



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 8/2017

**Stellungnahme des EDSB
zu dem Vorschlag für
eine Verordnung über die
Einrichtung eines
zentralen digitalen
Zugangstors und den
Grundsatz der
„einmaligen Erfassung“**



1. August 2017

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 „im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden“; er ist „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und der betroffenen Personen in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten“ zuständig. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ist die Kommission zur Konsultation des EDSB verpflichtet, „wenn [sie] einen Vorschlag für Rechtsvorschriften bezüglich des Schutzes der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt“.

Er wurde zusammen mit dem Stellvertretenden Datenschutzbeauftragten im Dezember 2014 ernannt und speziell mit einem konstruktiven und proaktiven Vorgehen beauftragt. In seiner im März 2015 veröffentlichten Fünf-Jahres-Strategie legt der EDSB dar, wie er diesen Auftrag auf verantwortungsvolle Weise zu erfüllen gedenkt.

Diese Stellungnahme geht auf eine formelle Konsultation durch die Europäische Kommission gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 sowie eine zeitgleiche Konsultation durch das Europäische Parlament zurück und enthält Kommentare und Empfehlungen zu der Frage, wie sich das Recht auf Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten in der vorgeschlagenen Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors und zur Änderung der IMI-Verordnung besser gewährleisten lassen.

Zusammenfassung

Der Vorschlag gehört zu den ersten EU-Instrumenten, in denen der Grundsatz der einmaligen Erfassung ausdrücklich erwähnt und angewandt wird, mit dem sichergestellt werden soll, dass EU-Bürger und Unternehmen von einer Behörde nur einmal zur Einreichung bestimmter Informationen aufgefordert werden, und dass die Behörden dann bereits vorhandene Informationen wieder verwenden können. Der Vorschlag sieht vor, dass der Austausch von Nachweisen für bestimmte grenzüberschreitende Verfahren (wie beispielsweise der Antrag auf Anerkennung beruflicher Qualifikationen) durch das ausdrückliche Ersuchen eines Nutzers ausgelöst wird und dann in einem von der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgebauten technischen System ablaufen soll, das über einen eingebauten Vorschau-Mechanismus verfügt, der die Transparenz dem Nutzer gegenüber gewährleistet.

Der EDSB begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Modernisierung von Verwaltungsdienstleistungen und weiß zu schätzen, dass sich die Kommission Gedanken über mögliche Auswirkungen dieses Vorschlags auf den Schutz personenbezogener Daten macht. Die Stellungnahme ergeht auf ausdrückliches Ersuchen sowohl der Kommission als auch des Europäischen Parlaments. Sie stützt sich ferner auf die Prioritäten des estnischen Ratsvorsitzes, zu denen ausdrücklich „*digitales Europa und freier Datenverkehr*“ gehören.

Der EDSB möchte nicht nur konkrete Empfehlungen im Sinne einer weiteren Verbesserung der Qualität der Rechtsvorschriften formulieren, sondern auch die Gelegenheit nutzen und einleitend einen Überblick über zentrale Aspekte des Grundsatzes der einmaligen Erfassung ganz allgemein geben, auch wenn viele dieser Fragen sich nicht zwangsläufig im Zusammenhang mit dem Vorschlag in seiner jetzigen Form stellen. Es geht dabei insbesondere um die Rechtsgrundlage der Verarbeitung, die Zweckbindung und die Rechte betroffener Personen. Der EDSB unterstreicht, dass für eine erfolgreiche Anwendung einer EU-weiten einmaligen Erfassung und einen rechtmäßigen grenzüberschreitenden Austausch von Daten die einmalige Erfassung im Einklang mit den relevanten Grundsätzen des Datenschutzes durchgeführt werden muss.

Mit Blick auf den Vorschlag selber unterstützt der EDSB die Bemühungen dahingehend, dass betroffene Personen die Kontrolle über ihre Daten behalten, indem unter anderem ein „*ausdrückliches Ersuchen des Nutzers*“ verlangt wird, bevor irgendwelche Nachweise zwischen zuständigen Behörden ausgetauscht werden, und indem dem Nutzer die Möglichkeit geboten wird, die auszutauschenden Nachweise vorab einzusehen. Des Weiteren begrüßt er die Änderungen an der IMI-Verordnung, mit denen die Bestimmungen über den für das IMI vorgesehenen Mechanismus für eine koordinierte Überwachung bestätigt und auf den neuesten Stand gebracht werden und ferner der Europäische Datenschutzausschuss („*EDSA*“) in die Lage versetzt wird, die technischen Möglichkeiten des IMI für den Informationsaustausch im Zusammenhang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zu nutzen.

Die Stellungnahme enthält Empfehlungen zu einer ganzen Reihe von Fragen; im Mittelpunkt stehen jedoch die Rechtsgrundlage des grenzüberschreitenden Austauschs von Nachweisen, die Zweckbindung und der Anwendungsbereich des Grundsatzes der einmaligen Erfassung sowie praktische Aspekte rund um die Nutzerkontrolle. In den zentralen Empfehlungen wird unter anderem klargelegt, dass der Vorschlag keine Rechtsgrundlage für die Nutzung des technischen Systems für den Austausch von Informationen für andere Zwecke als die bietet, die in den vier aufgeführten Richtlinien genannt werden oder ansonsten im geltenden EU-Recht oder einzelstaatlichen Recht aufgeführt sind, und dass der Vorschlag nicht auf eine Einschränkung des Grundsatzes der Zweckbindung nach der DSGVO abhebt; darüber hinaus

wird dort eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der Nutzerkontrolle klargestellt. Mit Blick auf die Änderungen an der IMI-Verordnung empfiehlt der EDSB, die DSGVO in den Anhang der IMI-Verordnung aufzunehmen, damit das IMI potenziell auch für Zwecke des Datenschutzes eingesetzt werden kann.

INHALT

I. Inhalt

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND	6
2. GRUNDSATZ DER EINMALIGEN ERFASSUNG UND DATENSCHUTZ	8
3. EMPFEHLUNGEN	13
3.1. RECHTSGRUNDLAGE FÜR DEN GRENZÜBERSCHREITENDEN AUSTAUSCH VON NACHWEISEN (ARTIKEL 12).....	14
3.2. ZWECKBINDUNG (ARTIKEL 12 ABSATZ 6).....	15
3.3. AUSDRÜCKLICHES ERSUCHEN DES NUTZERS (ARTIKEL 12 ABSATZ 4)	16
3.4. „VORSCHAU“ (ARTIKEL 12 ABSATZ 2 BUCHSTABE E)	17
3.5. DEFINITION VON „NACHWEIS“; SPANNE DER ABGEDECKTEN ONLINE-VERFAHREN (ARTIKEL 3 ABSATZ 4 UND ARTIKEL 2 ABSATZ 2 BUCHSTABE B)	18
3.6. WEITERE EMPFEHLUNGEN: ÄNDERUNGEN AN DER IMI-VERORDNUNG (ARTIKEL 36).....	19
3.7. DATENSCHUTZ ALS INFORMATIONSBEREICH UND DATENSCHUTZBEHÖRDEN ALS PROBLEMLÖSER (ARTIKEL 2 UND ANHÄNGE I UND III)	20
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	21
Endnoten	24

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹ und auf die 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,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 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 Datenverkehr³, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2, Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 46 Buchstabe d —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Am 2. Mai 2017 verabschiedete die Europäische Kommission („Kommission“) einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012⁴ („Vorschlag“).

Ziel des Vorschlags ist es, Bürgern und Unternehmen grenzüberschreitende Aktivitäten zu erleichtern, indem ihnen über ein zentrales digitales Zugangstor benutzerfreundlicher Zugang zu Informationen, Verfahren und Hilfs- und Problemlösungsdiensten verschafft wird, die sie benötigen, um ihre Rechte im Binnenmarkt wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund stellt der Vorschlag eine wichtige Initiative auf dem Weg der Kommission hin zu einem vertieften und gerechteren Binnenmarkt sowie einem digitalen Binnenmarkt dar.⁵

In den Artikeln 4 bis 6 des Vorschlags sind die von dem zentralen digitalen Zugangstor angebotenen „Zugangstor-Dienste“ dargestellt. Sie greifen den Titel des Vorschlags auf und umfassen

- den Zugang zu Informationen,
- den Zugang zu Verfahren und
- den Zugang zu Hilfs- und Problemlösungsdiensten.

Festzuhalten ist ferner, dass mit Artikel 36 des Vorschlags mehrere Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 („IMI-Verordnung“)⁶ geändert werden sollen, die die Rechtsgrundlage für den Betrieb des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI“) bildet.⁷

Der Vorschlag gehört zu den ersten EU-Instrumenten, in denen der Grundsatz der einmaligen Erfassung ausdrücklich erwähnt und angewandt wird.⁸ Zum Begriff der einmaligen Erfassung und zu deren Vorteilen heißt es in dem Vorschlag erläuternd, „Bürgerinnen und Bürger sowie

Unternehmen sollten Behörden beim grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen dieselben Informationen nicht mehr als einmal vorlegen müssen“.⁹ Gemäß dem Vorschlag soll der Austausch von Nachweisen für bestimmte Verfahren durch ein Ersuchen des Nutzers ausgelöst und dann in dem von der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgebauten technischen System erfolgen¹⁰ (für nähere Einzelheiten siehe weiter unten Abschnitt 3).

Die vorliegende Stellungnahme geht auf ein Ersuchen der Kommission und ein späteres eigenes Ersuchen des Europäischen Parlaments („*Parlament*“) an den Europäischen Datenschutzbeauftragten („*EDSB*“) als unabhängige Aufsichtsbehörde zurück, eine Stellungnahme zu dem Vorschlag vorzulegen. Der EDSB begrüßt, dass er von beiden Organen konsultiert wurde. Die Stellungnahme schließt an eine informelle Konsultation des EDSB durch die Kommission vor der Annahme des Vorschlags an.

Der EDSB nimmt zur Kenntnis und begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Modernisierung von Verwaltungsdienstleistungen durch bessere Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit von Informationen überall in der EU. Er unterstreicht insbesondere, dass der Grundsatz der einmaligen Erfassung einen Beitrag zum Erreichen dieser Ziele leisten könnte, sofern das geltende Datenschutzrecht eingehalten und die Grundrechte betroffener Personen gewahrt werden.

Der EDSB weiß zu würdigen, dass sich Kommission und Parlament Gedanken über mögliche Auswirkungen dieses Vorschlags auf den Schutz personenbezogener Daten machen. Er begrüßt, dass einige seiner informellen Kommentare Berücksichtigung gefunden haben. Es unterstützt insbesondere

- die Bemühungen dahingehend, dass betroffene Personen die Kontrolle über ihre Daten behalten, indem unter anderem ein „*ausdrückliches Ersuchen des Nutzers*“ verlangt wird, bevor irgendwelche Nachweise zwischen zuständigen Behörden ausgetauscht werden (Artikel 12 Absatz 2 4), und indem dem Nutzer die Möglichkeit geboten wird, die auszutauschenden Nachweise vorab einzusehen (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e);
- die Bemühungen um eine Definition des sachlichen Anwendungsbereichs des Grundsatzes der einmaligen Erfassung (Artikel 12 Absatz 1) und
- die ausdrückliche Vorgabe der Verwendung anonymer und/oder aggregierter Daten für das Erfassen einschlägiger Rückmeldungen von Nutzern und Statistiken (Artikel 21 bis 23);
- ferner begrüßt er die vorgeschlagene Änderung der IMI-Verordnung, mit der die Bestimmungen über den für das IMI vorgesehenen Mechanismus für die koordinierte Überwachung des IMI im Sinne eines einheitlichen und kohärenten Vorgehens bestätigt und auf den neuesten Stand gebracht werden (Artikel 36 Absatz 6 Buchstabe b);
- schließlich nimmt er mit Zufriedenheit eher allgemeine Bestimmungen wie die Erwägungsgründe 43 und 44 und Artikel 29 zur Kenntnis, aus denen das Engagement für die Wahrung der Grundrechte betroffener Personen einschließlich des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten spricht.

Zweck dieser Stellungnahme ist es, konkrete Empfehlungen bezüglich noch bestehender Datenschutzbelange zu formulieren und damit die Qualität der Rechtsvorschriften weiter zu verbessern (siehe weiter unten Abschnitt 3). Von den drei weiter oben erwähnten Zugangstor-Diensten wird sich die Stellungnahme vorwiegend mit dem „*Zugang zu Verfahren*“ (Artikel 5) und vor allem mit den Bestimmungen über den „*grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden*“ gemäß Artikel 12 beschäftigen, da diese für den

Schutz personenbezogener Daten von erheblicher Bedeutung sind. Der Rest des Vorschlags (einschließlich seiner Bestimmungen über den Zugang zu Informationen und den Zugang zu Hilfs- und Problemlösungsdiensten) ruft weniger Bedenken hervor. Außerdem wird sich der EDSB auch kurz zu ausgewählten Änderungen an der IMI-Verordnung äußern.

Der EDSB möchte ferner die Gelegenheit nutzen und einleitend einen Überblick über zentrale Aspekte des Grundsatzes der einmaligen Erfassung ganz allgemein geben, auch wenn viele dieser Fragen sich nicht zwangsläufig im Zusammenhang mit dem Vorschlag in seiner jetzigen Form stellen (siehe weiter unten Abschnitt 2).

2. GRUNDSATZ DER EINMALIGEN ERFASSUNG UND DATENSCHUTZ

Es gibt keine einheitliche Definition des Grundsatzes der einmaligen Erfassung; er kann also auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlicher Intensität umgesetzt werden.¹¹ Generell impliziert das Wort „*einmalig*“ den Austausch von Informationen oder Dokumenten (automatisch oder auf Ersuchen) zwischen verschiedenen staatlichen Stellen, damit diese ihre öffentlichen Aufgaben wahrnehmen können. Ziel ist es, den Verwaltungsaufwand zu verringern, die Wiederverwendung von Informationen zu erleichtern und, wie es das Wort schon besagt, zu vermeiden helfen, dass Personen und Unternehmen die gleichen Dokumente oder Informationen mehr als einmal bei den Behörden einreichen müssen.

„Einmalige Erfassung“ nach dem EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020: potenzielle Vorteile

Der EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 räumt ein, dass eine Öffnung von Daten zwischen öffentlichen Verwaltungen *„deren Effizienz steigern und die Mobilität der Unternehmen und Menschen unterstützen würde“*.¹² In einer für die Europäische Kommission erstellten Studie, *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses* („Smart Study“), wird diese Auffassung ebenfalls vertreten und heißt es, eine europaweite Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung könne erheblichen Vorteile für öffentliche Verwaltungen, Menschen und Unternehmen mit sich bringen.¹³ Des Weiteren heißt es dort, dass eine Anwendung des Grundsatzes überall in der Europäischen Union den Erwartungen von Bürgern anderer Länder entsprechen könnte, Dienstleistungen ohne unnötigen Verwaltungsaufwand in Anspruch nehmen zu können.¹⁴

In dem bereits erwähnten eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 wird der Grundsatz der einmaligen Erfassung folgendermaßen beschrieben: *„Öffentliche Verwaltungen sollen sicherstellen, dass die Menschen und Unternehmen ihnen dieselben Informationen nur einmal übermitteln.“*¹⁵ Das bedeutet, dass Behörden nicht länger *„mehrfach dieselben Informationen anfordern, wenn sie bereits vorliegende Informationen verwenden können“*¹⁶, und dass keine zusätzliche Belastung für Bürger und Unternehmen entsteht¹⁷. Im Kern bedeutet dies, dass zuständige Behörden Daten (einschließlich personenbezogene Daten) in einem anderen Zusammenhang und für einen anderen Zweck als den austauschen und verwenden (weiterverarbeiten) dürfen (oder sogar müssen), für den die Daten ursprünglich erhoben wurden. In der Smart Study wird auch eingeräumt, dass *„die einmalige Erfassung vom kollektiven Verständnis und der kollektiven Akzeptanz der Wiederverwendung von Daten abhängt“*.¹⁸

Datenschutzaspekte

Der Grundsatz der einmaligen Erfassung kann – je nach seiner Definition und Umsetzung – möglicherweise einige Fragen im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten aufwerfen, insbesondere zu folgenden Aspekten:

- Rechtsgrundlage der Verarbeitung
- Zweckbindung und Datenminimierung
- und Rechte betroffener Personen

Der EDSB unterstreicht, dass für eine erfolgreiche Anwendung einer EU-weiten einmaligen Erfassung und einen rechtmäßigen grenzüberschreitenden Austausch von Daten die einmalige Erfassung in vollem Einklang mit den relevanten Grundsätzen des Datenschutzes durchgeführt werden muss.¹⁹ Nachstehend wird auf einige der wichtigsten Datenschutzfragen eingegangen.

Rechtsgrundlage der Verarbeitung

Artikel 6 der Datenschutz-Grundverordnung (nachstehend „*DSGVO*“)²⁰ verlangt, dass personenbezogene Daten nur verarbeitet werden dürfen, wenn einer der in diesem Artikel aufgeführten sechs rechtlichen Gründe gegeben ist. Dieses Erfordernis steht in Verbindung mit dem umfassenderen Grundsatz der „*Rechtmäßigkeit*“, der Gegenstand von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a ist und verlangt, dass personenbezogene Daten „auf rechtmäßige Weise“ verarbeitet werden müssen. Die drei wichtigsten Grundlagen für die Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung sind Einwilligung²¹, Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung²² und Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe/Ausübung öffentlicher Gewalt²³.

Je nach den Gegebenheiten kann die eine oder andere dieser Rechtsgrundlagen die angemessenste sein. In den folgenden Unterabschnitten soll ein kurzer Überblick über die einzelnen Grundlagen vermittelt werden, illustriert mit ein paar praktischen Beispielen.

Als Faustregel empfiehlt der EDSB im Sinne der Rechtssicherheit in Fällen immer wiederkehrenden und strukturierten Datenaustauschs, nach Möglichkeit die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten nach dem Grundsatz der einmaligen Erfassung in einem Rechtsinstrument zu regeln, das angemessene Garantien für die Einhaltung des Datenschutzrechts bietet, unter anderem des Grundsatzes der Zweckbindung, und das die Wahrung der Rechte betroffener Personen gewährleistet.²⁴

Der Rechtsakt über die Einführung der Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung sollte ganz klar festlegen, ob ein Datenaustausch zwischen Behörden nur nach einer ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage gegebenen Einwilligung der betroffenen Personen erfolgt, oder ob laut Gesetz die Verpflichtung oder Genehmigung zum Datenaustausch besteht.

Im Sinne der Rechtssicherheit hat es sich als hilfreich erwiesen, im Gesetz die Rechtsgrundlage für eine Verarbeitung personenbezogener Daten anzugeben (in der Regel im verfügenden Teil des Rechtsakts oder auch, sofern ausreichend und angemessen, in einem Erwägungsgrund).

Einwilligung

Bei angemessenem Einsatz kann die Einwilligung betroffenen Personen ein gutes Maß an Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten bieten. Dazu muss die Einwilligung jedoch die Bedingungen in der DSGVO erfüllen, muss also ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage gegeben worden sein. Diese Bedingungen wurden von der Artikel 29-

Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme 15/2011 zur Definition von Einwilligung²⁵ ausführlich erläutert und in der DSGVO näher spezifiziert.

Eine der Bedingungen für eine gültige Einwilligung ist, dass sie freiwillig erteilt wurde.²⁶ Gemäß der DSGVO kann eine Einwilligung nicht als freiwillig erteilt – und damit rechtmäßig – gelten, wenn zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen ein klares Ungleichgewicht besteht.

Auch wenn jeder Fall für sich geprüft werden muss, dürfte ein solches Ungleichgewicht immer dann bestehen, wenn der Verantwortliche eine Behörde ist.²⁷ Sollte sich die einmalige Erfassung nur auf die Einwilligung der betroffenen Person stützen, müssten ausreichende Garantien dafür bestehen, dass die Einwilligung wirklich freiwillig erteilt wurde. Eine Einwilligung kann nicht „erzwungen“ werden.

Rechtliche Verpflichtung

Ein Verantwortlicher kann als Rechtsgrundlage eine rechtliche Verpflichtung heranziehen, wenn „*die Verarbeitung zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt*“.²⁸ Diese Rechtsgrundlage kann sowohl von privaten als auch von öffentlichen Einrichtungen verwendet werden, wenn die Verpflichtung zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Gesetz vorgeschrieben ist.²⁹

Sie kann nicht verwendet werden in Fällen, in denen das Gesetz eine Verarbeitung lediglich gestattet, sie aber nicht verlangt. Und wie die Artikel 29-Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme 6/2014 zum Begriff des berechtigten Interesses³⁰ ausführt, muss das Gesetz, in dem die betreffende Verpflichtung vorgeschrieben wird, „*alle entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, damit eine Verpflichtung gültig und verbindlich ist, und es muss zudem den Datenschutzvorschriften entsprechen, einschließlich der Forderung nach Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung*“³¹. Um diese Rechtsgrundlage heranziehen zu können, sollte ein für die Verarbeitung Verantwortlicher ferner nicht „*über einen unangemessenen Ermessensspielraum verfügen, wie die rechtliche Verpflichtung zu erfüllen ist*“.³²

In Erwägungsgrund 45 der DSGVO wird näher auf das Gesetz eingegangen, in dem die Verpflichtung vorgeschrieben ist. So muss das Gesetz unter anderem Folgendes festlegen: die Zwecke der Verarbeitung, wie der Verantwortliche zu bestimmen ist, welche Art von personenbezogenen Daten verarbeitet werden, welchen Einrichtungen die personenbezogenen Daten offengelegt werden, für welche Zwecke und wie lange sie gespeichert werden und „*welche anderen Maßnahmen ergriffen werden, um zu gewährleisten, dass die Verarbeitung rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgt*“.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass eine angemessene Verwendung der Rechtsgrundlage „rechtliche Verpflichtung“ zur Rechtssicherheit bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beiträgt und daher in vielen Situationen des Datenaustauschs zwischen Behörden durchaus angebracht sein kann, vor allem dann, wenn große Risiken für den Schutz personenbezogener Daten bestehen. Gleichzeitig ist aber an die Einschränkungen zu denken, die diese Rechtsgrundlage mit sich bringt: Sie ist weniger flexibel und kann daher die Verantwortlichen in ihrer Fähigkeit einschränken, eine Auswahl zu treffen und ihre Verarbeitungsaktivitäten an die jeweiligen Umstände anzupassen. Außerdem kann sie auch nicht in Fällen verwendet werden, in denen der Verantwortliche personenbezogene Daten zwar weitergeben darf, aber nicht muss.

Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe/Ausübung öffentlicher Gewalt

Schließlich sieht Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e vor, dass ein Verantwortlicher personenbezogene Daten verarbeiten darf, wenn „*die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde*“. Ein Verantwortlicher kann diese Rechtsgrundlage nur verwenden, wenn für die Wahrnehmung der Aufgabe im öffentlichen Interesse eine Grundlage im Unionsrecht oder im Recht eines Mitgliedstaats besteht.³³

Diese Rechtsgrundlage weist große Ähnlichkeiten mit der bereits erläuterten Rechtsgrundlage der „*rechtlichen Verpflichtung*“ auf. Die oben kurz dargestellten spezifischen Bedingungen in Erwägungsgrund 45 DSGVO gelten auch für diese Rechtsgrundlage. In der Praxis bedeutet dies, dass auch diese Rechtsgrundlage ein hohes Maß an Spezifität verlangt, gleichzeitig aber bei der Organisation der Verarbeitung der Daten etwas mehr Spielraum gewährt.

Anders als bei der Rechtsgrundlage der rechtlichen Verpflichtung kann das Gesetz außerdem dem Verantwortlichen einen gewissen Ermessensspielraum in der Frage einräumen, ob Daten weitergegeben werden oder nicht und kann daher auch auf Fälle angewandt werden, in denen das Gesetz die Weitergabe von Daten erlaubt, aber nicht verbindlich vorschreibt.³⁴ Zudem besteht eine weitere wichtige Garantie, da – wie bei einer Verarbeitung im berechtigten Interesse – betroffene Personen das Recht haben, mit Berufung auf diese Rechtsgrundlage der Verarbeitung zu widersprechen.³⁵

Zweckbindung

Damit dem Grundsatz der Zweckbindung Genüge getan wird, verlangt Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, dass Daten für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen.

Zur Umsetzung dieses Grundsatzes (vorbehaltlich einiger wichtiger Ausnahmen, auf die weiter unten näher eingegangen wird) verlangt Artikel 6 Absatz 4 DSGVO, dass andere Zwecke, zu denen personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, mit dem Zweck abgeglichen werden sollten, für den die Daten ursprünglich erhoben wurden, um die Vereinbarkeit mit diesem Zweck zu gewährleisten. In Artikel 6 Absatz 4 sind folgende Faktoren aufgelistet, die bei der Beurteilung der Vereinbarkeit zu berücksichtigen sind:

- Verbindung zwischen dem ursprünglichen und weiteren Zwecken;
- Zusammenhang der Erhebung, darunter das Verhältnis zwischen betroffener Person und Verantwortlichem;
- Art der Daten (einschließlich der Frage, ob besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet werden);
- mögliche Folgen für die betroffenen Personen und
- Garantien (einschließlich Verschlüsselung oder Pseudonymisierung).³⁶

Eine Neuerung in der DSGVO ist die Tatsache, dass Artikel 6 Absatz 4 auch eine Ausnahme vom Grundsatz der Zweckbindung für den Fall kodifiziert, dass die Weiterverarbeitung auf der Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer Rechtsvorschrift der Union oder der Mitgliedstaaten beruht.³⁷

Sie stellt jedoch keine uneingeschränkte Erlaubnis dar, pauschal und generisch formulierte Rechtstexte zu erlassen, die eine unbegrenzte Wiederverwendung personenbezogener Daten

durch alle möglichen staatlichen Stellen zulassen. Gemäß der Charta der Grundrechte muss das Gesetz bestimmte Vorgaben erfüllen, wenn vom Grundsatz der Zweckbindung abgewichen werden soll.

So muss es insbesondere „eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Artikel 23 Absatz 1 genannten Ziele darstellen“. Dazu gehören die nationale Sicherheit, die Landesverteidigung, die Verbrechensbekämpfung und andere im Einzelnen aufgeführte Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses.

Einige dieser im öffentlichen Interesse liegenden Ziele sind möglicherweise für einige spezifische und gezielte Anwendungen des Grundsatzes der einmaligen Erfassung von Belang (beispielsweise bestimmte notwendige und verhältnismäßige Maßnahmen bei der Bekämpfung von Straftaten gemäß Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d oder in Verbindung mit der Eintreibung von Steuern gemäß Buchstabe e).

Der Abbau des Verwaltungsaufwands für Personen oder Organisationen, größere Effizienz von Verwaltungsverfahren sowie Zeit- und Ressourceneinsparung, die häufig bei der Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung an erster Stelle genannt werden, sind zweifelsohne lohnende im öffentlichen Interesse liegende Ziele. Allerdings sind sie in Artikel 23 Absatz 1 nicht spezifisch aufgeführt und stellen an sich keinen rechtmäßigen Anlass dar, für diese Zwecke den Grundsatz der Zweckbindung einzuschränken. Es kann jedoch, wie bereits ausgeführt, nicht ausgeschlossen werden, dass in einigen spezifischen Fällen die eine oder andere Rechtsgrundlage für Beschränkungen gemäß Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d doch angemessen ist.

Zusammenfassend und im Einklang mit dem bisher Gesagten muss, sofern nicht ein angemessener Grund für eine Beschränkung gemäß Artikel 23 Absatz 1 vorliegt oder die betroffenen Personen ihre Einwilligung erteilt haben, der Grundsatz der Zweckbindung selbst dann eingehalten werden, wenn das Recht der Union und der Mitgliedstaaten die Umsetzung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung vorsieht.

Nutzerkontrolle, Transparenz und Systeme für Personal Information Management (PIMS)

In seiner Stellungnahme „*Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit Big Data*“³⁸ vertrat der EDSB die Auffassung, Transparenz und Nutzerkontrolle sollten dazu beitragen, dass betroffene Personen in die Lage versetzt werden, gegen Missbrauch von Daten vorzugehen und deren Sekundärnutzung für Zwecke zu verhindern, die nicht ihren rechtmäßigen Erwartungen entsprechen.

Diese Erwägungen gelten auch für den Datenaustausch zwischen Behörden unter Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung. In seiner Stellungnahme 9/2016 vom 20. Oktober 2016 zu Systemen für das *Personal Information Management (PIM)*³⁹ erklärte der EDSB, dass Merkmale in Systemen für das Informationsmanagement, die eine Nutzerkontrolle ermöglichen, sich auf Transparenz und Rückverfolgbarkeit äußerst positiv auswirken können. In der Stellungnahme wurde insbesondere unterstrichen, dass Einrichtungen des öffentlichen Sektors diese Merkmale nutzen können, um Bürgern die Gelegenheit zu geben, den Zugriff auf ihre Daten und deren Verwendung zu managen.

Solche Merkmale könnten tatsächlich die Information von Personen über den Datenaustausch zwischen Behörden erleichtern. Mit einem Blick auf die Kontrollkonsole in ihren PIMS (und/oder nach Erhalt eines Hinweises auf ihren Smartphones) könnten nämlich Personen

verfolgen, ob ihre personenbezogenen Daten zwischen zwei Behörden in Fällen ausgetauscht wurden, in denen Übermittlungen im Gesetz geregelt sind. PIMS können Personen auch bei einem wirksamen Management ihrer Einwilligung in die Weiterverwendung in Fällen helfen, in denen ihre Einwilligung für eine solche Verwendung erforderlich ist.

Schließlich hieß es in der Stellungnahme, eine Initiative öffentlicher eGovernment-Dienste, PIMS als Datenquelle an Stelle einer direkten Datenerhebung zu akzeptieren, könne die kritische Masse für eine Akzeptanz von PIMS vergrößern.

Datenminimierung und andere Grundsätze des Datenschutzes

Abgesehen von den bereits erwähnten Aspekten muss bei einer rechtmäßigen Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung gewährleistet sein, dass auch die anderen Grundsätze des Datenschutzes eingehalten werden, also der Grundsatz der Verarbeitung nach Treu und Glauben, der Transparenz⁴⁰, der Datenminimierung, der sachlichen Richtigkeit, der befristeten Speicherung, Integrität und Vertraulichkeit⁴¹ sowie des Datenschutzes durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen⁴². Im Einklang mit dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht müssen zuständige Behörden in der Lage sein, die Einhaltung der genannten Grundsätze nachzuweisen.⁴³

So stellte die Smart Study beispielsweise fest, dass Behörden eine Menge Daten unnötigerweise erheben, weil diese Daten früher schon einmal für einen bestimmten Zweck relevant waren.⁴⁴ Eine solche Vorgehensweise steht weder mit dem Grundsatz der Zweckbindung noch mit dem Grundsatz der Datenminimierung in Einklang und sollte vor einer Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung überprüft werden.

3. EMPFEHLUNGEN

Wie bereits in Abschnitt 1 angemerkt, begrüßt der EDSB die Bemühungen, bei der Abfassung dieser Bestimmungen Datenschutzanliegen aufzugreifen. Um jedoch die Qualität des Rechtstextes weiter zu verbessern, die Rechtssicherheit zu steigern, die Transparenz und die Benutzerkontrolle zu verstärken, hat der EDSB noch einige Empfehlungen bezüglich des Austauschs von Nachweisen formuliert, die vor allem folgende Aspekte betreffen:

- die Rechtsgrundlage für den Austausch von Nachweisen (Artikel 12 Absatz 1);
- die Zweckbindung;
- den Begriff „ausdrückliches Ersuchen“ (Artikel 12 Absatz 4);
- den Begriff und die Folgen der Vorschau (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e);
- die Definition von Nachweis und die Spanne der abgedeckten Online-Verfahren (Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b).

Im Mittelpunkt der Empfehlungen in dieser Stellungnahme stehen die Bestimmungen über den „grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden“ gemäß Artikel 12, da diese für den Schutz personenbezogener Daten von erheblicher Bedeutung sind. Diese Empfehlungen werden in den Abschnitten 3.1 bis 3.5 erläutert; in den anschließenden Abschnitten 3.6 und 3.7 finden sich dann noch weitere Empfehlungen zu anderen relevanten Teilen des Vorschlags.

3.1. Rechtsgrundlage für den grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen (Artikel 12)

In Artikel 12 Absatz 1 ist vorgesehen, dass für bestimmte Online-Verfahren von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein technisches System für den elektronischen Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten eingerichtet wird. In der gleichen Bestimmung ist auch festgelegt, welche Online-Verfahren unter die Verpflichtung zur Verwendung dieses technischen Systems für den grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen fallen.

Artikel 12 Absatz 1 erwähnt insbesondere Verfahren, die auf den folgenden vier Richtlinien fußen: Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen⁴⁵, Richtlinie über Dienstleistungen⁴⁶, Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe⁴⁷ und Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich Wasser, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste⁴⁸.

Des Weiteren verweist Artikel 12 Absatz 1 auf die in Anhang II des Vorschlags aufgelisteten Online-Verfahren. Dazu gehören u. a.:

- Beantragung einer Geburtsurkunde;
- Beantragung einer Studienbeihilfe;
- Beantragung von Sozialleistungen;
- Anerkennung beruflicher Qualifikationen;
- Adressenänderung, Ausstellung oder Neuausstellung eines Personalausweises oder eines Passes, Zulassung eines Kraftfahrzeugs;
- Beantragung von Ruhestands- oder Vorruhestandsleistungen;
- allgemeine Registrierung der Geschäftstätigkeit; Registrierung eines Arbeitgebers (einer natürlichen Person) bei öffentlichen oder halböffentlichen Versorgungs- und Versicherungssystemen; Registrierung von Beschäftigten bei öffentlichen oder halböffentlichen Versorgungs- und Versicherungssystemen;
- Meldung an die Sozialversicherungssysteme bei Beendigung des Vertrags mit einem Beschäftigten.

Bedenken hegt der EDSB im Wesentlichen, weil aus dem Vorschlag nicht klar genug hervorgeht, welches die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke des grenzüberschreitenden Austauschs von Nachweisen ist. Es geht insbesondere darum, ob der Austausch von Nachweisen auf einer rechtlichen Verpflichtung⁴⁹ oder der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe/der Ausübung öffentlicher Gewalt⁵⁰ beruht.

Artikel 12 Absatz 4 verlangt, dass die zuständigen Behörden „über das technische System Nachweise unmittelbar bei den zuständigen Behörden anfordern, die in anderen Mitgliedstaaten Nachweise ausstellen“ und dass „die ausstellenden Behörden diese Nachweise ... über dasselbe System bereitstellen“; damit möchte Artikel 12 Absatz 2 wohl andeuten, dass die zuständigen Behörden rechtlich verpflichtet sind, die Nachweise bereitzustellen, sofern entsprechende Behörden im ersuchenden Mitgliedstaat diese angefordert haben. Dies wiederum könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Rechtsgrundlage entweder eine rechtliche Verpflichtung oder die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse ist. Erwägungsgrund 28, wo es heißt: „Die vorliegende Verordnung sollte ... die Grundlage für den unmittelbaren Austausch von Nachweisen zwischen den betreffenden zuständigen Behörden schaffen, ... sofern dieser von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen gewünscht wird“, legt diesen Schluss ebenfalls nahe.⁵¹

Damit Rechtssicherheit gewährleistet ist, empfiehlt der EDSB, in einer Bestimmung des verfügbaren Teils ausdrücklich die Rechtsgrundlage des Austauschs von Nachweisen festzulegen.

Bevor allerdings eine Empfehlung für die eine oder andere dieser Optionen ausgesprochen werden kann, muss zwischen der Rechtsgrundlage für den Austausch von Nachweisen an sich auf der einen und der Rechtsgrundlage für den Austausch von Nachweisen über das in Artikel 12 spezifizierte technische System auf der anderen Seite unterschieden werden.

Wie schon am Anfang dieses Abschnitts 3 erwähnt, verweist Artikel 12 Absatz 1 für den eigentlichen Austausch von Nachweisen auf die vier darin genannten Richtlinien. Außerdem verweist Artikel 12 Absatz 1 noch auf die in Anhang II des Vorschlags aufgelisteten Online-Verfahren (ohne allerdings die Rechtsgrundlage für diese Austauschvorgänge klarzustellen).

Eine weitere, davon völlig unabhängige Frage lautet, welche Rechtsgrundlage für den Einsatz des in Artikel 12 erwähnten technischen Systems für den Austausch von Nachweisen gilt.

Im Sinne der Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB, einen Erwägungsgrund hinzuzufügen, in dem deutlich zum Ausdruck gebracht wird, dass

- der Vorschlag an sich keine Rechtsgrundlage für den Austausch von Nachweisen bietet, und dass es für jeglichen Austausch von Nachweisen gemäß Artikel 12 Absatz 1 an anderer Stelle einer angemessenen Rechtsgrundlage bedarf, wie beispielsweise in den vier in Artikel 12 Absatz 1 aufgeführten Richtlinien oder im geltenden EU-Recht oder Recht der Mitgliedstaaten;
- die Rechtsgrundlage für die Verwendung des in Artikel 12 genannten technischen Systems für den Austausch von Nachweisen die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO ist, und dass
- Nutzer das Recht haben, gemäß Artikel 21 Absatz 1 DSGVO der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in dem technischen System zu widersprechen.

3.2. Zweckbindung (Artikel 12 Absatz 6)

Artikel 12 Absatz 6 des Vorschlags beschränkt den grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden für Online-Verfahren auf Nachweise, die *„streng beschränkt sein müssen auf das, was angefordert wurde“*.

Der EDSB begrüßt die Absicht der Kommission, den Grundsatz der Zweckbindung einzuhalten. Wie bereits weiter oben in Abschnitt 2 erwähnt, ist der Grundsatz der Zweckbindung ein Kerngrundsatz des Datenschutzes, der besagt, dass personenbezogene Daten *„nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen“*.⁵²

Wie am Anfang dieses Abschnitts 2 erwähnt, würde gemäß Artikel 12 Absatz 1 des Vorschlags der Grundsatz der einmaligen Erfassung auf den Austausch von Nachweisen für in Anhang II aufgeführte Online-Verfahren angewandt werden. Außerdem fände er Anwendung auf jeglichen grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen im Einklang mit den vier in Artikel 12 Absatz 1 erwähnten Richtlinien.

Wie wir bereits in Abschnitt 2 erläutert haben, stellt der Grundsatz der einmaligen Erfassung potenziell den Grundsatz der Zweckbindung insofern in Frage, als personenbezogene Daten,

die von Behörden für einen bestimmten Zweck erhoben wurden, nicht erneut angefordert, sondern für künftige administrative Zwecke weiterverarbeitet werden sollten. Nach unserem Verständnis besteht das Ziel des Vorschlags jedoch nicht darin, einen Informationsaustausch zu erlauben, der über das hinausgeht, was im geltenden EU-Recht für die Sektoren (also den vier oben erwähnten Richtlinien) oder in anderen geltenden EU-Rechtsvorschriften oder im nationalen Recht bereits vorgesehen ist. Ferner verfolgt nach unserem Verständnis der Vorschlag nicht das Ziel, den Grundsatz der Zweckbindung in Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 23 Absatz 1 DSGVO irgendwie einzuschränken.

Im Sinne der Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB jedoch, in den Vorschlag einen Erwägungsgrund einzufügen, in dem dieses Verständnis bekräftigt wird. Dieser Erwägungsgrund sollte insbesondere

- klarstellen, dass der Vorschlag keine Rechtsgrundlage für den Einsatz des technischen Systems für den Austausch von Informationen für andere Zwecke als die bietet, die in den vier erwähnten Richtlinien genannt werden oder andernorts im geltenden EU-Recht oder Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind,
- und dass der Vorschlag nicht das Ziel verfolgt, den Grundsatz der Zweckbindung in Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 23 Absatz 1 DSGVO irgendwie einzuschränken.

3.3. Ausdrückliches Ersuchen des Nutzers (Artikel 12 Absatz 4)

Wie bereits in Abschnitt 1 erläutert, begrüßt der EDSB die Bemühungen, im Vorschlag Transparenz und die Kontrolle betroffener Personen über ihre personenbezogenen Daten zu erhalten, indem vor jedem Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden „*ein ausdrückliches Ersuchen des Nutzers*“ verlangt wird (Artikel 12 Absatz 4).

Im Sinne einer weiteren Verbesserung des Wortlauts empfiehlt der EDSB, (im verfügbaren Teil und/oder gegebenenfalls in Erwägungsgründen) klarzustellen,

- wann ein Ersuchen „*ausdrücklich*“ ist und wie spezifisch das Ersuchen sein muss;
- ob ein Ersuchen über das in Artikel 12 Absatz 1 erwähnte technische System gestellt werden kann;
- welche Folgen es hat, wenn ein Nutzer beschließt, kein „*ausdrückliches Ersuchen*“ zu stellen, und
- ob ein solches Ersuchen zurückgenommen werden kann.

Eine solche Klarstellung kann dazu beitragen, dass das technische System so gestaltet wird, dass die das System nutzenden betroffenen Personen angemessene Kontrolle ausüben können, gleichzeitig aber ein reibungsloser Informationsfluss gewährleistet ist.

Der EDSB empfiehlt insbesondere Folgendes:

- In einem Erwägungsgrund sollte klargestellt werden, dass ein Ersuchen nur dann als *ausdrücklich* gelten kann, wenn es eine freiwillig für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich abgegebene Willensbekundung in Form einer Erklärung oder einer sonstigen eindeutigen bestätigenden Handlung enthält, mit der die betroffene Person zu verstehen gibt, dass sie mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist.
- In demselben Erwägungsgrund sollte ferner klargestellt werden, dass sich ein ausdrückliches Ersuchen um den Austausch von Nachweisen nicht einfach aus einem Ersuchen ableiten lässt, ein bestimmtes Verwaltungsverfahren durchzuführen

(beispielsweise die Zulassung eines Fahrzeugs), und dass es auch nicht ausreicht, ein allgemeines Ersuchen zu formulieren, so z. B. bei allen einschlägigen Behörden alle für das fragliche Verwaltungsverfahren erforderlichen Dokumente anzufordern.

- In Artikel 12 Absatz 2 sind die Kriterien aufgeführt, die das technische System erfüllen muss; es sollte hier ein weiterer Unterabsatz eingefügt werden, der besagt, dass das System „*die Verarbeitung des in Absatz 4 erwähnten ausdrücklichen Ersuchens des Nutzers sowie die Rücknahme dieses Ersuchens ermöglichen muss*“.
- In einer Bestimmung im verfügenden Teil sollte klargestellt werden, dass zwar die Nutzung des technischen Systems nicht nur den Behörden für den Austausch von Nachweisen empfohlen wird, sondern auch den Nutzern für die Interaktion mit diesen Behörden (vor allem für das Einreichen eines Ersuchens und die Vorschau), dass aber ein Nutzer ein Ersuchen auch außerhalb des technischen Systems stellen kann (was bedeutet, dass die Nutzung des technischen Systems den Nutzern nicht verbindlich vorgeschrieben ist, sondern dass sie ihr Ersuchen direkt auf anderem Wege außerhalb des technischen Systems stellen können).
- In einer Bestimmung im verfügenden Teil oder in einem Erwägungsgrund sollte klargestellt werden, dass kein Austausch über das technische System erfolgen kann, wenn der Nutzer kein ausdrückliches Ersuchen gestellt oder dieses zurückgenommen hat.
- In einer Bestimmung im verfügenden Teil sollte klargestellt werden, ob der Nutzer die Nachweise auch außerhalb des technischen Systems einreichen kann (ob also für die Nutzer die Nutzung des technischen Systems für die Einreichung von Nachweisen verpflichtend vorgeschrieben ist).
- In Artikel 12 Absatz 4 sollte klargestellt werden, dass der Nutzer sein Ersuchen um den Austausch von Nachweisen jederzeit zurücknehmen kann; in einem Erwägungsgrund könnte dann klargestellt werden, dass ein Nutzer sein Ersuchen mit oder ohne Angabe von Gründen zurücknehmen kann, dass aber typischerweise eine Rücknahme möglich ist, wenn er beispielsweise nach der „*Vorschau*“ gemäß Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e feststellt, dass die Daten sachlich unrichtig oder nicht auf dem neuesten Stand sind oder über das hinausgehen, was für das betreffende Verfahren erforderlich ist (wenn z. B. in einem Dokument alle Meldeadressen der letzten fünf Jahre aufgelistet sind und nicht nur die aktuelle Anschrift, die allein für die Zwecke des betreffenden Verfahrens von Belang ist).

3.4. „Vorschau“ (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e)

Wie ebenfalls bereits in Abschnitt 1 erläutert, kann neben dem Erfordernis einer ausdrücklichen Einwilligung auch die Möglichkeit für den Nutzer, vorab die auszutauschenden Nachweise einzusehen (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e) einen wichtigen Beitrag zu Transparenz und Nutzerkontrolle leisten. Genauso wichtig ist, dass auf diese Weise gewährleistet werden kann, dass die ausgetauschten Nachweise den Zwecken entsprechen, für die sie verarbeitet werden, dafür erheblich und auf das Erforderliche beschränkt („*Datenminimierung*“) sowie sachlich richtig sind und gegebenenfalls auf den neuesten Stand gebracht werden („*sachliche Richtigkeit*“).

Im Sinne einer weiteren Verbesserung des Wortlauts empfiehlt der EDSB Folgendes:

- Es sollte im Vorschlag klargestellt werden, welche Optionen es für den Nutzer gibt, der die Möglichkeit nutzt, die auszutauschenden Daten vorab einzusehen.
- In Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e sollte vor allem klargestellt werden, dass dem Nutzer die Möglichkeit eingeräumt wird, die Nachweise einzusehen, bevor sie dem

Empfänger übermittelt werden, sowie das Ersuchen um den Austausch der Nachweise zurücknehmen kann (siehe in diesem Zusammenhang unsere Empfehlungen zu „*ausdrückliches Ersuchen*“).

- Dies könnte beispielsweise durch Einfügen folgender Worte am Ende des Satzes in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e geschehen: „*bevor sie der ersuchenden Behörde zur Verfügung gestellt werden, und das Ersuchen jederzeit zurückzunehmen*“.

Um zudem einschlägige Organisationen auf ihre Verpflichtungen gemäß der DSGVO in Sachen Transparenz hinzuweisen, unterstreicht der EDSB, dass die über das technische System Nachweise austauschende Organisation auch dafür zu sorgen hat, dass Nutzer klare Informationen darüber erhalten, wie sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden. Diese Verpflichtung obliegt Verantwortlichen gemäß den Artikeln 13 und 14 DSGVO und gemäß den Artikeln 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Der EDSB empfiehlt daher, in einem Erwägungsgrund auf diese Vorgaben hinzuweisen.

Abschließend betont der EDSB, dass zwar der Vorschau-Mechanismus möglicherweise bei der Wahrung des Grundsatzes der Datenqualität hilft, dass jedoch aus den allgemein anwendbaren Datenschutzvorschriften folgt, dass die Behörden trotzdem wirksame Verfahren einrichten müssen, mit denen gewährleistet wird, dass personenbezogene Daten bei Bedarf auf den neuesten Stand gebracht werden und dass sachlich unrichtige oder veraltete Daten nicht länger verarbeitet werden.⁵³

3.5. Definition von „Nachweis“; Spanne der abgedeckten Online-Verfahren (Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b)

Gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 4 des Vorschlags sind „*Nachweise*“ „*alle Unterlagen oder Daten, einschließlich Text- oder Ton-, Bild- oder audiovisuelle Aufzeichnungen, unabhängig vom verwendeten Medium, die von einer zuständigen Behörde ausgestellt werden, um Sachverhalte oder die Einhaltung der Anforderungen für die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b genannten Verfahren nachzuweisen*“.

Diese Definition ist breit angelegt und kann potenziell eine breite Palette personenbezogener Daten umfassen. Es entsteht der Eindruck, dass unter diese Definition nicht nur verfügbare Dokumente, sondern auch Auszüge daraus oder andere Informationen oder Daten fallen, die der ersuchten zuständigen Behörde in irgendeinem Format zur Verfügung stehen.

Die Spanne der potenziell austauschbaren personenbezogenen Daten wird allerdings durch den Verweis auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags begrenzt; dort wiederum wird verwiesen auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a sowie Anhang I. Anhang I enthält eine umfassende Liste von Bereichen, von Reisen, Arbeit und Ruhestand innerhalb der Union über medizinische Versorgung bis hin zu Geschäftstätigkeit oder öffentlichen Aufträgen. Zu beachten ist, dass die Liste in Anhang I nicht identisch und viel breiter und allgemeiner angelegt ist als der Geltungsbereich des grenzüberschreitenden Austauschs von Nachweisen gemäß Artikel 12 Absatz 1, in dem auf den (sehr viel schlankeren und spezifischeren) Anhang II sowie auf vier konkrete Richtlinien verwiesen wird.

Der EDSB empfiehlt im Sinne der Kohärenz und Rechtssicherheit eine Angleichung der beiden Bestimmungen. Aus dem Blickwinkel des Datenschutzes gilt ganz allgemein: Je klarer der Geltungsbereich eines Informationsaustauschs abgesteckt ist, desto größere Rechtssicherheit besteht und desto geringer ist das Risiko eines Austauschs von Nachweisen, der gegen das Datenschutzrecht verstößt.

Grundsätzlich empfiehlt der EDSB daher Folgendes:

- Klarstellung der Beziehung zwischen Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 3 Absatz 4 auf der einen sowie Artikel 12 Absatz 1 auf der anderen Seite.
- Der EDSB begrüßt ferner nachdrücklich die Bemühungen im Vorschlag, den Informationsaustausch auf die in Anhang II aufgeführten Online-Verfahren und die vier konkret aufgezählten Richtlinien zu beschränken.
- Er empfiehlt daher, den Geltungsbereich des Vorschlags insofern klar definiert zu lassen, als er Anhang II und die Verweise auf die vier aufgezählten Richtlinien umfasst.

3.6. Weitere Empfehlungen: Änderungen an der IMI-Verordnung (Artikel 36)

Möglicher Einsatz des IMI für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutzausschuss („EDSA“)

Artikel 36 Absatz 1 des Vorschlags sorgt dafür, dass zu den IMI-Akteuren (gemäß der Definition in der IMI-Verordnung) nunmehr nicht nur zuständige Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission gehören, sondern auch Einrichtungen und sonstige Stellen der Union. Mit dieser Änderung würden potenziell der EDSB sowie der Europäische Datenschutzausschuss („EDSA“) in die Lage versetzt, das IMI-System für den Informationsaustausch vor dem Hintergrund der DSGVO zu verwenden.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Datenschutzbehörden untereinander sowie mit dem EDSB, dem EDSA und der Kommission ist notwendig, damit die DSGVO so umgesetzt wird, dass ihre beiden Ziele erreicht werden können, nämlich der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten betroffener Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf der einen und der freie Datenverkehr innerhalb der Union auf der anderen Seite. Der freie Datenverkehr innerhalb der Union ist Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarktes.

Die DSGVO bedeutet eine erhebliche Stärkung der Mechanismen, die eine einheitliche Anwendung des Datenschutzes ermöglichen und führt neue Formen der Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden zu diesem Zweck ein. So sieht sie vor, dass die Behörden Informationen auf elektronischem Wege austauschen. Da das Binnenmarkt-Informationssystem („IMI“) als Instrument eines effizienten Informationsaustauschs zwischen IMI-Akteuren angelegt ist, sollte es auch für die Unterstützung der Zusammenarbeit im Bereich des Datenschutzes zur Verfügung stehen, sofern die Behörden dies für angemessen halten.

Daher

- begrüßt der EDSB die Aufnahme von Einrichtungen der EU in die Definition von IMI-Akteuren im Vorschlag;
- empfiehlt er, die DSGVO in den Anhang der IMI-Verordnung aufzunehmen, damit das System in vollem Umfang auch für Zwecke des Datenschutzes eingesetzt werden kann.

Der EDSB möchte ferner klarstellen, dass die Empfehlung, die DSGVO in den Anhang der IMI-Verordnung aufzunehmen, unabhängig davon gilt, ob der Gesetzgeber nun beschließt, den Datenschutz in den Anwendungsbereich des digitalen Zugangstors aufzunehmen oder nicht. Selbst wenn das digitale Zugangstor in diesem Bereich nicht zur Verfügung stünde, kann die Zusammenarbeit zwischen nationalen Datenschutzbehörden, EDSB, EDSA und Kommission vom Zugang zum IMI nur profitieren.

Koordinierte Aufsicht durch den EDSB und die nationalen Datenschutzbehörden

Wie bereits in Abschnitt 1 zum Ausdruck gebracht, begrüßt der EDSB die vorgeschlagene Änderung der IMI-Verordnung, mit der die Bestimmungen über den für das IMI vorgesehenen Mechanismus für die koordinierte Überwachung des IMI im Sinne eines einheitlichen und kohärenten Vorgehens bestätigt und auf den neuesten Stand gebracht werden (Artikel 36 Absatz 6 Buchstabe b).

Diese Änderung sieht vor, dass die nationalen Kontrollstellen (für den Datenschutz) „*im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse miteinander kooperieren, um eine koordinierte Überwachung des IMI und seiner Nutzung durch die IMI-Akteure gemäß Artikel 62 der [Verordnung (EU) Nr. XX/201Y] sicherzustellen*“.

Dieser Verweis wiederum gilt der vorgeschlagenen Verordnung, die an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 treten wird und eine koordinierte Aufsicht nach einem einheitlichen Modell vorsieht.⁵⁴

Wie bereits in seiner Stellungnahme 5/2017 zur Modernisierung der Datenschutzbestimmungen für Organe und Einrichtungen der EU⁵⁵ ausgeführt, begrüßt der EDSB das Konzept einer koordinierten Aufsicht nach einem einheitlichen Modell für IT-Großsysteme der EU, da dies zu Vollständigkeit, Wirksamkeit und Kohärenz der Aufsicht über den Datenschutz beiträgt und ein solides Umfeld für die weitere Entwicklung in den kommenden Jahren gewährleistet.

Nach dem Verständnis des EDSB soll ferner dieses Modell für die Aufsicht sowohl über künftige als auch über bestehende Systeme eingesetzt werden. Er verweist auf Erwägungsgrund 65 des 45/2001-Vorschlags⁵⁶, wo es ausdrücklich heißt: „*Die Kommission sollte daher erforderlichenfalls Legislativvorschläge im Hinblick auf die Änderung von Unionsrechtsakten, die ein Modell für eine koordinierte Aufsicht vorsehen, unterbreiten, um diese an das in dieser Verordnung festgelegte Modell für eine koordinierte Aufsicht anzupassen*“. Der EDSB begrüßt eine solche Anpassung der IMI-Verordnung in Artikel 36 Absatz 6 Buchstabe b des derzeitigen Vorschlags.

3.7. Datenschutz als Informationsbereich und Datenschutzbehörden als Problemlöser (Artikel 2 und Anhänge I und III)

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a des Vorschlags ermöglicht das digitale Zugangstor den Zugang zu Informationen über Rechte, Pflichten und Vorschriften in Bereichen, die in Anhang I aufgeführt sind (z. B. Reisen innerhalb der Union, Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat, Gründung, Betrieb und Schließung eines Unternehmens). Diese Bereiche sind für Personen und Unternehmen von Belang, die ihre aus dem Binnenmarktrecht der EU abgeleiteten Rechte ausüben möchten.

In Anbetracht der Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs personenbezogener Daten für das Funktionieren des Binnenmarktes empfiehlt der EDSB, den Datenschutz als einen Informationsbereich in Anhang I aufzunehmen.

Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags besagt, dass das digitale Zugangstor Informationen über und Links zu bestimmten Hilfs- und Problemlösungsdiensten bietet. Diese Dienste sind in Anhang III aufgeführt (z. B. einheitliche Ansprechpartner, EURES, Online-Mechanismen zur Streitbeilegung). Da eine der Aufgaben von Datenschutzbehörden darin besteht, betroffene Personen über ihre Rechte nach der DSGVO zu informieren und

Beschwerden von betroffenen Personen nachzugehen, empfiehlt der EDSB, Datenschutzbehörden in die Liste der Hilfs- und Problemlösungsdienste in Anhang III aufzunehmen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der EDSB begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Modernisierung von Verwaltungsdienstleistungen durch bessere Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit von Informationen überall in der EU und würdigt die Konsultation durch Kommission und Parlament und die Überlegungen dazu, welche Auswirkungen dieser Vorschlag auf den Schutz personenbezogener Daten haben kann.

Er möchte nicht nur konkrete Empfehlungen im Sinne einer weiteren Verbesserung der Qualität der Rechtsvorschriften formulieren, sondern auch die Gelegenheit nutzen und einleitend einen Überblick über zentrale Aspekte des Grundsatzes der einmaligen Erfassung ganz allgemein geben, auch wenn viele dieser Fragen sich nicht zwangsläufig im Zusammenhang mit dem Vorschlag in seiner jetzigen Form stellen. Dabei geht es insbesondere um Folgendes:

- die Rechtsgrundlage der Verarbeitung
- die Zweckbindung
- und Rechte betroffener Personen

Der EDSB unterstreicht, dass für eine erfolgreiche Anwendung einer EU-weiten einmaligen Erfassung und einen rechtmäßigen grenzüberschreitenden Austausch von Daten die einmalige Erfassung im Einklang mit den relevanten Grundsätzen des Datenschutzes durchgeführt werden muss.

Mit Blick auf den Vorschlag selber unterstützt der EDSB

- die Bemühungen dahingehend, dass betroffene Personen die Kontrolle über ihre Daten behalten, indem unter anderem ein „*ausdrückliches Ersuchen des Nutzers*“ verlangt wird, bevor irgendwelche Nachweise zwischen zuständigen Behörden ausgetauscht werden (Artikel 12 Absatz 2 4), und indem dem Nutzer die Möglichkeit geboten wird, die auszutauschenden Nachweise vorab einzusehen (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e), und
- die Bemühungen um eine Definition des sachlichen Anwendungsbereichs des Grundsatzes der einmaligen Erfassung (Artikel 12 Absatz 1);
- ferner begrüßt er die vorgeschlagene Änderung der IMI-Verordnung, mit der die Bestimmungen über den für das IMI vorgesehenen Mechanismus für die koordinierte Überwachung des IMI im Sinne eines einheitlichen und kohärenten Vorgehens bestätigt und auf den neuesten Stand gebracht werden (Artikel 36 Absatz 6 Buchstabe b);
- er begrüßt ebenfalls die Aufnahme von EU-Einrichtungen in die Definition von IMI-Akteuren im Vorschlag, womit dem Europäischen Datenschutzausschuss („EDSA“) geholfen werden kann, von den technischen Möglichkeiten für den Informationsaustausch zu profitieren, die das IMI bietet.

Mit Blick auf die Rechtsgrundlage der Verarbeitung empfiehlt der EDSB die Hinzufügung eines oder mehrerer Erwägungsgründe, in denen klargestellt wird, dass

- der Vorschlag an sich keine Rechtsgrundlage für den Austausch von Nachweisen bietet, und dass es für jeglichen Austausch von Nachweisen gemäß Artikel 12 Absatz 1 an

anderer Stelle einer angemessenen Rechtsgrundlage bedarf, wie beispielsweise in den vier in Artikel 12 Absatz 1 aufgeführten Richtlinien oder im geltenden EU-Recht oder Recht der Mitgliedstaaten;

- die Rechtsgrundlage für die Verwendung des in Artikel 12 genannten technischen Systems für den Austausch von Nachweisen die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO ist, und dass
- Nutzer das Recht haben, gemäß Artikel 21 Absatz 1 DSGVO der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in dem technischen System zu widersprechen.

Mit Blick auf die Zweckbindung empfiehlt der EDSB die Hinzufügung eines oder mehrerer Erwägungsgründe, in denen klargestellt wird, dass

- der Vorschlag keine Rechtsgrundlage für den Einsatz des technischen Systems für den Austausch von Informationen für andere Zwecke als die bietet, die in den vier erwähnten Richtlinien genannt werden oder andernorts im geltenden EU-Recht oder Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind,
- und dass der Vorschlag nicht das Ziel verfolgt, den Grundsatz der Zweckbindung in Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 23 Absatz 1 DSGVO irgendwie einzuschränken.

Zum Begriff des „*ausdrücklichen Ersuchens*“ empfiehlt der EDSB, im Vorschlag (vorzugsweise im verfügenden Teil) klarzustellen,

- wann ein Ersuchen „*ausdrücklich*“ ist und wie spezifisch das Ersuchen sein muss;
- ob ein Ersuchen über das in Artikel 12 Absatz 1 erwähnte technische System gestellt werden kann;
- welche Folgen es hat, wenn ein Nutzer beschließt, kein „*ausdrückliches Ersuchen*“ zu stellen, und ob ein solches Ersuchen zurückgenommen werden kann. (Zu spezifischen Empfehlungen siehe weiter oben Abschnitt 3.3).

Zum Thema „*Vorschau*“ empfiehlt der EDSB,

- im Vorschlag klarzustellen, welche Optionen es für den Nutzer gibt, der die Möglichkeit nutzt, die auszutauschenden Daten vorab einzusehen.
- In Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e sollte vor allem klargestellt werden, dass dem Nutzer die Möglichkeit eingeräumt wird, die Nachweise einzusehen, bevor sie dem Empfänger übermittelt werden, und dass er das Ersuchen um den Austausch der Nachweise zurücknehmen kann (siehe in diesem Zusammenhang unsere Empfehlungen zu „*ausdrückliches Ersuchen*“).
- Dies könnte beispielsweise durch Einfügen folgender Worte am Ende des Satzes in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e geschehen: „*bevor sie der ersuchenden Behörde zur Verfügung gestellt werden, und das Ersuchen jederzeit zurückzunehmen*“.

Mit Blick auf die Definition von „Nachweis“ und die Spanne der abgedeckten Online-Verfahren empfiehlt der EDSB,

- den Verweis auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b in Artikel 3 Absatz 4 durch einen Verweis auf Artikel 12 Absatz 1 zu ersetzen oder eine andere legislative Lösung anzubieten, die ähnliche Wirkung hat.

- Der EDSB begrüßt ferner nachdrücklich die Bemühungen im Vorschlag, den Informationsaustausch auf die in Anhang II aufgeführten Online-Verfahren und die vier konkret aufgezählten Richtlinien zu beschränken.
- Er empfiehlt daher, den Geltungsbereich des Vorschlags insofern klar definiert zu lassen, als er Anhang II und die Verweise auf die vier aufgezählten Richtlinien umfasst.

Abschließend empfiehlt der EDSB,

- die DSGVO in den Anhang der IMI-Verordnung aufzunehmen, damit das System in vollem Umfang auch für Zwecke des Datenschutzes eingesetzt werden kann, und
- Datenschutzbehörden in die Liste der Hilfs- und Problemlösungsdienste in Anhang III aufzunehmen.

Brüssel, den 1. August 2017

Giovanni Buttarelli

Europäischer Datenschutzbeauftragter

Endnoten

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

² ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

³ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, COM(2017) 256 final, 2017/0086 (COD) (nachstehend: der Vorschlag).

⁵ Begründung des Vorschlags, S. 2.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“) (ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 1).

⁷ Siehe ferner die Stellungnahme des EDSB vom 22. November 2011 zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems

(„IMI“), abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/11-11-22_imi_opinion_de.pdf.

⁸ Siehe ferner Artikel 14 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen und operativen Rahmen für die durch die Verordnung ... [ESC Regulation] eingeführte Elektronische Europäische Dienstleistungskarte, (COM(2016) 823 final, 2016/0402 (COD))

⁹ Erwägungsgrund 28 des Vorschlags.

¹⁰ Artikel 12 Absatz 1 und 4 des Vorschlags.

¹¹ So räumen beispielsweise die Partner des Once-Only Principle Project (TOOP) in ihrem ersten Positionspapier ein, dass die Mitgliedstaaten den Grundsatz unterschiedlich auslegen: Manche sehen ihn in Verbindung mit der Datenspeicherung und sind der Auffassung, dass nationale Rechtsvorschriften von den Behörden verlangen, Daten nur in einer Datenbank zu speichern, andere hingegen sehen einen Bezug zur Datenerhebung und sagen, es sei zulässig, Daten in mehreren Speichern abzulegen. Krimmer et al, „Position paper on definition of OOP and situation in Europe“, S. 9, abrufbar unter http://toop.eu/sites/default/files/D2.6_Position%20paper%20on%20definition%20of%20OOP%20and%20situation%20in%20Europe.pdf. Siehe auch die bereits zitierte Smart Study, S. 7. Siehe auch die Diskussion über „authoritative sources“ und „reference directories“ (van Alsenoy et al, S. 256-257 und Anhang IX der SMART Study, S. 192ff.).

¹² Europäische Kommission, „EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020“, COM(2016) 179 final, S. 2.

¹³ „EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses“, für die Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, erstellte Studie, SMART 2015/0062 („Smart Study“), abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-wide-digital-once-only-principle-citizens-and-businesses-policy-options-and-their-impacts>. Siehe ferner das estnische „Vision Paper on the Free Movement of Data – the Fifth Freedom of the European Union“, S. 18-19, abrufbar unter <https://www.eu2017.ee/news/insights/FreeMovementOfData>.

¹⁴ Bereits zitierte Smart Study.

¹⁵ Vorstehend erwähnter EU eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, S. 3.

¹⁶ Bereits zitierte Smart Study, S. 4.

¹⁷ Vorstehend erwähnter EU eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, S. 3.

¹⁸ Bereits zitierte Smart Study, S. 45.

¹⁹ Siehe ferner das estnische „Vision Paper on the Free Movement of Data – the Fifth Freedom of the European Union“, S. 18, abrufbar unter <https://www.eu2017.ee/news/insights/FreeMovementOfData>.

²⁰ Bereits zitiert.

²¹ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

²² Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO.

²³ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO.

²⁴ Siehe auch die bereits zitierte Smart Study, S. 17, 19 und 46-48.

²⁵ Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 15/2011 zur Definition von Einwilligung, angenommen am 13. Juli 2011, (WP 187), abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_de.pdf.

²⁶ Artikel 4 Absatz 11, Artikel 7, Erwägungsgründe 32, 42 und 43 DSGVO.

²⁷ Erwägungsgrund 43 DSGVO. Siehe auch Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 15/2011.

²⁸ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c.

²⁹ Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 6/2014 zum Begriff des berechtigten Interesses des für die Verarbeitung Verantwortlichen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG, angenommen am 9. April 2014

(WP 217), S. 19, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_de.pdf.

³⁰ Bereits zitiert.

³¹ Bereits zitiert, S. 24.

³² Bereits zitiert.

³³ Erwägungsgrund 45 DSGVO.

³⁴ Bereits zitiert, S. 21.

³⁵ Artikel 21 Absatz 1 DSGVO.

³⁶ Siehe ferner Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 3/2013 zur Zweckbindung, angenommen am 2. April 2013, (WP 203), abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf.

³⁷ Siehe Artikel 6 Absatz 4 DSGVO. Der Vollständigkeit halber sei auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b verwiesen, dem zufolge eine Weiterverarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke gemäß Artikel 89 Absatz 1 nicht als unvereinbar mit dem ursprünglichen Zweck gilt. Diese spezifische Ausnahme, die gelegentlich beim Datenaustausch zwischen Behörden von Belang sein kann, ist für die Zwecke des Grundsatzes der einmaligen Erfassung nicht relevant und wird daher in dieser Stellungnahme nicht weiter erörtert.

³⁸ Stellungnahme 7/2015 des EDSB:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_DE.pdf. Siehe insbesondere Abschnitt 3.

³⁹ EDSB, Stellungnahme 9/2016 vom 20. Oktober 2016 zu Systemen für das *Personal Information Management (PIM)*, ABl. C 463 vom 13.12.2016, S. 10, abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-10-20_pims_opinion_de.pdf

Siehe insbesondere die Punkte 36, 50 und 57.

⁴⁰ Transparenz ist Voraussetzung für eine wirksame Wahrnehmung von Datenschutzrechten und ist für die Schaffung von Vertrauen wichtig. Siehe beispielsweise das estnische „Vision Paper on the Free Movement of Data – the Fifth Freedom of the European Union“, S. 19, abrufbar unter <https://www.eu2017.ee/news/insights/FreeMovementOfData>. Siehe ferner C-201/14 *Smaranda Bara und andere gegen Casa Națională de Asigurări de Sănătate und andere*, EU:C:2015:638.

⁴¹ Artikel 5 DSGVO.

⁴² Artikel 25 DSGVO.

⁴³ Artikel 5 Absatz 2 DSGVO.

⁴⁴ Bereits zitierte Smart Study, S. 211.

⁴⁵ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22).

⁴⁶ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

⁴⁷ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).

⁴⁸ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich Wasser, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

⁴⁹ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO.

⁵⁰ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO.

⁵¹ Siehe auch S. 24-26 der Smart Study.

⁵² Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO.

⁵³ Siehe auch die bereits zitierte Smart Study, S. 52.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ EDSB, Stellungnahme 5/2017 zur Modernisierung der Datenschutzbestimmungen für Organe und Einrichtungen der EU (Untertitel: Stellungnahme des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über den 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, abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-15_regulation_45-2001_de.pdf, Punkte 77 und 78.

⁵⁶ Bereits zitiert.