



## **Stellungnahme des EDSB zur Konsultation durch den Datenschutzbeauftragten der Kommission bezüglich Empfehlungen, um die legitimen Interessen der Gewerkschaften der Organe der Union mit den Datenschutzrechten der Bediensteten in Einklang zu bringen (Fall 2021-0127)**

### **1. EINLEITUNG**

Am 2. Februar 2021 konsultierte der Datenschutzbeauftragte (der „DSB“) der Europäischen Kommission den EDSB gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung (EU) 2018/1725 (die „EU-Datenschutzverordnung“)<sup>1</sup> zu den Empfehlungen, die er erwog, um sicherzustellen, dass die Bediensteten der Kommission unerwünschte E-Mails von repräsentativen Gewerkschafts- und Berufsverbänden (die „Gewerkschaften“) abbestellen können.

Der DSB hob in seiner Konsultation hervor, dass die Gewerkschaften in der Regel nach nationalem Recht gegründet werden und dass auf sie auch eigens im Statut Bezug genommen wird<sup>2</sup>. Er legte eine Kopie der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den Gewerkschaften, die seit 18. Dezember 2008 in Kraft ist (die „Rahmenvereinbarung“), vor und stellte klar, dass der in Artikel 24 der Rahmenvereinbarung genannte Verhaltenskodex bislang nicht angenommen wurde.

Der DSB unterstrich ebenfalls, dass die Gewerkschaften E-Mails sowohl an ihre Mitglieder als auch an Nichtmitglieder und ohne vorherigen Abschluss eines Abonnements senden. Einige dieser E-Mails könnten als „*Werbung ... und ein indirekter Weg, um mehr Anhänger/Mitglieder zu gewinnen*“, gelten. Diesbezüglich hob der Datenschutzbeauftragte hervor, dass die Gewerkschaften mit einer Ausnahme keine Möglichkeit anbieten, sich von ihren Verteilerlisten abzumelden. Der DSB äußerte die Ansicht, dass die Kommissionsbediensteten in der Lage sein sollten, alle E-Mails von Gewerkschaften abzubestellen, und dass die Kommission diese Möglichkeit, nämlich im Rahmen eines Verhaltenskodex, sicherstellen sollte.

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr, ABI. 2018 L 295, S. 39: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725>

<sup>2</sup> Verordnung Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomenergiegemeinschaft: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20210101>

Der DSB bittet den EDSB in dieser Angelegenheit um Leitlinien.

## **2. RECHTLICHE PRÜFUNG**

### *2.1. Der Unterschied zwischen Personalvertretungen und Gewerkschaften*

Jedes Organ der Union hat eine Personalvertretung, die die Interessen ihrer Bediensteten vertritt<sup>3</sup>. Personalvertretungen üben in der Regel Tätigkeiten aus, wie z. B. die Mitwirkung an Entscheidungen über die Arbeitszeiten bestimmter Gruppen von Beamten, die mit bestimmten Aufgaben<sup>4</sup> betraut sind, und/oder die Ernennung eines Mitglieds für den Prüfungsausschuss, der angehende Mitarbeiter prüft<sup>5</sup>. In diesem Zusammenhang verarbeitet eine Personalvertretung personenbezogene Daten der Bediensteten der Organe der Union, um die Interessen der Bediensteten gegenüber den Organen der Union<sup>6</sup> in Übereinstimmung mit den in der EU-Datenschutzverordnung dargelegten Regeln zu vertreten, zu fördern und zu verteidigen. Das Mandat einer Personalvertretung beträgt zwischen 1 Jahr und 3 Jahren und ihre Mitglieder werden in einer geheimen Abstimmung gewählt<sup>7</sup>.

Allgemeiner ausgedrückt haben die Bediensteten der Organe der Union die Vereinigungsfreiheit. Sie dürfen Gewerkschaftsmitglieder sein<sup>8</sup>. Gewerkschaften sind üblicherweise Verbände, die nach nationalem Recht gegründet wurden<sup>9</sup> und die personenbezogene Daten in Übereinstimmung mit den in der DSGVO dargelegten Regeln verarbeiten<sup>10</sup>. Sie handeln im allgemeinen Interesse der Bediensteten unbeschadet der im Statut festgelegten Befugnisse der Personalvertretung. Vorschläge der Kommission, beispielsweise zur Überarbeitung des Statuts, können Gegenstand von Konsultationen von repräsentativen Gewerkschaften sein<sup>11</sup>. Gewerkschaften verarbeiten personenbezogene Daten für die Eintragung von

---

<sup>3</sup> Artikel 9 Absätze 1 und 3 des Statuts.

<sup>4</sup> Artikel 55 Absatz 2 des Statuts.

<sup>5</sup> Artikel 3 von Anhang III des Statuts.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise Punkt 7 der EDSB-Aufzeichnung der Verarbeitungstätigkeiten zu EDSB-Tätigkeiten der Personalvertretung: [https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/43\\_staff\\_committee\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/43_staff_committee_en.pdf)

<sup>7</sup> Artikel 1 von Anhang II des Statuts.

<sup>8</sup> Artikel 24b des Statuts. Vgl. insoweit ebenso Artikel 26 des Statuts: *„Die Personalakte darf keinerlei Angaben über die politischen, gewerkschaftlichen, weltanschaulichen oder religiösen Aktivitäten und Überzeugungen bzw. über die Rasse, den ethnischen Ursprung oder die sexuelle Ausrichtung des Beamten enthalten. Der vorstehende Absatz untersagt indessen nicht, dass dem Beamten bekannte Verwaltungsakte und Unterlagen, die zur Anwendung des Statuts erforderlich sind, in die Personalakte aufgenommen werden.“*

<sup>9</sup> Vgl. z. B. „Union for Unity“, ein internationaler gemeinnütziger Verband, der in Belgien niedergelassen ist: <https://u4unity.eu/statutu4U.htm>

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 2016 L 119, S. 1: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

<sup>11</sup> Artikel 10 und 10b des Statuts.

Mitgliedschaften, den Versand von Newslettern und, allgemeiner ausgedrückt, für die einfache Kommunikation mit ihren Mitgliedern<sup>12</sup>. Jedes Organ der Union kann Vereinbarungen bezüglich seiner Bediensteten mit seinen repräsentativen Gewerkschaften schließen<sup>13</sup>.

## 2.2. Die Rahmenvereinbarung und der Verhaltenskodex

Die Rahmenvereinbarung scheint eine solche Vereinbarung zu sein. Gemäß der vom DSB vorgelegten Kopie regelt die Rahmenvereinbarung die Beziehungen zwischen der Kommission und den Gewerkschaften<sup>14</sup>. Sie bestätigt, dass die Beamten der Kommission Mitglieder einer Gewerkschaft sein dürfen, ebenso ihre Beamten außer Dienst und sonstige Bedienstete<sup>15</sup>. Sie unterstreicht, dass die Gewerkschaften im allgemeinen Interesse der Bediensteten unbeschadet der im Statut übertragenen Befugnisse an die Personalvertretungen, handeln<sup>16</sup>. Sie hebt auch hervor, dass die Gewerkschaften vollkommen unabhängig in ihren Handlungen sind<sup>17</sup>.

Unter den verschiedenen Verpflichtungen der Kommission, die in der Rahmenvereinbarung gegenüber den Gewerkschaften dargelegt sind, betrifft eine die Verfügbarkeit von Räumlichkeiten der Kommission für die Mitglieder der Gewerkschaft für Tätigkeiten, die direkt die Kommissionsbediensteten betreffen<sup>18</sup>. Eine weitere betrifft die Postdienststellen der Kommission, die Gewerkschaftsdokumente an die Büros der Bediensteten in den Gebäuden der Kommission verteilen<sup>19</sup>. Daraus lässt sich schließen, dass die Kommission verpflichtet ist, die Arbeit der Gewerkschaften in ihren Gebäuden zu erleichtern. Wenn sich die Gewerkschaften jedoch per E-Mail an die Kommissionsbediensteten wenden, besagt die Rahmenvereinbarung eindeutig, dass die Kommission den Gewerkschaften den Versand von E-Mails von ihrem funktionalen Postfach an alle Kommissionsbediensteten genehmigen kann, vorbehaltlich der bewährten Verfahren, die in einem eigens für diesen Zweck ausgearbeiteten Kodex abgefasst wurden<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Siehe z. B. Punkt 3 der Datenschutzerklärung des Europäischen Beamtenbunds: <https://www.ffpe-bxl.eu/?q=privacy-policy>

<sup>13</sup> Artikel 10c des Statuts.

<sup>14</sup> Artikel 1 der Rahmenvereinbarung. Der EDSB stellt fest, dass die vorgelegte Kopie der Rahmenvereinbarung weder unterzeichnet noch mit Datum versehen ist.

<sup>15</sup> Artikel 2 der Rahmenvereinbarung.

<sup>16</sup> Artikel 3 der Rahmenvereinbarung.

<sup>17</sup> Artikel 5 der Rahmenvereinbarung.

<sup>18</sup> Artikel 22 der Rahmenvereinbarung.

<sup>19</sup> Artikel 25 der Rahmenvereinbarung: „Gewerkschaftsdokumente werden von der zentralen Postdienststelle und den internen Postdienststellen der GD an die Büros der Bediensteten in den Verwaltungsgebäuden verteilt. Anerkannte Organisationen dürfen den internen Postdienst zur Verteilung dieser Post an die Bediensteten nutzen.“

<sup>20</sup> Artikel 24 der Rahmenvereinbarung: „Die Verwaltung **kann** den repräsentativen Organisationen (und ihren Mitgliedselementen) den Versand von E-Mails von ihrem funktionalen Postfach [sic] an alle Bediensteten genehmigen. Für den Versand dieser E-Mails gilt ein spezifischer Verhaltenskodex.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

Gemäß DSB senden die Gewerkschaften solche E-Mails. Ich gehe daher davon aus, dass die Kommission den Gewerkschaften die erforderliche Genehmigung erteilt hat, das Nutzerverzeichnis der Kommission mit der Absicht zu nutzen, alle Bediensteten zu kontaktieren<sup>21</sup>.

Insofern stelle ich jedoch fest, dass bislang kein Verhaltenskodex angenommen wurde, um den Versand von E-Mails durch Gewerkschaften zu regulieren. Zudem ist mir bekannt, dass die empfangenden Kommissionsbediensteten in den meisten Fällen keine wirkliche Möglichkeit haben, die meisten Verteilerlisten der Gewerkschaften abzubestellen.

### 2.3. Die E-Mails der Gewerkschaften an die Kommissionsbediensteten

Da die Rahmenvereinbarung keine ausreichenden Angaben zum Zweck, aus dem die Gewerkschaft E-Mails an alle Kommissionsbediensteten senden dürfen<sup>22</sup>, macht und in Ermangelung eines Verhaltenskodex, wird meine Analyse auf den Bestimmungen der DSGVO und der EU-Datenschutzverordnung beruhen.

Ich gehe davon aus, dass die Gewerkschaften das interne Nutzerverzeichnis der Kommissionsbediensteten als Verteilerliste für E-Mails nutzen.

Insoweit stelle ich fest, dass Artikel 38 Absatz 1 der EU-Datenschutzverordnung vorsieht, dass personenbezogene Daten in Nutzerverzeichnissen und der Zugang zu solchen Verzeichnissen auf das für die besonderen Zwecke des Nutzerverzeichnisses unbedingt erforderliche Maß zu beschränken sind. Artikel 38 Absatz 2 sieht vor, dass die Organe und Einrichtungen der Union die erforderlichen Maßnahmen treffen, um zu verhindern, dass die in diesen Verzeichnissen enthaltenen personenbezogenen Daten, unabhängig davon, ob sie der Öffentlichkeit zugänglich sind, für Zwecke des Direktmarketings verwendet werden.

Meine Analyse wird sich auf die zwei Kategorien von E-Mails, die in der Konsultation genannt werden, konzentrieren: diejenigen, die (i) „unter die Rolle der Gewerkschaften

---

<sup>21</sup> Der EDSB erhielt keine Kopien der Genehmigung.

<sup>22</sup> Die Rahmenvereinbarung verweist nur auf: „Artikel 24: Versand von E-Mails an Bedienstete – Die Verwaltung kann den repräsentativen Organisationen (und ihren Mitgliedern) den Versand von E-Mails von ihrem funktionalen Postfach an alle Bediensteten genehmigen. Für den Versand dieser E-Mails gilt ein spezifischer Verhaltenskodex.“ (Hervorhebung hinzugefügt) Wenn man allerdings bedenkt, dass die Rahmenvereinbarung auch Folgendes vorsieht: „Artikel 25: Verteilung von Gewerkschaftsdokumenten – Gewerkschaftsdokumente werden von der zentralen Postdienststelle und den internen Postdienststellen der GD an die Büros der Bediensteten in den Verwaltungsgebäuden verteilt. Anerkannte Organisationen dürfen den internen Postdienst zur Verteilung dieser Post an die Bediensteten nutzen“ (Hervorhebung hinzugefügt). Mir ist bekannt, dass die E-Mails, zu deren Versand die Gewerkschaften die Genehmigung erhalten haben können, nicht notwendigerweise auf „Gewerkschaftsdokumente“ beschränkt sind.

fallen (d. h. um die Interessen der Bediensteten zu verteidigen)“; und diejenigen, die (ii) „als Werbung der Gewerkschaften und als ein indirekter Weg, um mehr Anhänger/Mitglieder zu gewinnen, identifiziert wurden“.

(i) E-Mails, die von Gewerkschaft im allgemeinen Interesse der Bediensteten verschickt wurden<sup>23</sup>

Die Genehmigung der Kommission gegenüber den Gewerkschaften, das Personalverzeichnis mit der Absicht zu nutzen, E-Mails zur Verteidigung der Interessen des Personals zu versenden, kann als Übermittlung personenbezogener Daten an in der Union niedergelassene Empfänger, die nicht Organe und Einrichtungen der Union sind, zur Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der EU-Datenschutzverordnung angesehen werden.<sup>24</sup> Diese Nutzung kann tatsächlich als ein Zugriff, der „auf das für die besonderen Zwecke des Nutzerverzeichnisses unbedingt erforderliche Maß zu beschränken“ ist, gelten (vgl. Artikel 38 Absatz 1 der EU-Datenschutzverordnung).

Gewerkschaften üben ihrerseits beim Versenden von E-Mails an die Kommissionsbediensteten im Rahmen ihrer geschäftlichen Kerntätigkeiten, um die Interessen der Bediensteten gegenüber der Kommission zu vertreten, eine rechtmäßige Aufgabe gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO aus<sup>25</sup>. Die Empfänger haben jedoch das Recht, aus Gründen, die sich auf ihre persönliche Situation beziehen, jederzeit gegen diese Verarbeitung Widerspruch gemäß Artikel 21 Absatz 1 DSGVO einzulegen<sup>26</sup>. Um die Empfänger ordnungsgemäß über dieses Recht zu informieren, sollten die Gewerkschaften idealerweise in jede einzelne E-Mail, die an die Kommissionsbediensteten gesendet wird, eine(n) (Link zu einer) Datenschutzerklärung aufnehmen, einschließlich einer einfachen Möglichkeit, sich aus der Mailingliste der Gewerkschaft auszutragen.

---

<sup>23</sup> Artikel 10b des Statuts: „Die Gewerkschaftsverbände ... handeln im allgemeinen Interesse des Personals unbeschadet der im Statut festgelegten Befugnisse der Personalvertretungen.“

<sup>24</sup> „I. [P]ersonenbezogene Daten [werden] an in der Union niedergelassene Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der Union sind, nur übermittelt, wenn (a) der Empfänger nachweist, dass die Daten für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich sind, die im öffentlichen Interesse liegt, oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Empfänger übertragen wurde ...“

<sup>25</sup> „Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist: ... die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt ...“

<sup>26</sup> „Die betroffene Person hat das Recht, aus Gründen, die sich aus ihrer besonderen Situation ergeben, jederzeit gegen die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten, die aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e ... erfolgt, Widerspruch einzulegen; dies gilt auch für ein auf diese Bestimmungen gestütztes Profiling. Der Verantwortliche verarbeitet die personenbezogenen Daten nicht mehr, es sei denn, er kann zwingende schutzwürdige Gründe für die Verarbeitung nachweisen, die die Interessen, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person überwiegen, oder die Verarbeitung dient der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen.“

(ii) *E-Mails, die als eine Werbung der Gewerkschaften und als ein indirekter Weg, mehr Anhänger/Mitglieder zu gewinnen, identifiziert wurden*

Diese E-Mails können als E-Mails, die für Direktwerbungszwecke gesendet wurden, angesehen werden. Während die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken der Direktwerbung als aufgrund eines berechtigten Interesses<sup>27</sup> erfolgt angesehen werden kann, sind die Gewerkschaften verpflichtet, diese Daten nicht mehr für diesen Zweck zu verarbeiten, wenn eine betroffene Person in Übereinstimmung mit Artikel 21 Absatz 2 und Absatz 3 DSGVO widerspricht<sup>28</sup>. Wie vorstehend erwähnt, sollten die betroffenen Personen eindeutig über dieses Recht informiert werden und eine einfache Möglichkeit zur Abmeldung erhalten.

Ich erinnere daran, dass die Kommission gemäß Artikel 38 Absatz 2 der EU-Datenschutzverordnung verpflichtet ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die im Nutzerverzeichnis der Bediensteten enthaltenen personenbezogenen Daten für diese Zwecke verwendet werden<sup>29</sup>. Ein spezifischer Verhaltenskodex, der das Versenden von E-Mails durch die Gewerkschaften an alle Kommissionsbediensteten im Allgemeinen regelt und das Direktmarketing im Besonderen verbietet, könnte eine solche Maßnahme sein und hätte daher bereits angenommen werden müssen. Unter den Umständen, in denen die Kommission dieser Verpflichtung nicht nachkommt, nämlich durch die Annahme eines solchen Verhaltenskodex, bleibt den einzelnen Bediensteten, die Marketing-E-Mails erhalten, nur die Möglichkeit, gegen die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten Widerspruch einzulegen, gefolgt von einem Antrag direkt bei der Gewerkschaft auf Löschung ihrer Daten gemäß der DSGVO<sup>30</sup>, wenn sie dies wünschen.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNG**

Das Vorstehende zeigt, dass die Kommission offenbar nicht „*alle erforderlichen Maßnahmen*“ ergriffen hat, um Artikel 38 Absatz 2 der EU-Datenschutzverordnung nachzukommen.

---

<sup>27</sup> Siehe Erwägungsgrund 47 DSGVO.

<sup>28</sup> „*Werden personenbezogene Daten verarbeitet, um Direktwerbung zu betreiben, so hat die betroffene Person das Recht, jederzeit Widerspruch gegen die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten zum Zwecke derartiger Werbung einzulegen; dies gilt auch für das Profiling, soweit es mit solcher Direktwerbung in Verbindung steht. Widerspricht die betroffene Person der Verarbeitung für Zwecke der Direktwerbung, so werden die personenbezogenen Daten nicht mehr für diese Zwecke verarbeitet.*“

<sup>29</sup> Artikel 38 der EU-Datenschutzverordnung: „*1. Personenbezogene Daten in Nutzerverzeichnissen und der Zugang zu solchen Verzeichnissen sind auf das für die besonderen Zwecke des Nutzerverzeichnisses unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. 2. Die Organe und Einrichtungen der Union treffen die erforderlichen Maßnahmen, um zu verhindern, dass die in diesen Verzeichnissen enthaltenen personenbezogenen Daten, unabhängig davon, ob sie der Öffentlichkeit zugänglich sind, für Zwecke des Direktmarketings verwendet werden.*“

<sup>30</sup> Artikel 21 DSGVO. Siehe auch Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c.

Daher stimme ich der geplanten Empfehlung des Datenschutzbeauftragten zu, dass die Kommission den in Artikel 24 der Rahmenvereinbarung genannten Verhaltenskodex ohne weitere Verzögerung annehmen sollte. In diesem Kodex sollte die Kommission insbesondere darlegen, dass sich ihre Genehmigung nicht auf das Direktmarketing erstreckt. Der Kodex sollte auch vorsehen, dass die Gewerkschaften den empfangenden Kommissionsbediensteten eine klare Möglichkeit bieten müssen, sich von den Mailinglisten der Gewerkschaft abzumelden (unabhängig von der Art der E-Mail), sowie eine Verpflichtung der Gewerkschaften vorsehen, sicherzustellen, dass jede Anfrage in diesem Sinne unverzüglich bearbeitet wird. Darüber hinaus sollte der Kodex die Gewerkschaften an ihre Verpflichtung erinnern, die empfangenden Kommissionsbediensteten ordnungsgemäß über ihre Rechte als betroffene Personen zu informieren, nämlich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu widersprechen, und zwar durch eine transparente und leicht verständliche Datenschutzerklärung, einschließlich der Möglichkeit, sich in jeder E-Mail einfach abzumelden.

Brüssel, den 15. April 2021

**[elektronisch unterzeichnet]**

Wojciech Rafał WIEWIORÓWSKI