



**5003/01/DE/endg.
WP 44**

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/IJH**

angenommen am 17. Mai 2001

Die Datenschutzgruppe wurde durch Artikel 29 Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Sie ist das unabhängige EU-Beratungsgremium in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 Richtlinie 95/46/EG festgelegt, ferner in Artikel 14 Richtlinie 97/66/EG. Als Sekretariat fungiert folgender Dienst:

Europäische Kommission, GD Binnenmarkt, Funktionieren und Auswirkungen des Binnenmarktes, Koordinierung, Datenschutz
Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles/Wetstraat 200, B-1049 Brüssel - Belgien - Büro: C100-6/136
Internet-Adresse: http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/media/dataprot/wpdocs/index.htm

DIE GRUPPE FÜR DEN SCHUTZ NATÜRLICHER PERSONEN BEI DER VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN,

eingesetzt durch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 (1), hat

gestützt auf Artikel 29 und 30 Absätze 1 Buchstabe a und 3 der Richtlinie,

gestützt auf ihre Geschäftsordnung, insbesondere auf Artikel 12 und 14,

DIE VORLIEGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN¹.

1. EINLEITUNG

Die Gruppe ist darauf hingewiesen worden, dass das Europäische Parlament die Frage des Zugangs der Öffentlichkeit zu Unterlagen der Verwaltung und die Datenschutzfragen erörtern wird, die der Sonderbericht aufwirft, den der Europäische Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerdesache 713/98/IJH vorgelegt hat. Das Europäische Parlament ist überdies aufgefordert worden, diese Empfehlung als EntschlieÙung zu verabschieden.

Der Arbeitsgruppe ist bewusst, dass sich die weitere Entwicklung dieses Falles im institutionellen Rahmen der Gemeinschaft vollziehen wird. Nach Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG kann die Gruppe indessen von sich aus Empfehlungen zu allen Fragen abgeben, die den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Gemeinschaft betreffen. Die Gruppe ist der Auffassung, dass eine EntschlieÙung des Europäischen Parlaments, wie sie der Bürgerbeauftragte anstrebt, beträchtliche Auswirkungen auf den Datenschutz bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf Gemeinschaftsebene haben könnte. Sie hält es für ihre Pflicht, eine Stellungnahme zu den wichtigsten rechtlichen Aspekten dieser datenschutzrechtlichen Frage abzugeben. Diese Stellungnahme zur Frage des Datenschutzes und des Zugangs der Allgemeinheit zu Unterlagen bezieht sich mithin nur auf die Fälle, in denen es um Unterlagen im Besitz der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft geht.

2. DIE FRAGE VON DATENSCHUTZ UND OFFENHEIT ALLGEMEIN

Die Gruppe erinnert an ihre Stellungnahme 3/99 über die Informationen des öffentlichen Sektors und den Schutz personenbezogener Daten. Personenbezogene Daten, die in einer amtlichen Unterlage enthalten sind oder von einer Verwaltungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle vorgehalten werden, sind nach wie vor personenbezogen und fallen daher unter das Datenschutzrecht, insofern als die Verarbeitung solcher Daten im Anwendungsbereich dieses Rechts inbegriffen ist. Was speziell die Kommission angeht, so unterliegt sie gemäß Artikel 286 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG (*„Richtlinie“*). Es sei darauf hingewiesen, dass das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage dieses Artikels in der Folge die Verordnung 45/2001/EG 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 verabschiedet habenⁱⁱ.

Andererseits ist das Recht der Bürger auf Zugang zu Unterlagen der Verwaltung ein wichtiger Faktor im Hinblick auf die Verantwortlichkeit der Verwaltung gegenüber dem Bürger und die Transparenz der Entscheidungsprozesse öffentlicher Stellen. Auf Gemeinschaftsebene ist das Zugangsrecht in Artikel 255 EG-Vertrag verankert.

Alle Länder der Europäischen Union und alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sind gleichermaßen zur Beachtung beider Rechte als Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft verpflichtet. In Artikel 8 der Grundrechtecharta der Europäischen Union ist das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und in Artikel 42 das Recht auf Zugang zu Unterlagen festgeschrieben.

Da beide Rechte ihrer Art, ihrer Bedeutung und ihrem Stellenwert nach gleich sind, sollten sie gemeinsam angewandt werden; es wird bei jedem Antrag auf Zugang zu einem Dokument der Verwaltung, das personenbezogene Daten enthält, eine Abwägung der Interessen vorgenommen werden müssen, was von Fall zu Fall entweder zu einer Gewährung oder zu einer Verweigerung des Zugangs führt. Es sollte daher nicht davon ausgegangen werden, dass grundsätzlich und zwangsläufig ein Konflikt zwischen diesen beiden Rechten besteht. So darf auch nach Erwägungsgrund 72 der Richtlinie der Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten bei der Umsetzung der in der Richtlinie verankerten Grundsätze berücksichtigt werden.

3. FÜR DEN SCHUTZ DER PRIVATSPHÄRE RELEVANTE ASPEKTE DER OFFENLEGUNG PERSONENBEZOGENER DATEN, DIE VON VERWALTUNGSBEHÖRDEN ODER ANDEREN ÖFFENTLICHEN STELLEN VORGEHALTEN WERDEN

Unter Datenschutzgesichtspunkten ist die Weitergabe personenbezogener Daten, die von einer Verwaltungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle erhoben oder vorgehalten werden, an Dritte als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie einzustufen. Diese enthält in Artikel 2 Buchstabe b folgende Definition: *„Verarbeitung personenbezogener Daten“ („Verarbeitung“) [bezeichnet] jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abtragen, die Benutzung, die **Weitergabe** durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten“.*

Die folgende Analyse ist für die Fälle relevant, in denen eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten in den Anwendungsbereich der Richtlinie bzw. der nationalen Umsetzungsvorschriften fällt. So heißt es in Artikel 3 der Richtlinie, dass diese für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen, gilt. Ferner bestimmt Artikel 2, wie im Sinne dieser Richtlinie der Ausdruck „Datei mit personenbezogenen Daten“ („Datei“) zu verstehen ist, und zwar als jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, gleichgültig ob diese Sammlung zentral, dezentralisiert oder nach funktionalen oder geographischen Gesichtspunkten aufgeteilt geführt wird. Wo die Richtlinie nicht anwendbar ist, werden personenbezogene Daten durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt.

Unter diesen Voraussetzungen muss die Verarbeitung personenbezogener Daten in jedem Fall den Anforderungen von Artikel 6 der Richtlinie genügen. Besonders zu berücksichtigen sind dabei die Buchstaben a und b, dort heißt es, dass personenbezogene Daten:

a) nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet [werden müssen]

Die Weitergabe personenbezogener Daten, die von einer Verwaltungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle vorgehalten werden, an die Öffentlichkeit muss also den Grundsätzen von Treu und Glauben entsprechen und rechtmäßig erfolgen. Daher muss in jedem Einzelfall darauf geachtet werden, dass die Weitergabe angesichts der jeweiligen Umstände nicht unredlich gegenüber dem Betroffenen ist. Die Offenlegung darf ferner nicht unrechtmäßig erfolgen, also zum Beispiel nicht gegen eine gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Stelle, z. B. eine Vertraulichkeitspflicht, die sich aus der Art der Daten und den Umständen der Datenerhebung ergibt, verstoßen.

b) für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben [werden müssen] und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden [dürfen] [...];

Hier ist es nun wichtig zu entscheiden, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten im Besitz einer Verwaltungsbehörde oder anderen öffentlichen Stelle, die in der Weitergabe dieser Daten an Dritte besteht, die Teil der Öffentlichkeit sind, als nicht unvereinbar mit dem Zweck eingestuft werden kann, für den die Daten ursprünglich erhoben und weiterverarbeitet wurden.

Die Beantwortung erfordert eine eingehende Prüfung des Zweckes der Erhebung und Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten von Fall zu Fall. Die Beurteilung nimmt normalerweise der für die Verarbeitung Verantwortliche vor. Sie kann aber auch durch Vorschriften für bestimmte Daten- oder Dokumentenkategorien vorgegeben sein. Bei der Beurteilung muss berücksichtigt werden, ob bei der Datenerhebung Auskunftspflicht bestand oder nicht, um welche Art personenbezogener Daten es sich handelt, in welcher Situation sich die betroffene Person befindet und wie sich eine Offenlegung der Daten für sie auswirken kann. Auch wenn der Grundsatz der Offenheit der Verwaltung für eine solche Vereinbarkeit spricht, veranlasst uns die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung, das Argument zurückzuweisen, die Offenlegung solcher Daten sei unter allen Umständen automatisch mit dem Zweck der Datenerhebung und -weiterverarbeitung vereinbar, allein weil es sich bei dem für die Verarbeitung Verantwortlichen um eine Verwaltungsbehörde oder eine andere öffentliche Stelle handle und alleinige Grundlage der Grundsatz der Offenheit sei.

4. ZULÄSSIGKEIT DER OFFENLEGUNG PERSONENBEZOGENER DATEN

Eine Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, muss generell durch eine der in Artikel 7 aufgeführten Voraussetzungen gerechtfertigt sein. Diese lauten, in der Reihenfolge der Nennung in der Richtlinie, wie folgt:

a) Die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben.

In diesem Fall kann die Verwaltungsbehörde/andere öffentliche Stelle die personenbezogenen Daten der Allgemeinheit zugänglich machen. Hat die betroffene Person jedoch ihre Zustimmung nicht gegeben (oder sogar ausdrücklich die Zustimmung zu einer solchen Offenlegung verweigert), darf die Verwaltung einem Dritten nur dann

Zugang zu ihr vorliegenden personenbezogenen Daten geben, wenn eine der anderen in der Richtlinie aufgeführten Voraussetzungen erfüllt ist.

b) Die Verarbeitung ist erforderlich für die Erfüllung eines Vertrages, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder für die Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen, die auf Antrag der betroffenen Person erfolgen.

Auf dieser Grundlage kann die Verwaltungsbehörde/andere öffentliche Stelle, in deren Besitz sich die Daten befinden, diese an einen Dritten weitergeben, der im Auftrag der Behörde ein Vertragsverhältnis eingeht. Das ist z. B. der Fall bei personenbezogenen Daten von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes, die an eine Bank weitergegeben werden, über die die Auszahlung der Gehälter erfolgt. Eine Offenlegung gegenüber Dritten, die der Öffentlichkeit allgemein zuzurechnen sind, dürfte jedoch mit Buchstabe b schwer zu begründen sein.

c) Die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt.

Verwaltungsbehörden oder andere öffentliche Stellen sind zuweilen gesetzlich verpflichtet, personenbezogene Daten, die ihnen vorliegen, auf Anfrage an Dritte weiterzugeben. Das gilt z. B. für personenbezogene Daten aus einem öffentlichen Register, das jedermann, der ein berechtigtes Interesse nachweisen kann, einsehen kann, wie z. B. ein Grundbuch.

Die Datenschutzgruppe möchte betonen, dass die Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsunterlagen in den meisten europäischen Ländern eine allgemeine Verpflichtung der Verwaltung zur Gewährung dieses Zuganges festlegen, wobei jedoch durch das Datenschutzrecht begründete Ausnahmen bzw. eine gebührende Berücksichtigung dieser Rechtsvorschriften vorgesehen sind. In einigen Ländern sehen die Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen öffentlicher Stellen die Möglichkeit einer Verweigerung des Zugangs im Einzelfall vor, wenn andere Interessen, z. B. das des Datenschutzes, höher eingestuft werden. In den Rechtsvorschriften kann für bestimmte Fälle ein allgemeines Zugangsrecht oder aber ein Zugangsrecht für Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, verankert sein. Sie können auch unterschiedliche Regelungen für unterschiedliche Kategorien von Daten oder betroffenen Personen enthalten. In einigen Ländern wird beispielsweise, wenn es sich um Daten über Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes und deren Aufgaben handelt, ein breiterer Datenzugang gewährt als zu Bürgerdaten allgemein.

Was den Fall der Kommission angeht, so ist sie selbst Vorschriften unterworfen, die sie verpflichten, sowohl den Grundsatz der Offenheit als auch den Schutz der Privatsphäre zu berücksichtigen. Die Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die zum Zeitpunkt des Antrages, der Anlass der Beschwerde beim Ombudsmann war, galtⁱⁱⁱ, sah nämlich ausdrücklich vor, dass die Organe den Zugang zu Dokumenten verweigern, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in bezug auf den Schutz des Einzelnen und der Privatsphäre. Darüber hinaus bestimmt Artikel 255 EG-Vertrag, dass aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltende Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten festgelegt werden. Und in Artikel 286 heißt es, dass Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden.

Da die Verpflichtung der Verwaltung, der Öffentlichkeit Zugang zu ihren Unterlagen zu gewähren, durch ihre Verpflichtung eingeschränkt wird, personenbezogene Daten zu schützen, stünde eine automatische uneingeschränkte Freigabe personenbezogener Daten, die von der Verwaltung vorgehalten werden, ohne Berücksichtigung des Datenschutzgebotes nicht mehr im Einklang mit den Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen, da die in diesen Rechtsvorschriften festgelegten Ausnahmen nicht beachtet würden. Die Verwaltung würde in diesem Fall einer ihrer rechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, und daher wäre eine entsprechende Offenlegung auf der Grundlage dieser Bestimmung nicht gerechtfertigt. Mit anderen Worten, die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung kann nicht unter Berufung auf die Richtlinie als Begründung für die automatische, uneingeschränkte Freigabe personenbezogener Daten für die Öffentlichkeit angeführt werden.

Im Gegenteil, betrachtet man die Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Unterlagen in Verbindung mit den Datenschutzvorschriften, so ergibt sich in den meisten Fällen die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen den beiden Rechten. Das bedeutet, dass jeweils eine Einzelfallprüfung erfolgen muss, um festzustellen, welches der beiden Rechte höher einzustufen ist, also ob dem Antrag auf Zugang stattgegeben oder ob er abgelehnt werden soll.

d) Die Verarbeitung ist erforderlich für die Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person.

Diese Bestimmung besagt, dass eine Verwaltungsbehörde/andere öffentliche Stelle, die Daten vorhält, diese offen legen darf, wenn die Verbreitung der Daten zum Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Personen erforderlich ist. Das ist z. B. der Fall, wenn Behörden Daten über vermisste Personen veröffentlichen, da eine umfassende Verbreitung dieser Daten zum Auffinden oder zum Schutz der Betroffenen beitragen kann.

Es ist indessen davon auszugehen, dass bei der Mehrzahl der Anträge auf Zugang zu personenbezogenen Daten diese Begründung nicht vorgebracht werden kann.

e) Die Verarbeitung ist erforderlich für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde.

Die Gruppe weist darauf hin, dass es allgemein schwierig ist, die hier beschriebene Situation von der unter Buchstabe c zu unterscheiden, und daher unter Umständen die dort aufgeführten Argumente auch hier Geltung haben. Wenn nämlich die Weitergabe von Daten an die Öffentlichkeit für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, durch eine Verwaltungsbehörde/andere öffentliche Stelle erforderlich ist, wird normalerweise entsprechend dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit in den Rechtsvorschriften eine entsprechende Verpflichtung verankert sein. Es sind jedoch Fälle denkbar, in denen die öffentliche Stelle zwar nicht gesetzlich zur Offenlegung verpflichtet ist, jedoch ihre gesetzlichen Verpflichtungen nicht sinnvoll erfüllen kann, wenn sie die ihr vorliegenden personenbezogenen Daten nicht weitergibt. In diesem Fall ist die Offenlegung eine notwendige Folge der Aufgabenerfüllung, auch wenn sie keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung darstellt.

f) Die Verarbeitung ist erforderlich zur Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem bzw. den Dritten wahrgenommen wird, denen die Daten übermittelt werden, sofern nicht das Interesse oder die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die gemäß Artikel 1 Absatz 1 geschützt sind, überwiegen.

Die Gruppe stellt fest, dass diese Vorschrift eine allgemeine Klausel beinhaltet, derzufolge eine Abwägung zwischen dem Anspruch des Betroffenen auf Schutz der Privatsphäre und anderen berechtigten Interessen, wie dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen, vorgenommen werden muss. Die Richtlinie verlangt, dass die Rechte und Interessen von Fall zu Fall jeweils unter Berücksichtigung aller Umstände beurteilt werden. Nicht hinnehmbar wäre es, wenn das Recht auf Zugang zu Dokumenten dem Datenschutz a priori übergeordnet würde, ebenso falsch wäre es, das Umgekehrte zu tun. Die Überordnung des Zugangsrechts über den Datenschutz oder umgekehrt sollte das Ergebnis einer sorgfältigen Einzelfallanalyse sein. Wenn das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Informationen als vorrangig eingestuft wird, sind personenbezogene Daten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Wird der Datenschutz für wichtiger befunden, ist eine Freigabe der Daten abzulehnen.

Die oben aufgeführten Erörterungen gelten für den Fall, dass Artikel 7 der Richtlinie Anwendung findet. Es ist jedoch zu beachten, dass die Richtlinie besondere Vorschriften für bestimmte Datenkategorien enthält. So verbietet Artikel 8, außer in einigen genau definierten Ausnahmefällen, die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie von Daten über Gesundheit oder Sexualleben.

5. FAZIT

Bei der Beantwortung der Frage, ob *eine Verwaltungsbehörde/andere öffentliche Stelle verpflichtet ist, personenbezogene Daten, die ihr vorliegen, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wenn die betroffenen Personen hierzu ausdrücklich ihre Zustimmung verweigert haben*, sollten folgende, unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtes auf Datenschutz relevanten Punkte beachtet werden. Sie gelten für die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen, durch die öffentliche Verwaltung oder andere öffentliche Stellen.

- Es sollte in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Offenlegung der Daten den Grundsätzen von Treu und Glauben und dem Erfordernis der Rechtmäßigkeit entspricht. Darüber hinaus dürfte sie nicht unvereinbar mit dem ursprünglichen Zweck sein, für den die Verwaltungsbehörde/andere öffentliche Stelle die Daten erhoben und weiterverarbeitet hat. Diese Prüfung sollte von Fall zu Fall erfolgen, und es wäre dabei insbesondere zu berücksichtigen, ob bei der Datenerhebung Auskunftspflicht bestand oder nicht, um welche Art personenbezogener Daten es sich handelt, in welcher Situation sich die betroffene Person befindet und welche Auswirkungen eine Offenlegung der Daten für diese Person haben kann.
- Die Verarbeitung sensibler Daten unterliegt den Bestimmungen von Artikel 8 der Richtlinie, während eine Zugänglichmachung personenbezogener Daten, die von einer

Verwaltungsbehörde/anderen öffentliche Stelle vorgehalten werden, für die Öffentlichkeit nach Artikel 7 der Richtlinie allgemein durch einen der folgenden Gründe gerechtfertigt sein muss:

- Die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben (*Artikel 7 Buchstabe a*), hat sie ihre Einwilligung nicht gegeben (oder sie sogar ausdrücklich verweigert), entfällt diese Rechtfertigung.
- Die Verarbeitung ist erforderlich für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder für die Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen, die auf Antrag der betroffenen Person erfolgen (*Artikel 7 Buchstabe b*).
Eine Offenlegung personenbezogener Daten, die von einer Verwaltungsbehörde/anderen öffentlichen Stelle vorgehalten werden, gegenüber Dritten, die der Öffentlichkeit allgemein zuzurechnen sind, dürfte indessen durch diesen Grund nur schwer zu rechtfertigen sein.
- Die Verarbeitung ist erforderlich für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt (*Artikel 7 Buchstabe c*).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von Daten, die in den Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsunterlagen verankert ist, keine absolute Pflicht zur Offenheit festlegt. Es handelt sich vielmehr um die Verpflichtung, unter gebührender Berücksichtigung des Datenschutzes Zugang zu Unterlagen zu gewähren. Diese Bestimmung rechtfertigt daher keine unbegrenzte oder uneingeschränkte Offenlegung personenbezogener Daten. Im Gegenteil, eine Berücksichtigung sowohl der Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen öffentlicher Stellen als auch der Datenschutzvorschriften ergibt normalerweise, dass jeweils eine Einzelfallprüfung erfolgen muss, um eine Abwägung zwischen den beiden Rechten vornehmen zu können. Das Ergebnis dieser Bewertung kann dazu führen, dass in die Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen öffentlicher Stellen für unterschiedliche Kategorien von Daten und betroffenen Personen unterschiedliche Regeln aufgenommen werden.

- Die Verarbeitung ist erforderlich für die Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person (*Artikel 7 Buchstabe d*).
In den meisten Fällen dürfte dieser Rechtfertigungsgrund für die Zugänglichmachung personenbezogener Daten nicht in Frage kommen.
- Die Verarbeitung ist erforderlich für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde (*Artikel 7 Buchstabe e*).
Es ist generell schwierig, solche Situationen von denjenigen zu unterscheiden, die unter Artikel 7 Buchstabe c fallen. Es sind jedoch Fälle denkbar, in denen eine öffentliche Stelle, auch wenn die Zugänglichmachung keine besondere rechtliche Verpflichtung darstellt, ihrem gesetzlichen Auftrag praktisch nicht nachkommen kann, wenn sie die personenbezogenen Daten, die sie vorhält, nicht offen legt.
- Die Verarbeitung ist erforderlich zur Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder von dem bzw. den Dritten wahrgenommen wird, denen die Daten übermittelt werden, sofern nicht das

Interesse oder die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die gemäß Artikel 1 Absatz 1 geschützt sind, überwiegen (*Artikel 7 Buchstabe f*).

Es sollte jeweils von Fall zu Fall unter Berücksichtigung aller Umstände eine Einschätzung der Rechte und Interessen vorgenommen werden. Gelangt man zum dem Ergebnis, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Datenzugang Vorrang hat, sind die Daten freizugeben, wird der Datenschutz höher eingestuft, ist der Öffentlichkeit der Zugang zu den Daten zu verweigern.

Geschehen zu Brüssel am 23. Mai 2001

Für die Datenschutzgruppe

Der Vorsitzende

Stefano RODOTA

i Die schwedische Datenschutzbehörde lehnt die Unterlage aus folgenden Gründen ab: Erstens ist sie der Auffassung, dass sich allgemeine Schlussfolgerungen, wie sie diese Stellungnahme enthält, auf eine umfassendere Analyse stützen sollten. Ferner impliziert das Fazit, dass in dieser Unterlage gezogen wird, nach der Meinung der Datenschutzbehörde, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Unterlagen der Datenschutzrichtlinie untergeordnet ist. Damit ist kein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Zugangsrecht der Öffentlichkeit und dem Recht auf Datenschutz gegeben.

Das dänische und finnische Mitglied der Datenschutzgruppe unterstützen diese Ansicht.

ii ABl. L 8 vom 12.1.2000

iii Beschluss der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (94/90/EGKS, EG, Euratom), einschließlich eines Anhangs, der den Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten enthält.