



Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission zur Festlegung einer Liste bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten für ihre Veröffentlichung und Weiterverwendung

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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 und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr¹, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT DIE FOLGENDEN FORMELLEN BEMERKUNGEN ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Am 7. Juni 2022 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Durchführungsverordnung zur Festlegung einer Liste bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten für ihre Veröffentlichung und Weiterverwendung vor (im Folgenden „Vorschlagsentwurf“).
2. Zweck des Vorschlagsentwurfs ist die Festlegung der Liste hochwertiger Datensätze, die zu den in Anhang I der Richtlinie (EU) 2019/1024 aufgeführten thematischen Kategorien gehören und die sich in vorhandenen Dokumenten im Besitz öffentlicher Stellen befinden, auf die diese Richtlinie anwendbar ist. In dem Vorschlagsentwurf werden auch die Modalitäten für die Veröffentlichung und Weiterverwendung hochwertiger Datensätze festgelegt, insbesondere die anwendbaren Bedingungen für die Weiterverwendung und die Mindestanforderungen für die Verbreitung von Daten über Anwendungsprogrammierschnittstellen („APIs“).²
3. Der Vorschlagsentwurf wird gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors angenommen.³ Der EDSB

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² Artikel 1 des Vorschlags.

³ Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56-83).

hat am 10. Juli 2018 eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für diese Richtlinie abgegeben.⁴

4. Mit den vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB wird ein Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 7. Juni 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725⁵ („EU-DSVO“) beantwortet. Diesbezüglich begrüßt der EDSB, dass in Erwägungsgrund 13 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird.
5. Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Bemerkungen des EDSB nicht aus, insbesondere, falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten, beispielsweise infolge der Annahme einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte.⁶
6. Darüber hinaus lassen diese formellen Bemerkungen etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt und beschränken sich auf die Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Bemerkungen

7. Der EDSB erkennt das rechtmäßige Ziel an, die Wiederverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu fördern, solange die gemeinsame Nutzung von Daten im Binnenmarkt im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten erfolgt. In allen Fällen der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sollte ein ausgewogener Ansatz verfolgt werden, wenn sie sich auf die Privatsphäre und personenbezogene Daten auswirkt.

⁴ [EDPS Opinion 5/2018 on the proposal for a recast of the Public Sector Information \(PSI\) re-use Directive, issued on 10 July 2018.](#)

⁵ 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, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

⁶ Für den Fall anderer Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte mit Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten möchte der EDSB daran erinnern, dass er auch zu diesen Rechtsakten konsultiert werden muss. Gleiches gilt für künftige Änderungen, mit denen neue oder bestehende Bestimmungen, die direkt oder indirekt die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, eingeführt bzw. geändert würden.

8. Der EDSB stellt fest, dass in Erwägungsgrund 8 des Vorschlagsentwurfs auf das „*Unionsrecht zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung von Daten*“ in Fällen Bezug genommen wird, in denen die Bereitstellung hochwertiger Datensätze die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Folge hat. Der EDSB erinnert ferner daran, dass in Erwägungsgrund 52 und Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2019/1024 festgelegt ist, dass sich diese Richtlinie nicht auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß dem Unionsrecht und dem nationalen Recht auswirkt, insbesondere nach der Verordnung (EU) 2016/679 und der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, und einschließlich aller ergänzender Bestimmungen des nationalen Rechts⁷. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass der gesamte EU-Rechtsrahmen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, einschließlich des Vorschlagsentwurfs, dem EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz entsprechen muss.
9. In Erwägungsgrund 5 des Vorschlagsentwurfs heißt es: „*Die Bestimmungen des Unionsrechts und des nationalen Rechts, die, insbesondere im sektoralen Recht, über die in diesem Entwurf einer Durchführungsverordnung vorgesehenen Mindestanforderungen hinausgehen, gelten weiterhin.*“. Bezüglich der spezifischen Kategorie „*Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen*“ werden die Mitgliedstaaten in Erwägungsgrund 10 dazu aufgefordert, bezüglich der Anwendbarkeit auf Datensätze und die Modalitäten für die Weiterverwendung über die im Vorschlagsentwurf festgelegten Mindestanforderungen hinauszugehen. Ähnlich heißt es in Erwägungsgrund 11, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, die Listen der Datensätze im Anhang zum Vorschlagsentwurf um bereits zugängliche Informationen des öffentlichen Sektors zu ergänzen, wenn diese Daten thematisch miteinander zusammenhängen und im Lichte der in Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2019/1024 beschriebenen Kriterien als hochwertig angesehen werden. Insbesondere heißt es in diesem Erwägungsgrund: „*Dies umfasst Informationen, die personenbezogene Daten darstellen, wenn die Mitgliedstaaten dies für erforderlich halten und es tatsächlich Zielsetzungen dient, die im allgemeinen Interesse liegen, z. B. der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung*“.
10. Der EDSB betont, dass die Ausweitung der bereits im Anhang zum Vorschlagsentwurf enthaltenen Listen von Datensätzen ebenfalls uneingeschränkt den EU-Datenschutzvorschriften entsprechen muss. In Bezug auf Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geht der EDSB davon aus, dass die im Anhang zum Vorschlag aufgeführten Informationen über „*Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen*“ keine Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern im Sinne von Artikel 3 Nummer 6 der Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung enthalten. Der EDSB weist erneut darauf hin, dass Angaben

⁷Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56-83).

zum wirtschaftlichen Eigentümer nur zum Zwecke der Identifizierung und Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung den zuständigen Behörden, die für die Rechtsdurchsetzung zuständig sind, und Verpflichteten zugänglich sein sollten, wenn sie ihre Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden erfüllen. Ein öffentlicher Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer würde eine gesonderte Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit erfordern und einem gesonderten Regelwerk zur Festlegung geeigneter Garantien unterliegen⁸. Daher empfiehlt der EDSB, den letzten Satz in Erwägungsgrund 11 zu streichen, der fälschlicherweise so verstanden werden könnte, dass er nahelegt, dass personenbezogene Daten, die für die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung relevant sind, generell öffentlich zugänglich gemacht und für die Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden sollten.

2.2. Zusätzliche Bedingungen für die Gewährleistung der Einhaltung des Schutzes personenbezogener Daten

11. In Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlagsentwurfs sind zusätzliche Bedingungen für die Weiterverwendung personenbezogener Daten vorgesehen. Dem derzeitigen Wortlaut zufolge *können* öffentliche Stellen, die im Besitz im Anhang aufgeführter hochwertiger Datensätze sind, solche zusätzlichen Bedingungen zur Einschränkung der Möglichkeiten der Weiterverwendung personenbezogener Daten *nur in dem Umfang* festlegen, der zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten *erforderlich* ist. Der EDSB ist der Auffassung, dass diese Formulierung zu Unsicherheit führen und von der Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten abhalten könnte. Wie bereits erwähnt, sollten bei der Weiterverwendung personenbezogener Daten die Unionsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten eingehalten werden. Daher schlägt der EDSB vor, „können“ (*may*) durch „legen fest“ (*shall*) und „nur in dem Umfang“ (*only to the extent*) durch „wenn“ (*where*) zu ersetzen. Der gesamte Absatz würde somit wie folgt lauten: „Öffentliche Stellen, die im Besitz von im Anhang aufgeführten hochwertigen Datenbeständen sind, legen zusätzliche Bedingungen für die Weiterverwendung personenbezogener Daten im Rahmen der konkreten hochwertigen Datensätze fest, die die Möglichkeiten der Weiterverwendung personenbezogener Daten einschränken, wenn dies erforderlich ist, um den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten.“ (*„Public sector bodies holding high-value assets listed in the Annex shall impose additional conditions on the re-use of personal data in the scope of the specific high-value datasets that shall restrict the possibilities for reusing personal data where necessary to ensure the protection of individuals with regard to the processing of personal data“*).

⁸ [EDPS Opinion 12/2021 on the anti-money laundering and countering the financing of terrorism \(AML/CFT\) package of legislative proposals, 22 September 2021, paragraphs 22-27.](#)

12. Der EDSB bedauert, dass in dem Vorschlagsentwurf keine Beispiele für zusätzliche Bedingungen oder Beschränkungen enthalten sind, die bei der Bereitstellung personenbezogener Daten zur Weiterverwendung in Betracht gezogen werden sollten. Vor diesem Hintergrund erinnert der EDSB daran, dass der EDSA und der EDSB in ihrer Gemeinsamen Stellungnahme dringend empfohlen hatten, „(...) klarzustellen, dass die Weiterverwendung personenbezogener Daten, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, nur dann zulässig ist, wenn sie durch Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten begründet ist, das **eine Liste eindeutiger, miteinander vereinbar Zwecke enthält**, für die die Weiterverarbeitung rechtmäßig genehmigt werden kann, oder wenn sie in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zur Wahrung der in Artikel 23 der DSGVO ⁹genannten Ziele darstellt.“ In derselben Gemeinsamen Stellungnahme wurde mit einer allgemeineren Formulierung daran erinnert, dass die Wiederverwendung personenbezogener Daten stets den in Artikel 5 DSGVO genannten „Grundsätzen (Rechtmäßigkeit; Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz; Zweckbindung; Datenminimierung; Richtigkeit; Speicherbegrenzung; Integrität und Vertraulichkeit)“¹⁰ genügen muss.¹¹
13. Der EDSB fordert die Kommission ferner auf, die Aufnahme möglicher technischer Vorkehrungen in den Anhang des Vorschlagsentwurfs in Erwägung zu ziehen, die für die Bereitstellung von Datensätzen, die personenbezogene Daten zur Weiterverwendung enthalten, – insbesondere über Anwendungsprogrammierschnittstellen (API) und mittels Massen-Downloads – zu treffen sind. Der EDSB weist ferner darauf hin, wie wichtig die Anonymisierung ist, um ein Gleichgewicht zwischen den Interessen, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu ermöglichen, und den verschiedenen datenschutzrechtlichen Verpflichtungen zu finden, wie auch in der Richtlinie (EU) 2019/1024 hervorgehoben wird¹².
14. Der EDSB begrüßt, dass in den Bericht über die Umsetzung des Vorschlagsentwurfs eine Bestimmung aufgenommen wurde, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der

⁹ Gemeinsame Stellungnahme 03/2021 des EDSA und des EDSB vom 10. März 2021 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), Rn. 77.

¹⁰ Gemeinsame Stellungnahme 03/2021 des EDSA und des EDSB vom 10. März 2021 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), Rn. 73.

¹¹ 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 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88).

¹² Stellungnahme 5/2018 des EDSB zu dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Randnr. 26. Siehe z. B. Erwägungsgrund 52 der Richtlinie (EU) 2019/1024.

Kommission Informationen über bestehende Datenschutz-Folgenabschätzungen gemäß Artikel 35 der DSGVO zu übermitteln.¹³

2.3. Die thematische Kategorie „Georaum“

15. In Abschnitt 1.2 Buchstabe c des Anhangs heißt es: *„Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die laufende Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG sowie die Verpflichtungen gemäß Artikel 67 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/2116“*. In Artikel 67 Absatz 5 der genannten Verordnung heißt es: *„Die Mitgliedstaaten beschränken den Zugang der Öffentlichkeit zu den Datensätzen gemäß den Absätzen 3 und 4, wenn dieser Zugang die Vertraulichkeit personenbezogener Daten gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 beeinträchtigen würde“*. Daher empfiehlt der EDSB, ausdrücklich auf Artikel 67 Absatz 5 Bezug zu nehmen.

Brüssel, 15. Juli 2022

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

¹³ Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe e des Vorschlagsentwurfs.