

## I

(Entschliefungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

**Stellungnahme des EDSB zu dem vorgeschlagenen gemeinsamen Rahmen für europäische Statistiken über Personen und Haushalte**

(2017/C 87/01)

Ziel des Vorschlags ist die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für europäische Statistiken über Personen und Haushalte, die hauptsächlich auf Einzelpersonendaten aus Stichprobenerhebungen basieren.

Der Vorschlag enthält zu einem beträchtlichen Teil Bezugnahmen auf die Verwendung von Verwaltungsdatensätzen sowie auf andere Quellen oder neuartige Ansätze, um im Kontext der Massendaten statistische Daten bereitzustellen. Neuartige Ansätze können für Statistiken und Studien vielversprechend sein, sind aber auch mit Risiken und Herausforderungen verbunden. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass potenzielle Vorteile niemals auf Kosten der Rechte des Einzelnen gehen. Um das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten wirksam zu schützen, sollten die Gesetzgeber die mit besagten vielversprechenden Techniken verbundenen potenziellen Risiken und Herausforderungen voraussehen und für angemessene Garantien sorgen.

In diesem Sinne empfehlen wir die Überarbeitung von Artikel 8, um sicherzustellen, dass jede Datenverarbeitung, bei der Verwaltungsdatensätze und andere Datenquellen betroffen sind, unter Einhaltung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen erfolgt, und dass jede direkte Bereitstellung von Daten durch die einzelnen Personen (abgesehen von gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen und vorbehaltlich angemessener Garantien) auf freiwilliger Basis erfolgen muss.

In Bezug auf die in Artikel 11 vorgesehene Verknüpfung von Verwaltungsdatensätzen möchten wir auch die Notwendigkeit hervorheben, zu gewährleisten, dass derartige Verknüpfungen unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen und vorbehaltlich deren Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und des Vorhandenseins spezifischer Garantien im Recht der Mitgliedstaaten oder im Unionsrecht erfolgen.

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 Datenverkehr,

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 Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

**1. Kontext und Zweck des Vorschlags**

1. Am 8. August 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission („Kommission“) einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für europäische Statistiken über Personen und Haushalte auf der Grundlage von Einzelpersonendaten aus Stichprobenerhebungen (nachstehend „Vorschlag“ genannt) <sup>(1)</sup>. Am gleichen Tag ersuchte die Kommission den europäischen Datenschutzbeauftragten („EDSB“) als unabhängige Kontrollbehörde um seine Stellungnahme. Am 25. November 2016 stellte auch der Rat der Europäischen Union („Rat“) einen entsprechenden Antrag.
2. Wie in Artikel 1 („Gegenstand“) dargelegt, ist Ziel des Vorschlags die Schaffung eines allgemeinen Rahmens für europäische Statistiken über Personen und Haushalte auf der Grundlage von Einzelpersonendaten aus Stichprobenerhebungen.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 551 final.

3. Der EDSB nimmt die politischen Ziele des Vorschlags zur Kenntnis. Er begrüßt:
  - die Tatsache, dass er angehört wurde und dass ein Hinweis auf diese Anhörung in Erwägungsgrund 23 der vorgeschlagenen Verordnung aufgenommen wurde;
  - die Aufnahme des Erwägungsgrunds 20, der auf die geltenden Datenschutzbestimmungen verweist (Richtlinie 95/46/EG und Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates); sowie
  - die Bezugnahme auf die Datenschutzvorschriften bei der Verknüpfung verschiedener Datensätze zu einer Person (Artikel 11).

## 2. Überblick und grundlegende Bedenken

4. Unsere Hauptsorge ist die Unklarheit in dem aktuellen Vorschlag bezüglich der Möglichkeit der Verwendung von Quellen für „Verwaltungsdaten“ und „Massendaten“ wie beispielsweise Daten zur Telefonortung, Unternehmens- und Steuerunterlagen, Sozialversicherungsdaten und medizinische Aufzeichnungen, Aufzeichnungen von Arbeitsämtern und von Einrichtungen zur Verwaltung der Sozialversicherung. Massendaten versprechen zwar neue Möglichkeiten und eine größere Effizienz bei der Erstellung offizieller Statistiken, sind aber auch mit spezifischen Risiken verbunden. Daher raten wir, alle einschlägigen Bestimmungen sorgfältig zu prüfen<sup>(1)</sup>.
5. Wir würden auch mehr Präzision bezüglich des Umstands begrüßen, dass jegliche unmittelbare Bereitstellung von Informationen durch Einzelpersonen auf freiwilliger Basis erfolgen sollte, wobei die Einwilligung gemäß Artikel 6 und 7 der Datenschutz-Grundverordnung<sup>(2)</sup> als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten dient. Davon ausgenommen sind die Fälle, in denen die Bereitstellung von Informationen gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den jeweils geltenden Datenschutzbestimmungen ausdrücklich vorgeschrieben ist.
6. Angesichts dieser Bedenken würden wir es insbesondere begrüßen, wenn die Gesetzgeber Artikel 8 (Datenquellen und Methodik) klarer formulieren könnten.
7. Zu den sonstigen einschlägigen Bestimmungen, die nach Auffassung des EDSB verbessert werden könnten, gehören folgende:
  - Artikel 2 Buchstabe e zur Begriffsbestimmung von „Verwaltungsdatensätzen“;
  - Erwägungsgrund 4 zur Verwendung von „Verwaltungsquellen“ für statistische Zwecke;
  - Erwägungsgrund 20 zu den geltenden Datenschutzbestimmungen und dem Begriff „erhebliches öffentliches Interesse“;
  - Artikel 11 Absatz 1 zu Stichprobengrundlagen.

## 3. Empfehlungen

- 3.1. *Hinweise auf die geltenden Datenschutzbestimmungen (Erwägungsgrund 20)*
  8. In Abhängigkeit vom Datum des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Verordnung müssen die Hinweise auf das anwendbare Recht in Erwägungsgrund 20 unter Umständen aktualisiert werden. Insbesondere müssen sie eventuell durch einen Hinweis auf die Datenschutz-Grundverordnung, die am 25. Mai 2018 in Kraft treten wird, und durch Verweis auf den neuen Rechtsakt, der an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 tritt, ersetzt werden.
  9. Ebenso würden wir es begrüßen, wenn in einem Erwägungsgrund auf die Einhaltung der Garantien im Zusammenhang mit der Verarbeitung zu statistischen Zwecken gemäß Artikel 89 der Datenschutz-Grundverordnung Bezug genommen würde.
  10. Im Hinblick darauf, dass der Vorschlag die Verwendung von Daten aus neuen Datenquellen vorsieht, wozu beispielsweise aus Mobiltelefonaufzeichnungen gewonnene Positionsdaten gehören können (siehe Abschnitt 3.4 zu Artikel 8 unten), empfehlen wir auch einen spezifischen Hinweis auf die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation<sup>(3)</sup>, die derzeit überarbeitet wird (oder auf die neue Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation, falls dies in Anbetracht der Fristen angebracht ist).
- 3.2. *Bezugnahmen auf „erhebliches öffentliches Interesse“ (Erwägungsgrund 20)*
  11. Um den Verweis für Laien verständlicher zu machen, empfehlen wir, hinter „erhebliches öffentliches Interesse“ die Formulierung „gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 95/46/EG“ hinzuzufügen. Sollte sich der Text auf die Datenschutz-Grundverordnung beziehen, dann wäre der Hinweis auf Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g der Datenschutz-Grundverordnung angebracht.

<sup>(1)</sup> Zu den Chancen, Risiken und Herausforderungen, die mit Massendaten einhergehen, siehe Stellungnahme des EDSB 7/2015 „Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit Big Data“:  
[https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19\\_Big\\_Data\\_DE.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_DE.pdf). Siehe insbesondere Abschnitt 1.

<sup>(2)</sup> 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) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

<sup>(3)</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37).

### 3.3. Begriffsbestimmung von „Verwaltungsdatensätze“ (Artikel 2 Buchstabe e und Erwägungsgrund 4)

12. In Artikel 2 Buchstabe e des Vorschlags werden „Verwaltungsdatensätze“ definiert als „Daten, die eine nichtstatistische Quelle, üblicherweise eine öffentliche Stelle, ohne die Absicht erzeugt hat, Statistiken für eigene Zwecke zu erstellen“. Der Begriff „Verwaltungsdatensätze“ wird dann in Artikel 8 und in Erwägungsgrund 4 verwendet.
13. Die Begriffsbestimmung von „Verwaltungsdatensätze“ scheint sehr weit gefasst zu sein und in der Praxis „andere Quellen“ zu umfassen, ein Begriff, der ebenfalls in Artikel 8 verwendet wird. In diesem Sinne kann der Begriff „Verwaltungsdatensätze“ beispielsweise nicht nur Verwaltungsdatensätze von öffentlichen Stellen umfassen, sondern auch Quellen wie Daten zum Mobilfunk-Tracking, was im Sinne der Verwendung dieses Begriffs in der Alltagssprache nicht immer als „Verwaltungsdatensatz“ betrachtet wird.
14. Das an sich scheint keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Niveau des Schutzes personenbezogener Daten zu haben, wenn man bedenkt, dass Artikel 8 in jedem Fall „andere Quellen“ umfasst. Trotzdem könnten die Gesetzgeber zur Klarstellung die Überarbeitung von Artikel 2 Buchstabe e in Betracht ziehen und „Verwaltungsdatensätze“ enger definieren. Alternativ könnten die Gesetzgeber Artikel 2 Buchstabe e insgesamt löschen und stattdessen in Artikel 8 Bezug nehmen auf „Verwaltungsdatensätze, die von einer Einrichtung, normalerweise einer öffentlichen Einrichtung, für andere, nicht statistische Zwecke geschaffen wurden, sowie andere Quellen, Methoden oder neuartige Ansätze ...“.
15. Daneben ruft Erwägungsgrund 4, wie wir oben festgestellt haben, ausdrücklich zur Verwendung von Verwaltungsquellen für statistische Zwecke auf. Wir begrüßen den Umstand, dass der Erwägungsgrund die Notwendigkeit hervorhebt, „die Qualität, die Genauigkeit, die Aktualität und die Vergleichbarkeit dieser Statistiken“ zu wahren. Im Hinblick auf eine weitere Verbesserung dieser Bestimmung empfehlen wir, einen Hinweis auf den Schutz personenbezogener Daten einzufügen. So könnte beispielsweise folgender Text an das Ende des Absatzes angefügt werden: „sowie das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten zu garantieren“.

### 3.4. Datenquellen und Methodik (Artikel 8)

16. Neben den von den Auskunftspersonen unmittelbar bereitgestellten Angaben verweist Artikel 8 auch auf „Verwaltungsdatensätze und andere Quellen, Methoden oder innovative Ansätze, sofern sie die Erstellung von Daten ermöglichen, die vergleichbar sind und den jeweiligen einschlägigen Anforderungen dieser Verordnung genügen“.
17. Artikel 8 spiegelt die auf Seite 13 der Begründung festgehaltene Absicht wider, den „Einsatz neuer Formen der Datenerhebung und alternativer Datenquellen einschließlich der Verwaltungsdaten und mit Modellierungen und Massendaten gewonnener Schätzungen“ zu ermöglichen und zu fördern. Siehe auch den oben bereits erwähnten Erwägungsgrund 4 des Vorschlags, der „dank der technischen Fortschritte“ zur „Nutzung von Verwaltungsquellen“ aufruft, sowie Artikel 13 zu Durchführbarkeits- und Pilotstudien, in dem auch die Nutzung anderer Datenquellen angesprochen wird.
18. Wie auch auf anderen Gebieten, können die Massendaten auf dem Gebiet der Statistik Nutzen bringen, beispielsweise in Form von größerer Effizienz. Sie können jedoch auch zusätzliche Risiken bergen. Der neue Rechtsrahmen für den Datenschutz und insbesondere die Annahme der Datenschutz-Grundverordnung sollen diesen Risiken so begegnen, dass einerseits Schutz ermöglicht, gleichzeitig aber auch Flexibilität für die weitere Verwendung von Daten, einschließlich zu statistischen Zwecken, eingeräumt wird.
19. Wahrscheinlich werden jedoch im Bereich des einzelstaatlichen Rechts oder des Unionsrechts weitere Rechtssetzungsmaßnahmen zu Statistiken erforderlich sein, um eine breitere Nutzung von Massendaten in Statistiken unter Einhaltung der geltenden Datenschutzbestimmungen zu ermöglichen.
20. Der aktuelle Vorschlag sollte nicht zu der Illusion verleiten, Artikel 8 an sich stelle bereits eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verwendung von Massendaten im Rahmen des Vorschlags dar. Aus der Zusammenschau der Erwägungsgründe und des Artikels 8 muss unbedingt klar hervorgehen, dass jede Nutzung von Massendaten-Quellen den geltenden Datenschutzbestimmungen unterliegt und eine angemessene Rechtsgrundlage gemäß Artikel 6 der Datenschutz-Grundverordnung erforderlich ist.
21. In diesem Sinne empfehlen wir, Artikel 8 folgendermaßen neu zu formulieren:

#### Artikel 8

#### Datenquellen und Methodik

1. Die Mitgliedstaaten stellen die in Artikel 1 aufgeführten Daten bereit und benutzen dazu eine oder eine Kombination der folgenden Quellen, sofern die Daten die Qualitätsanforderungen des Artikels 12 erfüllen **und in Übereinstimmung mit und vorbehaltlich der Garantien erhoben und weiterverarbeitet werden, die in den geltenden Datenschutzbestimmungen vorgesehen sind:**

- a) von den Auskunftspersonen **auf freiwilliger Basis** unmittelbar bereitgestellte Angaben, **auf Grundlage der Einwilligung der betroffenen Person, die die Daten gemäß Artikel 7 [der Datenschutz-Grundverordnung] bereitstellt (es sei denn, die Bereitstellung von Informationen ist nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt, ausdrücklich vorgeschrieben, und es sind auch geeignete Maßnahmen vorgesehen, um die Rechte, Freiheiten und berechtigten Interessen der betroffenen Personen zu garantieren):**

b) Verwaltungsdatensätze und andere Quellen, Methoden oder neuartige Ansätze, sofern sie die Erstellung von Daten ermöglichen, die vergleichbar sind und den jeweiligen einschlägigen Anforderungen dieser Verordnung genügen.

2. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission (Eurostat) ausführlich über die verwendeten Quellen und Methoden.

### 3.5. Stichprobengrundlagen (Artikel 11)

22. Artikel 11 Absatz 1 sieht vor, dass die Stichprobengrundlagen „des Weiteren die zur Verknüpfung von Personen mit anderen Verwaltungsquellen benötigten Angaben, soweit die Vorschriften über den Datenschutz dies zulassen“, enthalten.

23. Wir empfehlen, den zweiten Teil des Satzes folgendermaßen umzuformulieren: „soweit eine Verknüpfung mit anderen Datensätzen erforderlich und angemessen ist und nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt, ausdrücklich vorgeschrieben ist, und auch geeignete Maßnahmen vorgesehen sind, um die Rechte, Freiheiten und berechtigten Interessen der betroffenen Personen zu garantieren“.

## 4. Schlussfolgerungen

24. Der EDSB empfiehlt:

- bei der Bezugnahme auf das anwendbare Recht in Erwägungsgrund 20 einen Verweis auf die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation aufzunehmen und alle maßgeblichen Verweise zu aktualisieren, wenn dies vor dem Hintergrund der aktuellen Überarbeitung des Rechtsrahmens für den Datenschutz erforderlich ist;
- die Bezugnahmen auf „erhebliches öffentliches Interesse“ in Erwägungsgrund 20 zu präzisieren;
- Artikel 8 grundlegend zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass jede Datenverarbeitung, bei der Verwaltungsdatensätze und andere Datenquellen betroffen sind, unter Einhaltung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen erfolgt, und dass jede direkte Bereitstellung von Daten durch die einzelnen Personen (abgesehen von gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen und vorbehaltlich angemessener Garantien) auf freiwilliger Basis erfolgen muss;
- in Bezug auf die in Artikel 11 vorgesehene Verknüpfung von Verwaltungsdatensätzen zu gewährleisten, dass derartige Verknüpfungen unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen und vorbehaltlich deren Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und des Vorhandenseins spezifischer Garantien nach dem Recht der Mitgliedstaaten oder nach Unionsrecht erfolgen;
- eine Überarbeitung der Begriffsbestimmung von „Verwaltungsdatensätze“ in Artikel 2 Buchstabe e in Betracht zu ziehen und in den genannten Erwägungsgrund 4 einen Verweis auf die Wahrung des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten aufzunehmen.

Brüssel, den 1. März 2017

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter

---