

Formelle Kommentare des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union

1. Einleitung

Am 13. September 2017 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union (im Folgenden „ADI-Vorschlag“) vor.

Der ADI-Vorschlag dient der Verhütung des strategischen Erwerbs zentraler europäischer Vermögenswerte durch ausländische Investoren. Es wird allerdings nicht von den Mitgliedstaaten verlangt, einen Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen aufzubauen oder beizubehalten; der ADI-Vorschlag schafft lediglich einen unterstützenden Rahmen für Mitgliedstaaten, die bereits über einen solchen Mechanismus verfügen oder ihn einrichten möchten. In gleicher Weise gibt der ADI-Vorschlag der Kommission die Befugnis, ausländische Direktinvestitionen aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung für den Fall zu überprüfen, dass eine ausländische Direktinvestition möglicherweise Projekte und Programme von Unionsinteresse berührt. Im Sinne eines umfassenden Ansatzes führt der ADI-Vorschlag einen Notifizierungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ein.

Dem ADI-Vorschlag war keine Folgenabschätzung beigelegt. In der Begründung heißt es allerdings, der ADI-Vorschlag zielt auf verhältnismäßige Weise auf die wichtigsten Probleme ab, und andere Probleme würden später in einer Studie eingehender gewürdigt. Dessen ungeachtet wurde der ADI-Vorschlag durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit einer auf den verfügbaren Daten beruhenden sachlichen Beschreibung der ausländischen Übernahmen in der EU sowie einer kurzen Analyse der Problemstellung ergänzt.

Eine der Aufgaben des EDSB besteht in der Beratung der Dienststellen der Kommission bei der Abfassung neuer Legislativvorschläge, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben. In diesem Zusammenhang stellen wir fest, dass wir zu dem ADI-Vorschlag nicht konsultiert wurden, weder informell im Zuge der dienststellenübergreifenden Konsultation, noch unmittelbar nach der Annahme des ADI-Vorschlags. Dessen ungeachtet begrüßen wir die Konsultation durch die Kommission im derzeitigen Abschnitt des Legislativverfahrens.

Wir haben uns in den nachstehenden Kommentaren auf die Bestimmungen des ADI-Vorschlags beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

2. Kommentare des EDSB

Vorbemerkungen

In Artikel 2 des ADI-Vorschlags wird „ausländische Direktinvestition“ als „durch ausländische Investoren getätigte Investition jeder Art“ und der Begriff „ausländischer Investor“ als „eine natürliche Person oder ein Unternehmen aus einem Drittstaat, die/das eine ausländische Direktinvestition geplant oder getätigt hat“ definiert (Hervorhebung durch uns). Sofern die im ADI-Vorschlag vorgesehene Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen die Weitergabe oder den Austausch von Informationen über identifizierte oder identifizierbare natürliche Personen beinhaltet, stellt sie eindeutig eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG¹ und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 dar. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass auch die offizielle Bezeichnung einer juristischen Person personenbezogene Daten sind, wenn darin eine oder mehrere natürliche Personen genannt werden.² Außerdem enthalten auch die Informationen zur Eigentümerstruktur einer juristischen Person, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 des ADI-Vorschlags der Kommission zur Verfügung stellen sollen, zwangsläufig Daten natürlicher Personen. Somit zieht der ADI-Vorschlag ganz eindeutig die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und, ab dem 25. Mai 2018, der Verordnung (EU) 2016/679 („DSGVO“) nach sich. Sofern die Verarbeitung von der Kommission vorgenommen wird, ist die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (derzeit in der Überarbeitung³) anzuwenden.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der ADI-Vorschlag an verschiedenen Stellen von „vertraulichen Informationen“, „sensiblen Informationen“ oder „Vertraulichkeit“ spricht (z. B. Erwägungsgrund 20 oder Artikel 6 und 11). Nicht erwähnt werden hingegen die Verarbeitung personenbezogener Daten, der Schutz personenbezogener Daten oder die Rechte der betroffenen Person. Ganz konkret halten wir fest, dass im ADI-Vorschlag nicht klar gesagt wird, dass die Richtlinie 95/46/EG (ab dem 25. Mai 2018 die DSGVO) auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Kommission anzuwenden ist. Im Sinne der Klarheit empfehlen wir, in die ADI-Verordnung einen entsprechenden Erwägungsgrund aufzunehmen.

Verantwortlichkeit

Wir weisen darauf hin, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission im Zusammenhang mit dem ADI-Vorschlag als für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG⁴ und Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁵ auftreten, da sie den Zweck und die Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten festlegen (vgl. die Artikel 3 und 9 des ADI-Vorschlags). Als für die Verarbeitung Verantwortliche haben sie den ihnen aus dem Datenschutzrecht erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen, darunter die Durchführung geeigneter technischer und organisatorischer

¹ Und ab dem 25. Mai 2018 Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

² Siehe Urteil des EuGH in *Schecke* (C-92/09 und C-93/09), Slg. 2010, I-11063, Randnrn. 52-53.

³ COM (2017) 8. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.

⁴ Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2016/679.

⁵ Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

Maßnahmen, die Information der betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer Daten und die Gewährleistung der Ausübung der Rechte der betroffenen Personen nach dem Datenschutzrecht (unter anderem Recht aus Auskunft, Recht auf Berichtigung oder Recht auf Löschung).

In diesem Zusammenhang möchten wir daran erinnern, dass mit Artikel 26 DSGVO sowie Artikel 28 des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001 das Konzept der „gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen“ eingeführt wird. Das bedeutet für den Fall, dass zwei oder mehr Verantwortliche gemeinsam die Zwecke und Mittel einer Datenverarbeitung festlegen, sie auf transparente Weise ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten für die Einhaltung der Verpflichtungen aus der maßgeblichen Verordnung bestimmen müssen, insbesondere mit Blick auf die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen und ihrer Information. Nach unserer Auffassung könnte im Zusammenhang mit dem ADI-Vorschlag eine solche Situation im Hinblick auf die in den Artikeln 3 und 9 des Vorschlags vorgesehenen Verarbeitungen durchaus gegeben sein. Wir empfehlen daher, in die ADI-Verordnung eine einschlägige Bestimmung aufzunehmen, in der die Mitgliedstaaten und die Kommission ihre jeweiligen Rollen und Beziehungen gegenüber den betroffenen Personen regeln, oder eine entsprechende Regelung zu verabschieden, die dann den betroffenen Personen zur Verfügung gestellt werden sollte.

Verarbeitung personenbezogener Daten

Wir erinnern daran, dass personenbezogene Daten auf rechtmäßige Art und Weise und nach Treu und Glauben für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke verarbeitet werden sollten und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen.⁶ Diesbezüglich enthalten Artikel 6 der Richtlinie 95/46/EG⁷ und Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁸ eine erschöpfende Liste rechtlicher Gründe für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Daher muss eine Verarbeitung personenbezogener Daten stets aus einem dieser rechtlichen Gründe erfolgen, um rechtmäßig zu sein. Des Weiteren müssen personenbezogene Daten auf eine für die betroffene Person transparente Weise verarbeitet werden⁹ und dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein.¹⁰

Bei der ADI-Verordnung dürfte die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse erforderlich sein¹¹, nämlich die Verhütung des strategischen Erwerbs zentraler europäischer Vermögenswerte durch ausländische Investoren. Die ADI-Verordnung sollte daher in einer eigenen Bestimmung den Zweck der Verarbeitung festlegen und die relevanten Kategorien personenbezogener Daten angeben, die verarbeitet werden können,

⁶ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO; Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁷ Artikel 6 DSGVO.

⁸ Artikel 5 des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁹ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO; Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

¹⁰ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO; Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

¹¹ Vgl. Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO; Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags für eine neue Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

gleichzeitig aber deutlich machen, dass personenbezogene Daten nicht in einer mit diesem Zweck nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen.

Aufbewahrungsfrist

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der ADI-Vorschlag keine bestimmte Aufbewahrungsfrist oder eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten oder die Kommission vorsieht, die Daten nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums zu löschen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass personenbezogene Daten so lange, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden müssen, die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht. Wir empfehlen daher, in der ADI-Verordnung eine feste und verhältnismäßige Aufbewahrungsfrist festzulegen, nach deren Ablauf personenbezogene Daten von den Mitgliedstaaten und der Kommission zu löschen sind.

Brüssel,

Giovanni BUTTARELLI