



## **Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager***

### **I. Einleitung**

#### *I.1. Der Grund für ein zusätzliches Papier des EDSB*

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat am 29. Juni 2010 sein Urteil in der Rechtssache C-28/08 P, *Kommission/Bavarian Lager* gesprochen.<sup>1</sup> Die Rechtssache konzentrierte sich auf die Frage, ob die Kommission auf der Grundlage der EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit die in einem Dokument enthaltenen Namen zu veröffentlichen hat oder ob die EU-Vorschriften über den Datenschutz die Kommission von einer Veröffentlichung dieser Namen abhalten.

Das lang erwartete Urteil brachte eine langwierige Diskussion darüber, wie die EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und über den Datenschutz zu interpretieren sind, falls die zugrunde liegenden Interessen zu entgegengesetzten Forderungen führen, teilweise zu einem Abschluss.

Der EDSB beteiligt sich an dieser Diskussion seit 2005, als er ein Hintergrundpapier zu diesem Thema veröffentlichte, das in einer Zeit der Unsicherheit hinsichtlich der Interpretation der anwendbaren Vorschriften als Orientierungshilfe diente. Dieses Papier wurde von verschiedenen Institutionen verwendet und angewandt. Es diente auch dem Europäischen Bürgerbeauftragten als Referenzdokument in Entscheidungen zu dieser Sache. Zudem trat der EDSB dem beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit *Bavarian Lager* bei.

Nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Bavarian Lager* ist ein Teil der im Hintergrundpapier dargelegten Analyse nicht mehr gültig. Insbesondere Kapitel 4, das die gleichzeitige Anwendung beider Vorschriften behandelt, Kapitel 5, das Beispiele zur Veranschaulichung der praktischen Anwendung des Ansatzes des EDSB enthält und Kapitel 6, das eine Checkliste enthält, sind nun zum großen Teil veraltet. Andererseits sind Kapitel 2, in dem die Geschichte, der Rechtskontext und der Inhalt der EU-Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten dargelegt wird, sowie Kapitel 3, in dem die Bedeutung und die Beziehung zwischen den Begriffen „Privatsphäre“ und „Datenschutz“ erläutert und die wesentlichen Elemente des Datenschutzes vorgestellt werden, nach wie vor relevant. Für eine detaillierte Darlegung der Hintergründe der

---

<sup>1</sup> Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) 29. Juni 2010.

beiden beteiligten Normenwerke sei der Leser daher auf diese beiden Kapitel des Hintergrundpapiers verwiesen.<sup>2</sup>

Nach dem Urteil des Gerichtshofs schien Bedarf an zusätzlicher Orientierungshilfe im Hinblick auf diesen Gegenstand zu bestehen. Der EDSB beschloss daher, das vorliegende zusätzliche Hintergrundpapier zu veröffentlichen. Im Papier wird diesbezüglich der im Anschluss an das Urteil überarbeitete Standpunkt des EDSB dargelegt und die allgemeine Richtung für die Organe und Einrichtungen der EU im Hinblick darauf festgelegt, wie diese in der täglichen Praxis gewährleisten können, dass Verpflichtungen zum Datenschutz und zur Transparenz gleichermaßen beachtet werden.

Der EDSB beabsichtigt, das vorliegende Papier unter Berücksichtigung der Entwicklungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Lehren aus der bewährten Praxis verschiedener EU-Institutionen regelmäßig zu aktualisieren.

## *1.2. Struktur und Kernaussage des Papiers*

Das vorliegende zusätzliche Papier ist folgendermaßen aufgebaut: Im Anschluss an die vorliegende allgemeine Einführung (Kapitel I) wird das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Bavarian Lager* analysiert (Kapitel II). Das Urteil stellt die Bedeutung der einschlägigen Bestimmungen des einschlägigen Rechts klar. Allerdings lässt es bestimmte praktische Konsequenzen offen. Diese werden im vorliegenden zusätzlichen Papier behandelt.

Der EDSB ersucht die Organe und Einrichtungen, einen proaktiven Ansatz in dieser Angelegenheit zu entwickeln.

Kurz gefasst bedeutet ein proaktiver Ansatz, dass die Institutionen eine Überprüfung durchführen und anschließend den betroffenen Personen – vor oder spätestens zu dem Zeitpunkt der Erhebung ihrer personenbezogenen Daten – klarmachen, inwieweit die Verarbeitung solcher Daten deren Veröffentlichung mit sich bringt oder mit sich bringen könnte.

Ein proaktiver Ansatz kommt den Institutionen zugute, da er zweifellos den künftigen Verwaltungsaufwand der für die Datenverarbeitung Verantwortlichen und der für die Bearbeitung der Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit Verantwortlichen reduziert, sofern zu Beginn etwas Zeit und ein gewisser Aufwand investiert werden. Er wird die Anzahl schwieriger Situationen reduzieren, in denen die Institutionen *reaktiv* handeln müssen, mit anderen Worten, in denen sie, wie in der Rechtssache *Bavarian Lager*, aufgrund eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit über eine Veröffentlichung personenbezogener Daten entscheiden müssen. Zudem trägt ein proaktiver Ansatz zu einer Reduzierung zeitraubender Rechtsstreitigkeiten über diesen Gegenstand bei.

Der proaktive Ansatz ermöglicht es den Institutionen, die Datenschutzvorschriften einzuhalten, während gleichzeitig der Grundsatz der Offenheit umgesetzt wird. Der proaktive Ansatz gewährleistet in der im vorliegenden Papier dargelegten Anwendung, dass im Fall einer Veröffentlichung personenbezogener Daten durch Institutionen der EU eine Verarbeitung nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise erfolgt und

---

<sup>2</sup> Das Hintergrundpapier des EDSB ist auf der Website des EDSB verfügbar (<http://www.edps.europa.eu>).

dass die beteiligten betroffenen Personen gut informiert und in vollem Umfang in der Lage sind, ihre Rechte im Rahmen der Datenschutzverordnung geltend zu machen.

Auf den proaktiven Ansatz wird in Kapitel III weiter eingegangen.

Kapitel IV befasst sich mit Situationen, in denen eine Institution mit einem Antrag auf einen zunächst nicht vorgesehenen oder eingeplanten Zugang der Öffentlichkeit zu personenbezogenen Daten konfrontiert ist. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Papiers sind verschiedene Rechtssachen im Zusammenhang mit solchen „reaktiven“ Situationen vor dem Gerichtshof anhängig, was möglicherweise zu einer Verfeinerung des Urteils in der Rechtssache *Bavarian Lager* führt.<sup>3</sup> Da der EDSB als Verfahrensbeteiligter an verschiedenen dieser Rechtssachen beteiligt ist, wird in dem vorliegenden zusätzlichen Papier der reaktive Ansatz nicht im Detail erörtert. Es werden lediglich einige allgemeine Richtlinien vorgestellt, wie solche Situationen gelöst werden können.

Das Papier endet mit einem kurzen abschließenden Kapitel (Kapitel V). Der EDSB betont, dass langfristig Bedarf an einem allgemeinen rechtlichen Rahmen besteht, der in größerem Umfang wesentliche Orientierungshilfen bietet, als dies aktuell der Fall ist. Der EDSB erinnert diesbezüglich an seine nach dem Urteil veröffentlichte Pressemitteilung.<sup>4</sup>

## **II. Analyse des Urteils in der Rechtssache Bavarian Lager**

### *II.1. Sachverhalt und rechtlicher Hintergrund des Streits*

Die Rechtssache *Bavarian Lager* entstand vor dem Hintergrund, dass ein im Vereinigten Königreich ansässiger Importeur von deutschem Bier bei der Kommission Beschwerde über die Gesetzgebung im Vereinigten Königreich einreichte, durch die seine Möglichkeiten, sein Bier an Gaststätten zu verkaufen, eingeschränkt wurde. Die Kommission eröffnete ein Vertragsverletzungsverfahren und organisierte eine Untersuchung seiner Beschwerde, einschließlich einer Sitzung mit Vertretern der Regierung des Vereinigten Königreichs und Vertretern der europäischen Bierbranche im Oktober 1996. Das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich wurde einige Zeit nach der Sitzung eingestellt. Der Direktor von Bavarian Lager beantragte bei der Kommission den Zugang der Öffentlichkeit zum Sitzungsprotokoll. Die Kommission gewährte Zugang zum Protokoll, mit Ausnahme der Namen von fünf Personen. Zwei dieser Personen hatten ausdrücklich ihre Zustimmung zu der Offenlegung ihrer Identität verweigert, nachdem sie von der Kommission hierzu aufgefordert worden waren. Der Kommission war es nicht möglich, mit den anderen drei Personen Kontakt aufzunehmen.

Der Antrag von Bavarian Lager basierte auf der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, in der die Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU-Organe (nachfolgend als „Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten“

---

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise Valero Jordana (T-161/04), Dennekamp (T-82/08) sowie Egan und Hackett (T-190/10).

<sup>4</sup> Siehe Pressemitteilung vom 30. Juni 2010, verfügbar auf der Website des EDSB (<http://www.edps.europa.eu>).

bezeichnet) enthalten sind.<sup>5</sup> Die Weigerung der Kommission basierte teilweise auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, der wie folgt lautet:

„Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde: [...]  
b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten [...]“

Die wesentlichen Vorschriften über den Datenschutz, auf die in dieser Bestimmung Bezug genommen wird, sind in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (nachfolgend als „Datenschutzverordnung“ bezeichnet) ausgeführt.<sup>6</sup>

Die Bedeutung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b war nicht vollständig klar. Im Rahmen der Diskussion wurden im Wesentlichen zwei Standpunkte eingenommen:

- Der Standpunkt, gemäß dem die zweite Hälfte der Bestimmung einen „Rückverweis“ auf die Rechtsvorschriften über den Datenschutz darstellt, und zwar insbesondere auf die Datenschutzverordnung, d. h., nachdem ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, gestellt wurde, sollte dieser gemäß den Datenschutzvorschriften behandelt werden (Rückverweistheorie).
- Der Standpunkt, dass zuerst festgestellt werden sollte, dass die Privatsphäre der betroffenen Personen verletzt wurde, bevor die Datenschutzvorschriften ins Spiel kommen. Anders gesagt, die Datenschutzvorschriften sind anwendbar, nachdem eine Schwelle (Privatsphäre verletzt) überschritten wurde (Schwellentheorie).

In dem weiter oben erwähnten Hintergrundpapier befürwortete der EDSB die Schwellentheorie und vertrat im Hinblick auf *Bavarian Lager* den Standpunkt, dass die Privatsphäre der Einzelpersonen, die (in ihrer beruflichen Funktion) an der Sitzung teilgenommen hatten, nicht durch die vollständige Veröffentlichung des Protokolls beeinträchtigt würde. Gemäß dem EDSB konnte sich die Kommission daher nicht auf die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten niedergelegte Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit stützen.

Die Kommission vertrat die Rückverweistheorie und wandte die Datenschutzvorschriften auf den Fall an, wobei sie sich auf Artikel 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung konzentrierte, der sich auf die Übermittlung personenbezogener Daten an Empfänger bezieht, die nicht Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sind und die der Richtlinie 95/46/EG unterworfen sind.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe ABl. 2001, L 145/43.

<sup>6</sup> Siehe ABl. 2001, L 8/1.

<sup>7</sup> Siehe ABl. 1995, L 281/31. Die Richtlinie 95/46/EG harmonisiert die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten über den Datenschutz. Diese Kategorie der Empfänger ist zu unterscheiden von Empfängern, die nicht der Richtlinie 95/46/EG unterworfen sind, nämlich Empfänger in Ländern außerhalb der EU (Drittländer).

Artikel 8 Buchstabe b lautet wie folgt:

„Unbeschadet der Artikel 4, 5, 6 und 10 werden personenbezogene Daten an Empfänger, die den aufgrund der Richtlinie 95/46/EG erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterliegen, nur übermittelt, [...]

b) wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten.“

Gemäß der Kommission hat Bavarian Lager die Notwendigkeit der Übermittlung nicht nachgewiesen, woraus die Kommission schloss, dass die Namen nicht offengelegt werden können.

Bavarian Lager hat diesen Ansatz mit Unterstützung des EDSB angefochten. Es wurde argumentiert, dass die Anforderung des Nachweises der Notwendigkeit in Fällen, in denen die Privatsphäre der betroffenen Personen durch eine Offenlegung nicht beeinträchtigt wird, im Widerspruch zu einem der Kerngrundsätze der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten steht, nämlich dass die Antragsteller nicht verpflichtet sind, Gründe für ihren Antrag auf Zugang zu einem Dokument anzugeben. Dieser Grundsatz ist in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten verankert.

## *II.2. Das Urteil des Gerichtshofs*

In der ersten Instanz wurde vom Gericht erster Instanz, dem jetzigen Gericht der Europäischen Union, die Schwellentheorie bestätigt.<sup>8</sup> Allerdings wurde diese vom Gerichtshof in der Berufung zurückgewiesen. Der Gerichtshof bestätigte die Rückverweistheorie der Kommission. Die wesentlichen Elemente der Argumentation des Gerichtshofs waren die folgenden:

- Namen und Vornamen können als „personenbezogene Daten“ angesehen werden. Die Weitergabe solcher Daten fällt im Sinne der Datenschutzverordnung unter die Definition der „Verarbeitung“.<sup>9</sup>
- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten erfordert, dass etwaige Beeinträchtigungen der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen immer in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Union zum Datenschutz geprüft und beurteilt werden müssen, und zwar insbesondere in Übereinstimmung mit der Datenschutzverordnung.<sup>10</sup>
- Wenn mit einem auf der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten basierenden Antrag versucht wird, Zugang zu Dokumenten zu

---

Die anwendbare Bestimmung ist Artikel 9 der Datenschutzverordnung, die im vorliegenden Dokument weiter unten erörtert wird.

<sup>8</sup> Gericht der Europäischen Union (EuG) 8. November 2007, *Bavarian Lager/Kommission*, Rechtssache T-194/04.

<sup>9</sup> Absätze 68 und 69.

<sup>10</sup> Absatz 59.

erlangen, die personenbezogene Daten enthalten, werden die Bestimmungen der Datenschutzverordnung in vollem Umfang anwendbar.<sup>11</sup> Die übliche Analyse gemäß der Datenschutzverordnung muss daher in jedem Fall angewandt werden, insbesondere die Anforderung an die Datenqualität und die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung gemäß Artikel 4 und 5, die Übermittlung von Daten gemäß Artikel 8 und 9 sowie das Recht, gemäß Artikel 18 Widerspruch einzulegen.<sup>12</sup>

- Die Kommission überprüfte zu Recht, ob die im Protokoll aufgeführten Personen ihre Zustimmung zu einer Offenlegung der sie betreffenden personenbezogenen Daten erteilt hatten. Mit der Forderung, dass Bavarian Lager hinsichtlich der fünf Personen, die ihre ausdrückliche Zustimmung nicht erteilt hatten, die Notwendigkeit der Übermittlung dieser personenbezogenen Daten nachweisen sollte, erfüllte die Kommission Artikel 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung.<sup>13</sup>

- Artikel 8 Buchstabe b fordert, dass einen Zugang beantragende Personen eine ausdrückliche und legitime Begründung oder überzeugende Argumente vorlegen, um die Notwendigkeit für die Übermittlung der entsprechenden personenbezogenen Daten nachzuweisen. Da Bavarian Lager dies unterlassen hatte, war das Organ weder in der Lage, die verschiedenen Interessen der betroffenen Parteien gegeneinander abzuwägen, noch befand es sich in der Lage, zu überprüfen, ob Grund zu der Annahme bestand, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt würden.<sup>14</sup>

- Darüber hinaus war der Gerichtshof der Ansicht, dass die Bestimmungen der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten nicht verletzt wurden, da zum übrigen Inhalt der Dokumente Zugang gewährt worden war.<sup>15</sup>

### II.3. Allgemeine Bemerkungen zum Urteil

Das Urteil klärt die Bedeutung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Dies ist als direkte Bezugnahme auf die Datenschutzverordnung ohne jedwede Schwelle auszulegen. Darüber hinaus ist für das Gericht eindeutig, dass Namen und Vornamen als „personenbezogene Daten“ angesehen werden können und dass die Weitergabe solcher Daten unter die Definition der „Verarbeitung“ im Sinne der Datenschutzverordnung fällt.

Im Fall eines Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, wie in der Rechtssache *Bavarian Lager*, sind die Datenschutzvorschriften im vollen Umfang anwendbar, wobei Artikel 8 Buchstabe b eine zentrale Bedeutung zukommt. Aus dem Urteil folgt, dass die Kommission gemäß Artikel 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung grundsätzlich die verschiedenen Interessen der betroffenen Parteien gegeneinander hätte abwägen sollen.<sup>16</sup> Da Bavarian Lager allerdings keine ausdrückliche und legitime Begründung vorgelegt hatte, konnte

---

<sup>11</sup> Absatz 63.

<sup>12</sup> Diese Bestimmungen werden in den Kapiteln III und IV einer weiteren Erörterung unterzogen.

<sup>13</sup> Absätze 75 und 77.

<sup>14</sup> Absatz 78.

<sup>15</sup> Absatz 76.

<sup>16</sup> Absatz 78.

dieser Interessenausgleich von der Kommission nicht durchgeführt werden. Der Gerichtshof war daher nicht in der Lage, das Ergebnis einer solchen Abwägungsprüfung zu beurteilen. Folglich wird im Urteil selbst keine Orientierungshilfe im Hinblick darauf gegeben, wie ein gerechter Ausgleich der unterschiedlichen beteiligten Interessen erzielt werden kann.<sup>17</sup>

Der Gerichtshof war ferner der Ansicht, dass die Kommission zu Recht überprüfte, ob die betroffenen Personen ihr Einverständnis zur Offenlegung ihrer personenbezogenen Daten erteilt *hatten*, und aufgrund des Nichtvorhandenseins dieses ausdrücklichen Einverständnisses *Bavarian Lager* dazu aufforderte, die Notwendigkeit der Übermittlung nachzuweisen.<sup>18</sup> Der EDSB ist der Ansicht, dass hinsichtlich der Analyse gemäß Artikel 8 Buchstabe b diese Erwägungen nicht als verpflichtend für die Organe ausgelegt werden sollten, das Einverständnis der betroffenen Person in jedem Fall einzuholen, in dem ein Zugang der Öffentlichkeit zu personenbezogenen Daten beantragt wird. Die Datenschutzvorschriften legen fest, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person möglicherweise ausreichend gewahrt sind, wenn dieser das Recht gewährt wird, gegen die Offenlegung gemäß Artikel 18 der Datenschutzverordnung *Widerspruch* einzulegen. Der Unterschied zwischen der Anforderung des Einverständnisses der betroffenen Personen und der Gewährung des Rechts auf Widerspruch wird in den beiden folgenden Kapiteln einer eingehenden Analyse unterzogen.

Der proaktive Ansatz wird im nächsten Kapitel im Detail erörtert. Die Frage, wie Institutionen bei Nichtvorhandensein eines proaktiven Ansatzes auf Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit reagieren sollten, wird in Kapitel IV eingehend analysiert.

### **III. Der proaktive Ansatz**

Die Offenheit von EU-Tätigkeiten wird nicht nur durch die (positive) Beantwortung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit erreicht. Organe und Einrichtungen müssen ebenfalls von Amts wegen so weit wie möglich Transparenz ihrer Tätigkeiten anstreben, d. h. durch eine aktive Bereitstellung von Informationen und Dokumenten für die Öffentlichkeit, beispielsweise in einem Register, auf das in Artikel 12 der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten Bezug genommen wird. Dies geht insofern über den Bereich der Rechtssache *Bavarian Lager* hinaus, als Artikel 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung nicht für Situationen relevant ist, in denen Dokumente aktiv bereitgestellt und anschließend aus einem öffentlichen Register gegebenenfalls heruntergeladen werden.

Der EDSB vertritt den Standpunkt, dass die Institutionen zur Erzielung eines gerechten Ausgleichs zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem öffentlichen Interesse an Transparenz diesbezüglich einen proaktiven Ansatz verfolgen sollten und den möglichen öffentlichen Charakter der von ihnen erhobenen personenbezogenen Daten nicht nur zu dem Zeitpunkt prüfen sollten, zu dem ihnen ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, vorgelegt wird.

---

<sup>17</sup> Relevante Orientierungshilfe kann aus anderen Rechtsprechungen des Gerichtshofs bezogen werden, siehe Fußnoten 19 und 20.

<sup>18</sup> Siehe Absätze 75 und 77.

### *III.1. Abwägung der verschiedenen beteiligten Interessen*

Wenn ein proaktiver Ansatz gewählt wird, können schwierige Situationen vermieden werden.

Der EDSB ist der Ansicht, dass die Institutionen vorab überprüfen sollten, inwiefern die Verarbeitung die Veröffentlichung von Daten beinhaltet bzw. beinhalten könnte. Falls eine solche Veröffentlichung vorgesehen ist, sollte dies den betroffenen Personen vor bzw. zu dem Zeitpunkt, zu dem die Daten erhoben werden, klargemacht werden.

Dieser proaktive Ansatz gewährleistet, dass im Fall einer Veröffentlichung personenbezogener Daten durch Institutionen der EU die beteiligten betroffenen Personen gut informiert und in der Lage sind, ihre Rechte gemäß der Datenschutzverordnung geltend zu machen.

Der proaktive Ansatz beinhaltet, dass die Abwägung zwischen den Interessen der Öffentlichkeit, die der Offenheit zugrunde liegen, und den durch die Datenschutzverordnung geschützten Interessen bereits vor bzw. spätestens zu dem Zeitpunkt der Datenerhebung und damit erfolgt, bevor ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit eingereicht wird.

Selbstverständlich fällt der Ausgleich der verschiedenen beteiligten Interessen in vielen Fällen zugunsten der Nichtoffenlegung personenbezogener Daten aus. Beispielsweise besteht kein Zweifel daran, dass die Krankenakten von EU-Beamten nicht veröffentlicht werden sollten.

Andererseits gibt es auch Situationen, in denen der Ausgleich zugunsten der Offenheit ausfällt.

Allgemein gesagt könnte dies der Fall bei personenbezogenen Daten sein, die in Dokumenten mit Bezug auf Person des öffentlichen Lebens, die in ihrer öffentlichen Funktion handelt, oder in Dokumenten mit ausschließlichem Bezug auf die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person enthalten sind.

Diesbezüglich bezieht sich der EDSB auf die Diskussion über die Neufassung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die von der Kommission im April 2008 vorgeschlagen wurde.<sup>19</sup> Ein Element in dieser Diskussion bezieht sich darauf, wie die Beziehung zwischen der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutzverordnung geklärt werden könnte. Der EDSB nahm im Juni 2008 eine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission an und betonte und erläuterte die wesentlichen Punkte der Stellungnahme weiter in seinen Kommentaren vom Februar 2009.<sup>20</sup> Im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens wurden zwei Berichte vom Europäischen Parlament angenommen.<sup>21</sup> Es liegen keine öffentlichen Dokumente zum Standpunkt der Kommission vor. Darüber hinaus nimmt

---

<sup>19</sup> Siehe KOM(2008) 229 endgültig vom 30. April 2008.

<sup>20</sup> Stellungnahme vom 30. Juni 2008, ABl. 2008, C 2/7. Die Kommentare vom 16. Februar 2009 sind auf der Website des EDSB <http://www.edps.europa.eu> unter Beratung >> Kommentare verfügbar.

<sup>21</sup> Bericht P6\_TA (2009) 0114 vom 11. März 2009 (Plenarsitzung) und nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Bericht PE 439.989v01-00 vom 12. Mai 2010 (Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres).

der EDSB Bezug auf seine im Hintergrundpapier von 2005 entwickelte Analyse.<sup>22</sup> Die darin zum Interessenausgleich *nach* der Beantragung eines Zugangs der Öffentlichkeit vorgestellten Leitlinien sind ebenfalls für eine Überprüfung *bevor* die Daten erhoben werden gültig.

Das Ergebnis dieser Abwägungsprüfung kann in bestimmten Situationen bereits durch den Gesetzgeber entschieden werden. Falls das Ergebnis zugunsten der Transparenz ausfällt, können die Rechtsvorschriften die Institutionen zur Veröffentlichung personenbezogener Informationen verpflichten. Die Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung personenbezogener Daten ist in Artikel 5 Buchstabe b der Datenschutzverordnung enthalten, in dem es heißt, dass personenbezogene Daten verarbeitet werden dürfen, falls die Verarbeitung für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt. Das aktuelle online verfügbare Handbuch der Dienststellen der Kommission mit allgemeinen Berufsinformationen zu den Bediensteten dient als gutes Beispiel.<sup>23</sup>

Solche Rechtsvorschriften sollten selbstverständlich mit Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und den Artikeln 7 und 8 der EU-Charta der Grundrechte in Einklang stehen.<sup>24</sup> Dies bedeutet, dass gemäß dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Schecke* gewährleistet werden sollte, dass die Verpflichtung im Hinblick auf das angestrebte rechtmäßige Ziel verhältnismäßig ist.<sup>25</sup>

Bei Nichtvorhandensein einer spezifischen rechtlichen Verpflichtung müssen die Institutionen die Gewichtung zwischen den verschiedenen beteiligten Interessen selbst überprüfen. Der EDSB vertritt den Standpunkt, dass die Institutionen diese Überprüfung als gute Praxis vor bzw. spätestens zum Zeitpunkt der Erhebung solcher Daten durchführen sollten.

Einerseits folgt dies dem Grundsatz der Offenheit sowie den Grundsätzen der guten und verantwortungsvollen Verwaltung, die in den Verträgen und der EU-Charta festgeschrieben sind. Gemäß Artikel 1 EUV sind Entscheidungen möglichst offen zu treffen, und Artikel 15 AEUV verpflichtet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit zu handeln. Die Öffentlichkeit hat darüber hinaus gemäß Artikel 15 Absatz 1 AEUV ein Recht auf eine verantwortungsvolle Verwaltung sowie gemäß der Artikel 41 und 42 der Charta der Grundrechte das Recht auf eine gute Verwaltung und auf den Zugang zu Dokumenten.<sup>26</sup> Andererseits ist dies Bestandteil einer Datenverarbeitung nach Treu und Glauben, die durch das Recht auf Datenschutz, das in Artikel 16 AEUV und Artikel 8 der EU-Charta verankert ist, gewährleistet wird.

---

<sup>22</sup> Siehe insbesondere S. 36-40 des Hintergrundpapiers.

<sup>23</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys\\_tel.display\\_search?pLang=DE](http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_tel.display_search?pLang=DE).

<sup>24</sup> Siehe EuGH 20. Mai 2003, *Rundfunk*, Verbundene Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01 sowie EuGH 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke*, Verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09.

<sup>25</sup> Ebenda, Absatz 72. Eine schrittweise Analyse der Verhältnismäßigkeit der rechtlichen Verpflichtung, die in der Rechtssache *Schecke* diskutiert wurde, insbesondere zur Veröffentlichung personenbezogener Daten über die Begünstigten von Agrarfonds, ist in den Absätzen 65-89 des Urteils enthalten.

<sup>26</sup> Siehe diesbezüglich den Entwurf zu einer Empfehlung des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 29. April 2010 zu der Beschwerde 2493/2008/(BB)TS, Absätze 39-48 und 100.

Eine solche Veröffentlichung hätte ihre Rechtsgrundlage in Artikel 5 Buchstabe a der Datenschutzverordnung, gemäß dem personenbezogene Daten veröffentlicht werden dürfen, falls eine solche Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse oder in legitimer Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeführt wird, die dem Organ oder der Einrichtung übertragen wurde.

Es könnten interne Strategien zur Schaffung einer **Offenheitsvermutung** bei bestimmten weiter oben erwähnten personenbezogenen Daten entwickelt werden, insbesondere bei Daten mit Bezug auf Personen des öffentlichen Lebens, die in ihrer öffentlichen Funktion handeln, oder bei Daten, die sich ausschließlich auf die berufliche Tätigkeit der betroffenen Personen beziehen.

**Comment [OLI]:** "Vermutung der Offenheit" would be just as correct, but "presumption of openness" was supposed to echo "presumption of innocence", so something sounding similar to "Unschuldsvermutung" would be more appropriate.

Es ist wichtig zu betonen, dass solche Strategien mit den anderen einschlägigen Bestimmungen der Datenschutzverordnung ebenfalls übereinstimmen sollten.

Es sollte beispielsweise gewährleistet werden, dass personenbezogene Daten nicht veröffentlicht werden, wenn unter bestimmten Umständen ein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen einer bestimmten betroffenen Person durch die Veröffentlichung beeinträchtigt werden könnten.<sup>27</sup> Beteiligte Personen sollten daher über die vorgesehene Veröffentlichung angemessen informiert und ihr Recht auf Widerspruch gewährleistet werden. Dieser Sachverhalt wird in Kapitel III.2 eingehend erörtert.

Zudem beinhaltet die Befolgung der Datenschutzverordnung, dass die Veröffentlichung entweder der (teilweise) Zweck der Datenverarbeitung sein oder nicht mit dem Zweck unvereinbar sein sollte, zu dem die Daten erhoben werden (siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Datenschutzverordnung). Die erhobenen Daten sollten zudem in Bezug auf das verfolgte Ziel notwendig und verhältnismäßig sein. In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Datenschutzverordnung wird ausgeführt, dass die verarbeiteten Daten den Zwecken entsprechen müssen, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein müssen und nicht darüber hinausgehen dürfen.

### *III.2. Information der betroffenen Personen und Gewährleistung des Rechts auf Widerspruch*

Das betroffene Organ unterliegt als für die Datenverarbeitung Verantwortlicher der Verpflichtung, die betroffenen Personen zum Zeitpunkt der Erhebung der Daten u. a. über den Zweck der Verarbeitung, für die die Daten bestimmt sind, und die Kategorien der Datenempfänger zu informieren (siehe Artikel 11 und 12 der Datenschutzverordnung). Die Verpflichtung ist als Bestandteil der Transparenz der Datenverarbeitung anzusehen, die sich aus der Verpflichtung zur Verarbeitung nach Treu und Glauben ergibt, die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Datenschutzverordnung niedergelegt ist.

---

<sup>27</sup> Siehe ebenfalls S. 14/15 des Berichts des Europäischen Parlaments vom 11. März 2009 und S. 33/34 des Berichts des Europäischen Parlaments vom 12. Mai 2010. Orientierungshilfen zu Situationen, in denen eine Vermutung der Offenheit nicht gerechtfertigt ist, können aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs entnommen werden. Siehe beispielsweise EuGH 7. November 1985, *Adams/Kommission*, Rechtssache 145/83, Gericht erster Instanz 12. September 2007, *Nikolaou/Kommission*, Rechtssache T-259/03 und Gericht erster Instanz 24. September 2008, *M./Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rechtssache T-412/05.

Im Zusammenhang mit dem proaktiven Ansatz sollte das Organ oder die Einrichtung, wenn es bzw. sie die betroffenen Personen zum Zeitpunkt der Datenerhebung über den Zweck der Verarbeitung informiert, den betroffenen Personen so viele Informationen wie möglich darüber zur Verfügung stellen, ob eine Veröffentlichung der Daten den (teilweisen) Zweck der Erhebung darstellt oder ob eine Veröffentlichung als Form der Datenverarbeitung angesehen wird, die nicht mit dem Zweck der Erhebung unvereinbar ist.

Unter bestimmten Umständen kann eine Veröffentlichung von der betroffenen Person vernünftigerweise erwartet werden. Allerdings ist dies nur in sehr klaren Fällen anzunehmen.

In Fällen, in denen eine Veröffentlichung nicht zum Zeitpunkt der Datenerhebung bedingungslos angekündigt wurde, hält der EDSB es für ein Element der Verarbeitung nach Treu und Glauben (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Datenschutzverordnung), dass die betroffene Person anschließend hierüber informiert wird, bevor die Informationen tatsächlich veröffentlicht werden.

Die Information der betroffenen Person über die vorgesehene Weitergabe versetzt sie in die Lage, ihre Rechte im Rahmen der Datenschutzverordnung geltend zu machen. Eines dieser Rechte ist das Recht auf Widerspruch gegen die Verarbeitung ihrer Daten (siehe Artikel 18 der Datenschutzverordnung). Die betroffene Person kann „aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen“ einen Widerspruch einlegen. Bei berechtigtem Widerspruch dürfen die Daten nicht offengelegt werden.

Beim Widerspruchsrecht besteht ein wichtiger Unterschied zwischen der Verarbeitung von Daten auf der Grundlage von Artikel 5 Buchstabe b (rechtliche Verpflichtung) und auf der Grundlage von Artikel 5 Buchstabe a (Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse). Wenn die Daten auf der Grundlage einer rechtlichen Verpflichtung verarbeitet werden, ist dies vom Anwendungsbereich des Rechts in Artikel 18 Buchstabe a der Datenschutzverordnung ausgeschlossen und die betroffene Person verfügt über kein Recht auf Widerspruch. Wenn allerdings die rechtliche Verpflichtung nicht bedingungslos ist und beispielsweise die im vorhergehenden Absatz erwähnte Ausnahme einschließt, nämlich dass die Daten nicht veröffentlicht werden, falls Grund zu der Annahme besteht, dass diese Offenlegung die berechtigten Interessen dieser Person beeinträchtigen würde, und falls die betroffene Person vorab angemessen informiert wurde, hat die betroffene Person die Möglichkeit, Gründe anzugeben, warum sie den Standpunkt vertritt, dass diese Ausnahme auf ihre Person anzuwenden ist.

Obwohl Daten auch auf der Grundlage der Einwilligung der betroffenen Person veröffentlicht werden können (siehe Artikel 5 Buchstabe d der Datenschutzverordnung), ist dies nicht die erste Option<sup>28</sup> und unterliegt sehr strengen Bedingungen: Die Einwilligung sollte ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage

---

<sup>28</sup> In Artikel 5 wird die „Einwilligung“ erst erwähnt nach (a) „die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse ausgeführt wird“, (b) „die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich“ und (c) „die Verarbeitung ist für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, erforderlich“.

erfolgen und auch ohne jeden Zweifel gegeben worden sein.<sup>29</sup> Dies geht offenkundig über eine reine Information der betroffenen Person hinaus und erfordert in der Regel ihre aktive Beteiligung. Andererseits ist keine Einwilligung erforderlich, wenn andere verfügbare Optionen eine angemessene Grundlage für eine rechtmäßige Verarbeitung bieten. Mit Ausnahme von bedingungslosen rechtlichen Verpflichtungen ist die Beteiligung der betroffenen Person in der soeben beschriebenen Weise gewährleistet, wenn diese gut informiert und in der Lage ist, ihr Recht auf Widerspruch wahrzunehmen oder Argumente vorzubringen, warum der an Bedingungen geknüpfte Charakter der rechtlichen Verpflichtung in der spezifischen Situation der betroffenen Person anzuwenden ist.

### *III.3. Der weitere Weg*

Wie bereits festgestellt wurde, kann die Weitergabe personenbezogener Daten in künftigen Rechtsvorschriften vorgesehen werden. In diesem Fall stellt Artikel 5 Buchstabe b der Datenschutzverordnung die Grundlage für eine rechtmäßige Verarbeitung dar.

Allerdings scheint im Rahmen der aktuellen Rechtsvorschriften der praktischste weitere Weg der zu sein, dass die Institutionen der EU Strategien entwickeln, in die der proaktive Ansatz integriert wird. Wie bereits ausgeführt, könnte Artikel 5 Buchstabe a dann die Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Daten bieten.

Diese Strategien sollten das Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung der verschiedenen beteiligten Interessen widerspiegeln. Wie weiter oben ausgeführt sollten sie in vollem Umfang mit den relevanten Bestimmungen der Datenschutzverordnung übereinstimmen.

Solange sich diese Strategien in der Entwicklung befinden, fordert der EDSB die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU auf, sich zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu verpflichten und durch den Austausch bewährter Praxis voneinander zu lernen.

#### Zusammenfassung des proaktiven Ansatzes:

- Die Institutionen sollten den Umfang, in dem die Verarbeitung eine Veröffentlichung der Daten beinhaltet oder beinhalten könnte, überprüfen und anschließend den betroffenen Personen gegenüber vor bzw. spätestens zu dem Zeitpunkt der Erhebung der personenbezogenen Daten klarstellen.
- Der proaktive Ansatz beinhaltet, dass die Abwägung zwischen den Interessen der Öffentlichkeit, die der Offenheit unterliegen, und den durch die Datenschutzverordnung geschützten Interessen bereits vor bzw. spätestens zu dem Zeitpunkt der Datenerhebung und damit erfolgt, bevor ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit eingereicht wird.
- Dieser proaktive Ansatz gewährleistet, dass im Fall einer Veröffentlichung personenbezogener Daten durch Institutionen der EU die beteiligten betroffenen Personen gut informiert und in der Lage sind, ihre Rechte gemäß

<sup>29</sup> Siehe Artikel 2 Buchstabe h und Artikel 5 Buchstabe d.

der Datenschutzverordnung geltend zu machen.

- Es könnten interne Strategien zur Schaffung einer Offenheitsvermutung bei bestimmten personenbezogenen Daten entwickelt werden, insbesondere bei Daten mit Bezug auf Personen des öffentlichen Lebens, die in ihrer öffentlichen Funktion handeln oder bei Daten, die sich ausschließlich auf die berufliche Tätigkeit der betroffenen Personen beziehen.
- Personenbezogene Daten sollten nicht offengelegt werden, wenn unter bestimmten Umständen ein Grund zu der Annahme besteht, dass die Offenlegung die berechtigten Interessen einer bestimmten betroffenen Person beeinträchtigen würde.
- Diese Strategien sollten in vollem Umfang mit den Datenschutzvorschriften übereinstimmen. Betroffene Personen sollten beispielsweise über die Veröffentlichung der erhobenen Daten angemessen informiert worden und in der Lage sein, gegen die Veröffentlichung Widerspruch einzulegen.

#### **IV. Wie soll auf Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit reagiert werden?**

##### *IV.1. Zugang gemäß Artikel 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung*

Der in den vorhergehenden Absätzen erörterte proaktive Ansatz kann zu der Veröffentlichung von Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, beispielsweise im öffentlichen Register und/oder direkt im Internet durch ein Organ oder eine Einrichtung von Amts wegen führen. Wie weiter oben ausgeführt ist Artikel 8 Buchstabe b nicht relevant, wenn Zugang zu Daten gewährt wird, die zum Zeitpunkt des Antrags bereits rechtmäßig veröffentlicht sind.

Falls kein proaktiver Ansatz vorhanden ist, ist ein Antrag auf Offenlegung von dem beteiligten Organ gemäß Artikel 8 Absatz b der Datenschutzverordnung zu behandeln. Dies folgt aus dem Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager*.

In Artikel 8 Buchstabe b werden zusätzlich zu den anderen grundlegenden Bestimmungen der Datenschutzverordnung die Bedingungen festgelegt, unter denen Zugang zu personenbezogenen Daten gewährt werden kann. Dies bedeutet, wie bereits erwähnt, dass (1) der Empfänger die Notwendigkeit einer Übermittlung der Daten nachweisen muss und (2) das Organ oder die Einrichtung überprüfen muss, ob kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten. Laut dem Gerichtshof gewährleistet Artikel 8 Buchstabe b, dass durch die beteiligten Organe ein Interessenausgleich erfolgt.<sup>30</sup>

Das Ergebnis der Überprüfung gemäß Artikel 8 Buchstabe b hängt natürlich von den Umständen des spezifischen Falls ab.

---

<sup>30</sup> Siehe Absatz 78 des Urteils.

Beide Bedingungen werden nun getrennt voneinander erörtert. Es sollte berücksichtigt werden, dass eine tatsächliche Offenlegung nur dann gestattet ist, wenn *beide* Bedingungen eingehalten werden. Das bedeutet, dass sogar dann, wenn die Notwendigkeit der Übermittlung nachgewiesen wurde (das erste Glied), das zweite Glied von Artikel 8 Buchstabe b, das die Achtung der berechtigten Interessen der betroffenen Person gewährleistet, ebenfalls berücksichtigt werden sollte.

#### *Das erste Glied von Artikel 8 Buchstabe b*

Was das erste Glied von Artikel 8 Buchstabe b betrifft, so folgt aus dem Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager*, dass es für den Empfänger nicht ausreichend ist, bei der Beantragung von Zugang zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, einfach die allgemeinen Interessen der Transparenz anzuführen. Auf diese Weise war *Bavarian Lager* zumindest implizit vorgegangen, indem es seinen Antrag mit der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten begründete.

Am typischsten ist eine Situation, in der der Antragsteller versucht, die Notwendigkeit der Übermittlung der Daten in einem speziellen individuellen Interesse nachzuweisen (z. B. für die Verwendung als Beweis in einem Gerichtsfall). Falls die Notwendigkeit nachgewiesen wird und die berechtigten Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigt werden (siehe das zweite Glied von Artikel 8 Buchstabe b weiter unten), entscheiden die Institutionen, dem Antragsteller das Dokument individuell zur Verfügung zu stellen. Dem Empfänger wird in der Folge gestattet, die Daten für den spezifischen Zweck zu verwenden, für den sie erhoben wurden, und er ist folglich an die nationalen Vorschriften des Datenschutzes gebunden. In diesen Fällen basiert die Offenlegung auf der Datenschutzverordnung und nicht auf der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten: Es ist nicht mehr die Rede vom Zugang der Öffentlichkeit in dem Sinne, dass das Dokument für die breite Öffentlichkeit zugänglich ist, sondern von einem *privilegierten individuellen Zugang*.<sup>31</sup>

Allerdings gibt es Situationen, in denen die erste Bedingung von Artikel 8 Buchstabe b aus verschiedenen Gründen der Transparenz eingehalten werden sollte, ohne dass der Antragsteller eine zusätzliche ausdrückliche und legitime Begründung vorlegen muss, um die Notwendigkeit der Veröffentlichung nachzuweisen. Dies sind Fälle, in denen ein proaktiver Ansatz verfolgt wird und die Informationen grundsätzlich rechtmäßig für eine Veröffentlichung vorgesehen sind,<sup>32</sup> in denen allerdings die Offenlegung noch nicht stattgefunden hat oder die Offenlegung auf Antrag nicht mit den Modalitäten der Veröffentlichung, die in der proaktiven Phase angekündigt wurde, übereinstimmt.

In diesen Fällen kann das allgemeine Transparenzinteresse an einer Offenlegung der Informationen gemäß der ersten Bedingung von Artikel 8 Buchstabe b als offenkundig angenommen werden.

Zudem ist vorstellbar, dass Umstände auftreten können, unter denen der Antragsteller in der Lage ist, die Notwendigkeit einer Übermittlung der Daten aus Gründen, die eng mit dem allgemeinen Interesse an Transparenz verknüpft sind, nachzuweisen. Dies könnte

---

<sup>31</sup> Falls die beantragten Daten aus personenbezogenen Daten bestehen, die sich auf den Antragsteller beziehen, wird der Antrag auf Auskunft gemäß Artikel 13 der Datenschutzverordnung behandelt.

<sup>32</sup> Siehe die Analyse in Kapitel III.

beispielsweise der Fall sein, wenn ein Journalist Zugang zu bestimmten Informationen beantragt, um eine Diskussion von öffentlichem Interesse anzuregen oder zu beleben.

#### *Das zweite Glied von Artikel 8 Buchstabe b*

Wie bereits ausgeführt ist eine tatsächliche Offenlegung nur dann möglich, wenn das zweite Glied von Artikel 8 Buchstabe b ebenfalls berücksichtigt wird. Die Frage ist, auf welche Weise das beteiligte Organ feststellen muss, ob die berechtigten Interessen der betroffenen Person durch die Übermittlung der Daten beeinträchtigt werden könnten. Falls kein Grund zu der Annahme besteht, dass dies der Fall ist, kann gemäß dem Wortlaut von Artikel 8 Buchstabe b die Übermittlung erfolgen, insofern der Empfänger die Notwendigkeit für die Übermittlung der Daten nachgewiesen hat (die erste Bedingung). Im Zweifelsfall erscheint es jedoch sinnvoll, dass die betroffene Person aufgefordert wird, ihren eigenen Standpunkt zu der möglichen Übermittlung vorzutragen. Die Aufforderung, ihren eigenen Standpunkt zu erläutern, darf nicht als Aufforderung zur Erteilung der Einwilligung für die Übermittlung angesehen werden. Eine solche Interpretation würde den erforderlichen Interessenausgleich, den der Gerichtshof in Artikel 8 Buchstabe gegeben sieht, der Substanz berauben. Sie sollte eher so gesehen werden, dass dem beteiligten Organ gestattet wird, eine Entscheidung in Kenntnis der Sachlage zu treffen. Die betroffene Person sollte auf jeden Fall über eine vorgesehene Übermittlung informiert werden, wodurch sie in die Lage versetzt wird, ihr Recht auf Widerspruch gemäß Artikel 18 der Datenschutzverordnung wahrzunehmen.

#### *IV.2. Zugang gemäß Artikel 9 der Datenschutzverordnung*

Die weiter oben ausgeführte Erklärung wirft die Frage auf, was unternommen werden sollte, falls die Person, die einen Antrag auf Zugang zu einem Dokument stellt, das personenbezogene Daten enthält, *außerhalb* des Anwendungsbereichs von Richtlinie 95/46/EG fällt, d. h. sich außerhalb der EU befindet. Solche Übermittlungen unterliegen nicht Artikel 8 der Datenschutzverordnung, sondern den in Artikel 9 der Datenschutzverordnung enthaltenen strengeren Anforderungen.

Diesbezüglich betont der EDSB wie im Fall von Artikel 8 Buchstabe b der Datenschutzverordnung, dass Artikel 9 der Datenschutzverordnung einer aktiven Veröffentlichung eines Dokuments, das personenbezogene Daten enthält, durch ein Organ, beispielsweise im Internet, nicht im Wege steht.<sup>33</sup>

Artikel 9 kommt ins Spiel, wenn das Dokument noch nicht veröffentlicht wurde und ein spezifischer Antrag auf Zugang gestellt wird. Die allgemeine in Artikel 9 Absatz 1 enthaltene Vorschrift besagt, dass personenbezogene Daten nur dann an Empfänger außerhalb der EU übermittelt werden können, wenn (1) ein angemessenes Schutzniveau in dem Land des Empfängers gewährleistet ist und (2) diese Übermittlung der Daten ausschließlich die Wahrnehmung von Aufgaben ermöglichen soll, die in die Zuständigkeit des für die Verarbeitung Verantwortlichen fallen.

Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass es grundsätzlich nicht möglich ist, einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, zuzulassen. Der Antragsteller, der auf der Grundlage der Verordnung

---

<sup>33</sup> Siehe EuGH 6. November 2003, *Lindqvist*, C-101/01, Absätze 56 ff.

über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten einen Antrag auf Veröffentlichung stellt, wird Schwierigkeiten haben, die zweite Anforderung zu erfüllen. Davon abgesehen wurde das Vorhandensein eines angemessenen Schutzniveaus lediglich im Hinblick auf eine relativ geringe Zahl von Ländern formal nachgewiesen.<sup>34</sup>

Es bestehen jedoch Ausnahmen von der ausgeführten allgemeinen Vorschrift, die in Artikel 9 Absatz 6 der Datenschutzverordnung festgelegt sind. Insbesondere die in Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe f enthaltene Ausnahme ist für die vorliegende Frage von Bedeutung. Gemäß dieser Bestimmung können personenbezogene Daten übermittelt werden, wenn die Übermittlung aus einem Register erfolgt, das gemäß dem EU-Recht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit bestimmt ist und entweder der gesamten Öffentlichkeit oder allen Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, zur Einsichtnahme offensteht.

Im Geiste von Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe f vertritt der EDSB den Standpunkt, dass die Offenlegung eines Dokuments, das personenbezogene Daten enthält, gegenüber einer Person, die nicht durch die Anwendung der Richtlinie 95/46/EG abgedeckt ist, nur dann zulässig ist, wenn die Veröffentlichung des Dokuments bereits zum Zeitpunkt der Erhebung dieser Daten vorgesehen war.

Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe f gestattet eine Übermittlung personenbezogener Daten ebenfalls für den Fall, dass der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nachweisen kann. Allerdings ist die Vorbedingung hierfür, dass die Übermittlung aus einem Register erfolgt, das zur Unterrichtung der Öffentlichkeit bestimmt ist.

Falls das Dokument nicht auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe f ausgehändigt werden kann, sollte eine Übermittlung der Daten mit der allgemeinen Vorschrift von Artikel 9 Absatz 1 übereinstimmen oder die Bedingungen einer der Ausnahmen unter Artikel 9 Absatz 6 erfüllen. Dies wird allerdings nicht zu einer Veröffentlichung des Dokuments führen.

Eine der praktischen Konsequenzen hieraus besteht darin, dass bei Nichtvorhandensein eines proaktiven Ansatzes oder der Anwendbarkeit einer möglichen Ausnahme die Institutionen im Fall eines Antrags auf Zugang zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, überprüfen sollten, wo der Antragsteller wohnhaft ist, um festzustellen, ob entweder Artikel 8 oder Artikel 9 der Datenschutzverordnung anwendbar sind.

**Zusammenfassung:**

- Artikel 8 Buchstabe b ist nicht relevant, wenn Zugang zu Daten gewährt wird, die zum Zeitpunkt des Antrags bereits rechtmäßig veröffentlicht sind.
- Gemäß Artikel 8 Buchstabe b sollten die folgenden Schritte unternommen werden:
  - der Empfänger sollte die Notwendigkeit einer Übermittlung der Daten nachweisen, es sei denn, dass der Grund für die Offenlegung der Daten offenkundig ist;

<sup>34</sup> Siehe eine Übersicht unter [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/thridcountries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/thridcountries/index_en.htm).

- das Organ muss einen Ausgleich der verschiedenen beteiligten Interessen herstellen;  
- das Organ muss berücksichtigen, ob ein Grund zu der Annahme vorliegt, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten (eine Einwilligung der betroffenen Person ist nicht erforderlich, die betroffene Person kann ersucht werden, ihren Standpunkt darzulegen).

- Die gemäß Artikel 8 Buchstabe b durchgeführte Analyse könnte zu einem privilegierten individuellen Zugang, zum Zugang der Öffentlichkeit oder zu einer Verweigerung der Gewährung eines Zugangs führen.
- Artikel 9 der Datenschutzverordnung ist auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, anwendbar, wenn sich der Antragsteller außerhalb der EU befindet.

## V. Schlussfolgerungen

Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten sind zwei grundlegende demokratische Grundsätze, die zusammen die Position des Einzelnen gegenüber der Verwaltung stärken und die normalerweise sehr gut vereinbar sind. In Fällen, in denen die diesen Grundsätzen zugrunde liegenden Interessen kollidieren, sollte eine sinnvolle Überprüfung ausgehend von der Tatsache erfolgen, dass beide von gleicher Bedeutung sind.

Der Gerichtshof hat in der Rechtssache *Bavarian Lager* einen Ansatz vertreten, der von dem Ansatz des EDSB abweicht, der im Hintergrundpapier 2005 dargelegt wird. In dem vorliegenden zusätzlichen Papier wird der Standpunkt des EDSB in dieser Frage nach dem ergangenen Urteil ausgeführt und weitere Orientierungshilfen dazu gegeben, wie gewährleistet werden kann, dass die Datenschutzvorschriften erfüllt und gleichzeitig Offenheit und Transparenz erzielt werden.

Der EDSB ist überzeugt, dass die Auslegung des Gerichtshofs die Institutionen in die Lage versetzen wird, einen gerechten Ausgleich zwischen den beiden grundlegenden Grundsätzen zu erreichen. Der EDSB betont jedoch, dass eine effiziente Lösung die Verfolgung eines proaktiven Ansatzes erfordert. Wie in dem vorliegenden zusätzlichen Papier dargelegt wird, ist der EDSB der Ansicht, dass die Organe und Einrichtungen im Sinne einer bewährten Praxis einen proaktiven Ansatz verfolgen sollten. Der EDSB ersucht daher die Organe und Einrichtungen, Strategien zu diesem Gegenstand zu entwickeln und sich diesbezüglich zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu verpflichten.

Langfristig ist der EDSB der Ansicht, dass Bedarf an einem allgemeinen rechtlichen Rahmen besteht, der mehr substanzielle gesetzgeberische Orientierungshilfe dazu bietet, wie ein gerechter Ausgleich zwischen den beiden grundlegenden Grundrechten des Datenschutzes und der Offenheit gewährleistet werden kann. Der EDSB ersucht daher den EU-Gesetzgeber, mit der Änderung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten fortzufahren und einen rechtlichen Rahmen auf einer Linie zu entwickeln, von der aus eine einvernehmliche Lösung erreichbar scheint.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Siehe Pressemitteilung vom 30. Juni 2010, verfügbar auf der Website des EDSB (<http://www.edps.europa.eu>).

Brüssel, 24. März 2011