Interesse zu konkretisieren. Das Organ oder die Einrichtung muss begründen, warum in diesem speziellen Fall das öffentliche Interesse höher zu bewerten ist als die Interessen der betroffenen Person;*

3. *verweigert ein Organ oder eine Einrichtung den Zugang zu einem Dokument aufgrund von Absatz 1, so muss geprüft werden, ob das Dokument teilweise freigegeben werden kann.*

75. In der Stellungnahme werden mehrere weitere Punkte aufgezeigt, in denen in der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit eindeutiger Festlegungen zu treffen sind. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen dieser Verordnung und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Diese eindeutigeren Festlegungen können erfolgen, indem Erwägungsgründe oder Rechtsvorschriften zu folgenden Punkten eingefügt werden:

a) *zum Begriff des Dokuments, damit eine möglichst umfassende Anwendung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gewährleistet wird;*

b) *zur Auslegung von Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 im Zusammenhang mit dem Zugang der Öffentlichkeit, damit sichergestellt ist, dass der Antragsteller in seinem Antrag auf Zugang die Notwendigkeit der Offenlegung nicht nachweisen muss;*

c) *zu dem Verhältnis, in dem das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und das Recht auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten nach der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zueinander*

⁽²⁸⁾ Siehe Erwägungsgrund 21 und Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90).

stehen, damit sichergestellt ist, dass das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten das Recht auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten unberührt lässt;

- d) zu der für ein Organ bestehenden Verpflichtung, von sich aus zu prüfen, ob dem Antragsteller Zugang nach der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu gewähren ist, wenn dieser entsprechend der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten beantragt, Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten zu erlangen;

- e) zu der Weiterverarbeitung personenbezogener Daten, die in öffentlichen Dokumenten enthalten sind, damit sichergestellt ist, dass bei der Weiterverarbeitung die geltenden Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten eingehalten werden.

Geschehen zu Brüssel am 30. Juni 2008.

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter
