

GIOVANNI BUTTARELLI
STELLVERTRETENDER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

[...]

Brüssel, den 8. Februar 2012

[...]

Betreff: Veröffentlichung des offiziellen Verzeichnisses der Bediensteten europäischer Organe oder Einrichtungen im Internet

Sehr geehrte(r) [...],

vielen Dank für Ihre Konsultation gemäß Artikel 46 der Verordnung (EG) Nr. 45/2011 (im Folgenden: die „Verordnung“), in der Sie den EDSB aufforderten, Stellung zu nehmen zur Veröffentlichung eines amtlichen Verzeichnisses der Bediensteten der [betroffenen europäischen Einrichtung (im Folgenden: die „Einrichtung“)] im Internet, welches unter anderem auch die dienstliche Telefonnummer und E-Mail-Adresse der Bediensteten enthalten soll. Das Ergebnis der Prüfung durch den EDSB wird nachfolgend dargelegt.

1. SACHVERHALT

Ihrem Schreiben ist zu entnehmen, dass im Rahmen der von der Einrichtung [...] angenommenen Transparenzpolitik die Frage aufgekommen ist, ob die Einrichtung auf ihrer Website ein offizielles Verzeichnis ihrer Bediensteten veröffentlichen soll, aus dem die dienstliche Telefonnummer und die E-Mail-Adresse hervorgehen. Nach Angaben der Einrichtung ist diese Veröffentlichung angesichts einer Reihe von Gründen erforderlich, insbesondere um den Zugang der Bürger zu den EU-Beamten zu vereinfachen, um es verschiedenen externen Akteuren zu erlauben, direkten Kontakt mit den Bediensteten der Einrichtung aufzunehmen sowie um die Belastung bestimmter Dienste [...] zu verringern, die normalerweise als Vermittler auftreten. Sie haben den EDSB aufgefordert, Stellung zu nehmen zu der Frage, ob eine solche Veröffentlichung mit der Verordnung vereinbar ist.

Bei unserer Analyse konzentrieren wir uns auf die in Ihrem Schreiben genannten Datenkategorien (d. h. die dienstliche Telefonnummer und die E-Mail-Adresse) und werden folglich nicht auf andere personenbezogene Daten oder Informationen eingehen, deren Aufnahme in das Verzeichnis zu einem späteren Zeitpunkt von der Einrichtung erwägt werden könnte.

2. PRÜFUNG

Die Veröffentlichung der Kontaktdaten der Beamten einer Einrichtung umfasst die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine Einrichtung der Europäischen Union im Rahmen der Wahrnehmung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, was folglich zur Anwendbarkeit der Verordnung (Artikel 3 und entsprechende Begriffsbestimmungen gemäß Artikel 2) führt.¹ Die Tatsache, dass die gegenständlichen Daten dienstlicher Natur sind, setzt diese Schlussfolgerung nicht außer Kraft². Daraus folgt, dass diese Verarbeitung auf einen der Gründe gemäß Artikel 5 der Verordnung basieren müsste und die anderen darin definierten Anforderungen erfüllt werden müssen.

2.1. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Ausgehend von den in Ihrem Schreiben angeführten Gründen, ist die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung zuerst einmal unter Bezugnahme auf Artikel 5 Absatz a der Verordnung zu prüfen, der vorsieht, dass personenbezogene Daten verarbeitet werden dürfen, sofern die Verarbeitung *„für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich [ist], die aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse [...] ausgeführt wird.“* Damit die Verarbeitung gemäß Artikel 5 Absatz a rechtmäßig ist, müssen drei kumulative Bedingungen erfüllt sein: 1) sie muss für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse ausgeführt werden; 2) sie muss für die Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlich sein; 3) sie muss auf den Verträgen oder aufgrund dieser Verträge erlassenen Rechtsakten basieren.

Falls die Verarbeitung effektiv unter den nachfolgend dargelegten Bedingungen auf diese Rechtsgrundlage basieren kann, ist es nicht erforderlich, die Zustimmung der betroffenen Bediensteten einzuholen. Diesbezüglich sei angemerkt, dass der Rückgriff auf das Instrument der Zustimmung im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses eine angreifbare Rechtsgrundlage darstellt. Damit eine Zustimmung gültig ist, muss sie freiwillig erteilt werden. Im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen, bei denen stets ein Verhältnis der Unterordnung gegeben ist, ist die Verwendung der Zustimmung als Rechtsgrundlage folglich umstritten.

2.1.1. Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse

Nach Ansicht der Einrichtung wäre die Veröffentlichung des Verzeichnisses gerechtfertigt angesichts der Notwendigkeit, für einen besseren Zugang der Bürger zu den Bediensteten der Einrichtung zu sorgen und der Notwendigkeit den direkten Kontakt externer Akteure zu fördern. Des Weiteren unterstreicht die Einrichtung, dass die Veröffentlichung des Verzeichnisses erforderlich wäre, um die Belastung der Dienste zu verringern, die normalerweise als Vermittler auftreten [...]. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese

¹ Siehe insbesondere Rechtssache C-101/01, *Lindqvist*, Slg. I-12971, Randnummer 27: *„[...] die Handlung, die darin besteht, auf einer Internetseite auf verschiedene Personen hinzuweisen und diese entweder durch ihren Namen oder auf andere Weise, etwa durch Angabe ihrer Telefonnummer oder durch Informationen über ihr Arbeitsverhältnis oder ihre Freizeitbeschäftigungen, erkennbar zu machen, eine ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 95/46 darstellt“*.

² Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte klar, dass der Ausdruck Privatleben nicht restriktiv ausgelegt werden darf und dass es keinen prinzipiellen Grund gibt, der es rechtfertigen würde, Tätigkeiten beruflicher oder geschäftlicher Art vom Begriff des Privatlebens auszuschließen. Siehe insbesondere EGMR, Urteil vom 16. Dezember 1992, *Niemietz*, A-251.B, Randnummer 33 und Urteil vom 16. Februar 2000, *Amann*, Reports 2000-II, Randnummer 65.

Aktivitäten im öffentlichen Interesse durchgeführt werden, da sie darauf abzielen, für mehr Transparenz zu sorgen und den Zugang seitens der Akteure zur Einrichtung zu erleichtern und eine bessere Verteilung der Ressourcen zu gewährleisten.

2.1.2. Für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderlich

Um rechtmäßig zu sein, muss die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht nur für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse durchgeführt werden, sondern sie muss zu diesem Zweck auch *erforderlich* sein. Der EDSB unterstreicht diesbezüglich, dass 1) die von der Einrichtung angeführten organisatorischen Bedürfnisse reell und unvermeidlich sein müssen und 2) der Erforderlichkeitstest in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich anwendbar sein kann. Die Notwendigkeit, die Kontaktdaten der Bediensteten zu veröffentlichen sowie die Art und der Bereich der zu veröffentlichenden Daten kann von der Position, dem Dienstgrad und den ausgeführten Aufgaben des Bediensteten abhängen. Diese Prüfung kann nicht auf abstrakter Ebene für alle Bediensteten der Einrichtung durchgeführt werden, sondern muss für jeden einzelnen Bediensteten bzw. für jede einzelne Kategorie von Bediensteten vorgenommen werden. Die Einrichtung könnte insbesondere spezifische Kategorien oder Profile der Bediensteten identifizieren, deren besondere Funktion oder dienstlichen Aufgaben eine Veröffentlichung ihrer dienstlichen Kontaktdaten erforderlich macht. Dies könnte beispielsweise bei denjenigen Bediensteten der Fall sein, deren Funktion oder dienstliche Aufgaben zu kontinuierlichen oder häufigen Beziehungen mit der Öffentlichkeit oder mit externen Akteuren führen.

Der EDSB möchte diesbezüglich auch die Möglichkeit hervorheben, dass die Einrichtung – zusätzlich oder alternativ zur Veröffentlichung der individuellen Kontaktdaten – auf funktionelle E-Mail-Adressen zurückgreift. Es könnten beispielsweise funktionelle E-Mail-Adressen für bestimmte Dienste der Einrichtung oder für spezifische Themenbereiche eingerichtet werden. Diese E-Mail-Adressen würden – im Zeichen einer größerer Transparenz und des leichteren Zugangs – die Möglichkeiten und Mittel der Öffentlichkeit verbessern, mit den Diensten der Einrichtung in Verbindung zu treten.

2.1.3. Basierend auf den Verträgen oder aufgrund dieser Verträge erlassenen Rechtsakten

Im vorliegenden Fall kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf Artikel 1 EUV und Artikel 15 AEUV in Verbindung mit Artikel [...] AEUV basiert.³ Die Veröffentlichung des Verzeichnisses würde zu einem leichteren Zugang und mehr Transparenz bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Einrichtung gemäß Artikel [...] AEUV beitragen, wie in den oben genannten Artikeln der Verträge vorgesehen.

Dennoch empfiehlt der EDSB der Einrichtung, angesichts des allgemein gehaltenen Charakters dieser Bestimmungen, die Rechtsgrundlage genauer anzugeben und durch eine spezifische Durchführungsentscheidung oder eine andere angemessene Verwaltungsmaßnahme zu ergänzen. Aus dieser Entscheidung oder Maßnahme sollten insbesondere der Zweck, die Modalitäten und die etwaigen anderen Bestimmungen hervorgehen, die für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten in diesem Kontext gelten.

³ Artikel 1 EUV sieht vor, dass die Entscheidungen der Union „möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“. Artikel 15 AEUV sieht des Weiteren vor, dass „[u]m eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.“

2.2. Rechte der betroffenen Personen

Den betroffenen Personen müssen im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung klare und umfassende Informationen zur Verfügung gestellt werden, bevor ihre Kontaktdaten in dem Verzeichnis veröffentlicht werden. Des Weiteren sollte ihnen gemäß Artikel 18 der Verordnung das Recht eingeräumt werden, jederzeit Widerspruch einzulegen, sofern zwingende und schutzwürdige Gründe vorliegen.⁴ Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn der betroffene Bedienstete in der Vergangenheit bedroht wurde (z. B. exzessive Telefongespräche) oder eine Stelle inne hat, die ihn besonders verletzlich macht (obgleich in diesem Fall die Veröffentlichung wahrscheinlich nicht als für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe erforderlich betrachtet werden würde).

2.3. Sicherheitsmaßnahmen

Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung sieht für den für die Verarbeitung Verantwortlichen die allgemeine Pflicht vor: *„technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, ein Schutzniveau zu gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten angemessen ist“*. Diese allgemeine Bestimmung wird in Artikel 35 der Verordnung näher ausgeführt in Zusammenhang mit internen Telekommunikationsnetzwerken europäischer Organe und Einrichtungen.

Im Bezug auf Nutzerverzeichnisse sieht Artikel 38 der Verordnung Folgendes vor:

1. Personenbezogene Daten in gedruckten oder elektronischen Nutzerverzeichnissen und der Zugang zu solchen Verzeichnissen sind auf das für die besonderen Zwecke dieses Nutzerverzeichnisses unbedingt erforderliche Maß zu beschränken.

2. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft treffen die erforderlichen Maßnahmen, um zu verhindern, dass in diesen Verzeichnissen enthaltene personenbezogene Daten, unabhängig davon, ob sie der Öffentlichkeit zugänglich sind, für Zwecke des Direktmarketings verwendet werden.

Angesichts des oben genannten Regulierungsrahmens möchte der EDSB die Einrichtung auf die Notwendigkeit hinweisen, angemessene technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass die im Verzeichnis enthaltenen personenbezogenen Daten zu Zwecken des Direktmarketings, des Versendens von Spam oder zu anderen böswilligen Zwecken verwendet werden können. So sollten diesbezüglich beispielsweise die in der nachfolgenden nicht erschöpfenden Liste enthaltenen Maßnahmen umgesetzt werden:

- technische Maßnahmen, um zu vermeiden, dass die im Verzeichnis enthaltenen Daten indexiert und über externe Suchmotoren abgerufen werden können. Um einen einfachen Zugang zu den veröffentlichten Daten zu ermöglichen, könnte eine interne Suchfunktion vorgesehen werden;
- technische Maßnahmen, die es erschweren, einen vollständigen Download der veröffentlichten Daten durchzuführen;
- Vorsehen eines spezifischen Warnhinweises oder eines Satzes auf den Seiten des Verzeichnisses, um darauf hinzuweisen, dass die Nutzung der veröffentlichten

⁴ Siehe diesbezüglich das Dokument des EDSB „Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz“, S. 49-50 (Beispiel 8), zu finden auf der Website des EDSB.

Informationen zu Zwecken des Direktmarketings, zum Versenden von Spam oder zu ähnlichen Zwecken und zur unbefugten Veröffentlichung rechtswidrig ist⁵;

- da die E-Mail-Adressen der Bediensteten leicht ausgehend vom Vornamen und Namen rekonstruiert werden können, sollte aus der Veröffentlichung, sofern erforderlich, nur der volle Name und die Anfangsbuchstaben des Vornamens hervorgehen (diese Vorsichtsmaßnahme ist nicht erforderlich, sofern die E-Mail-Adresse veröffentlicht wird).

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Angesichts dieser Ausführungen kommt der EDSB zu der Schlussfolgerung, dass die Veröffentlichung eines Verzeichnisses der Bediensteten der Einrichtung, aus dem deren Kontaktdaten hervorgehen, mit der Verordnung vereinbar ist, sofern folgende Empfehlungen eingehalten werden:

- die Einrichtung sollte eine Entscheidung oder eine andere Verwaltungsmaßnahme erlassen, aus der die gesetzliche Grundlage sowie der Zweck, die Bedingungen und die Modalitäten einer derartigen Veröffentlichung hervorgehen;
- die Einrichtung sollte nur die Kontaktdaten von Bediensteten veröffentlichen, deren Funktion oder dienstliche Aufgaben es erforderlich machen, dass ihre dienstlichen Kontaktdaten veröffentlicht werden (zum Beispiel aufgrund ihrer kontinuierlichen oder häufigen Beziehungen mit der Öffentlichkeit oder externen Akteuren);
- die betroffenen Personen sollten vorab klare und umfassende Informationen bezüglich des Zwecks, des Geltungsbereichs und der Modalitäten der Verarbeitung in Übereinstimmung mit Artikel 12 der Verordnung erhalten;
- den betroffenen Personen sollte gemäß Artikel 18 der Verordnung das Recht auf Widerspruch eingeräumt werden, sofern zwingende und schutzwürdige Gründe vorliegen;
- die Einrichtung sollte technische und organisatorische Maßnahmen treffen, die geeignet sind, ein Schutzniveau zu gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten angemessen ist. Die Einrichtung sollte insbesondere die nötigen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass die im Verzeichnis enthaltenen personenbezogenen Daten zu Zwecken des Direktmarketings, zum Versenden von Spam oder zu anderen böswilligen Zwecken verwendet werden (siehe unter anderem die in Abschnitt 2.3 aufgelisteten Beispiele).

Der EDSB empfiehlt deshalb der Einrichtung, angesichts der obigen Schlussfolgerungen, die zur Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und ihm innerhalb von drei Monaten alle einschlägigen Dokumente vorzulegen, die eine Umsetzung der Empfehlungen belegen.

Mit freundlichen Grüßen

Giovanni BUTTARELLI

⁵ Siehe zum Beispiel den Warnhinweis, der im Verzeichnis der Europäischen Kommission veröffentlicht wurde unter: http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?pLang=DE.