

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI)

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich.)

(2018/C 305/07)

Die Richtlinie über Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) dient dem Ziel, die unionsweite Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors durch eine Harmonisierung der Grundvoraussetzungen zu erleichtern, zu denen PSI Weiterverwendern zur Verfügung gestellt werden, die Entwicklung von auf PSI fußenden Produkten und Diensten für die Gemeinschaft zu fördern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Mit den neuen Bestimmungen wird der Anwendungsbereich der Richtlinie auf Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die im Bereich der Vergabe von Aufträgen tätig sind, darunter Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ausgeweitet. Ferner gelten sie für Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die als Betreiber eines öffentlichen Dienstes tätig sind, sofern diese Dokumente im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erzeugt werden. Der Anwendungsbereich des Vorschlags wird auch auf spezifische Forschungsdaten ausgedehnt, die als Teil der wissenschaftlichen Forschung erzeugt werden.

Im Mittelpunkt der Stellungnahme stehen spezifische Empfehlungen, mit denen die Beziehung zwischen der PSI-Richtlinie und den Ausnahmen der DSGVO sowie die Kohärenz zwischen diesen beiden Texten klargestellt werden und auf das anzuwendende Datenschutzrecht verwiesen wird. Darüber hinaus enthält sie weitere Empfehlungen bezüglich der Anonymisierung und deren Bezug zu Kosten und Datenschutz, auch zur Datenschutz-Folgenabschätzung, trägt aber auch „Richtlinien für akzeptable Weiterverwendung“ Rechnung.

Mit dieser Stellungnahme zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors baut der EDSB auf früheren Arbeiten zum Thema „Gute Big Data“ („auf den EU-Werten beruhende Weitergabe von Daten“) und insbesondere auf bereits vorgelegten Stellungnahmen und formellen Kommentaren des EDSB auf, im Einklang mit unserer Praxis in Aufsichtsfällen. Des Weiteren weisen wir auf Aspekte hin, die der Harmonisierung auf EU-Ebene bedürfen, damit die Neufassung der PSI-Richtlinie die erwarteten Vorteile bringen kann.

Im Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags empfiehlt der EDSB eine deutlichere Klärung der Beziehung zwischen PSI-Richtlinie und DSGVO und der Kohärenz zwischen beiden Texten und unterbreitet hierzu einen Formulierungsvorschlag.

Ferner schlägt der EDSB vor, die derzeitige Bestimmung in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2013/37/EU wieder in den verfügbaren Teil der Richtlinie aufzunehmen und im Vorschlag klar zum Ausdruck zu bringen, dass die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ in Artikel 4 Absatz 1 DSGVO anzuwenden ist. Der EDSB empfiehlt ferner, in Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags einen Verweis auf die gemäß Artikel 51 DSGVO einzurichtende Aufsichtsbehörde aufzunehmen.

Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, die Verwendung der Anonymisierung zu unterstützen, und zwar durch die Erwähnung „anonymer Informationen“ im Rechtstext und die Ausdehnung der Kategorien von Einrichtungen, die berechtigt sind, Anonymisierungskosten in die Kosten aufzunehmen, die Weiterverwendern in Rechnung gestellt werden können.

In seiner letzten Empfehlung schlägt der EDSB vor, für bestimmte Sektoren, die mit sensiblen Daten umgehen, wie beispielsweise den Gesundheitssektor, Datenschutz-Folgenabschätzungen vorzusehen, auf die sich der Lizenzgeber bei seiner Entscheidung stützen und folglich die Bedingungen für die Weiterverwendung berücksichtigen sollte.

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Am 25. April 2018 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/37/EU (nach einer Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG) über die Wiederverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI) („Vorschlag“) an. Der Vorschlag ist Bestandteil des „Datenpakets 2018“, zu dem noch weitere wichtige Dokumente gehören: i) eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“ („Mitteilung“), ii) ein Leitfaden für die gemeinsame Nutzung von Daten des Privatsektors in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen („Leitfaden“) und iii) eine Evaluierung der PSI-Richtlinie.

2. Ziel des Vorschlags ist es, den bestehenden Wortlaut der Richtlinie 2013/37/EU und der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“) zu aktualisieren und zu ändern.
3. Die Überarbeitung der Richtlinie ist eine der drei von der Kommission im Hinblick auf einen gemeinsamen Datenraum in der EU vorgeschlagenen „Maßnahmen“ (siehe die Rahmenmitteilung der Kommission COM(2018) 232, nachstehend „die Mitteilung“), zusammen mit dem Leitfaden für die gemeinsame Nutzung von Daten des Privatsektors [...] und der überarbeiteten Empfehlung über den Zugang zu wissenschaftlichen Informationen und deren Bewahrung [...].
4. Mit ihrem Vorschlag für eine Änderung der PSI-Richtlinie strebt die Europäische Kommission an, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, wie Daten aus den Bereichen, Recht, Verkehr, Meteorologie, Wirtschaft und Finanzen, in der Europäischen Union durch eine Harmonisierung der Grundvoraussetzungen zu erleichtern, zu denen PSI Weiterverwendern zur Verfügung gestellt werden, die Entwicklung von auf PSI fußenden Produkten und Diensten für die Gemeinschaft zu fördern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
5. Oberstes Ziel des Vorschlags ist es insbesondere, im Einklang mit den Zielsetzungen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt zu stehen. Der Vorschlag soll die Wirkung der Richtlinie durch Stärkung und entsprechende Änderung einzelner Bestimmungen verstärken, damit künftig mehr Daten aus dem öffentlichen Sektor für eine Weiterverwendung zur Verfügung stehen. Mit der Initiative soll vor allem auch die Stellung kleiner und mittlerer Unternehmen auf dem Datenmarkt gestärkt werden, und zwar durch faireren Wettbewerb und leichteren Marktzugang sowie zunehmende grenzüberschreitende Innovation.
6. Mit den einschlägigen neuen Bestimmungen der Richtlinie wird deren Anwendungsbereich auf Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die im Bereich der Vergabe von Aufträgen tätig sind, darunter Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ausgeweitet. Ferner gelten sie für Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die als Betreiber eines öffentlichen Dienstes tätig sind, sofern diese Dokumente im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erzeugt werden. Der Anwendungsbereich des Vorschlags wird auch auf spezifische Forschungsdaten ausgedehnt, die als Teil der wissenschaftlichen Forschung (also Experimente und Erhebungen) erzeugt werden. Praktisch (...) „legt der Vorschlag einen horizontalen Rahmen für eine Mindestharmonisierung der Weiterverwendungsbedingungen in verschiedenen Bereichen und Sektoren fest.“⁽¹⁾
7. Der EDSB vermerkt positiv, dass nach Angaben der Europäischen Kommission die Neufassung der PSI-Richtlinie darauf abhebt, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu fördern, und dies, wie es in der Mitteilung heißt, durch „Abbau von Marktzutrittsschranken, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen; Verminderung des Risikos überzogener Vorreitervorteile, die vor allem Großunternehmen zugutekommen und deshalb die Zahl potenzieller Weiterverwender der betreffenden Daten begrenzen; Verbesserung der Geschäftsmöglichkeiten durch Förderung der Veröffentlichung dynamischer Daten und Einführung von Anwendungsprogrammierschnittstellen (API)“.⁽²⁾
8. Die PSI-Richtlinie ist Teil der EU-Vision zur Förderung von „Guten Big Data“. Informationen des öffentlichen Sektors sind eine wichtige Quelle für den „Rohstoff“ der Massendaten des digitalen Binnenmarkts. Von der intelligenten Datennutzung, einschließlich ihrer Verarbeitung durch Künstliche Intelligenz, kann eine transformative Wirkung auf alle Wirtschaftszweige ausgehen.
9. Bereits im September 2016 hat der EDSB mit seiner *Stellungnahme zur kohärenten Durchsetzung von Grundrechten im Zeitalter von Big Data*⁽³⁾ eine Strategie für die Ausgestaltung eines auf EU-Werten beruhenden EU-Cyberspace vorgelegt und darin auf Themen wie Konzentration von Markt- und Informationsmacht und einen schwachen Markt für Technologien zum Schutz der Privatsphäre (Privacy Enhancing Technologies, „PET“) als Maßnahmen für die Beschränkung der Verarbeitung personenbezogener Daten auf ein Mindestmaß ohne Verlust an Funktionalität eines Produkts oder Dienstes (in Anlehnung an die Grundsätze des Datenschutzes durch Technikgestaltung⁽⁴⁾ und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen) hingewiesen.
10. Ferner erinnert der EDSB an die Datenschutzrelevanz der „Kerngrundsätze“, die nach Auffassung der Europäischen Kommission bei der Weiterverwendung von Daten eingehalten werden sollten, nämlich i) Minimierung des Daten-Lock-in und Sicherstellung eines unverzerrten Wettbewerbs; ii) Transparenz und Einbeziehung der Gesellschaft beim Zweck der Weiterverwendung gegenüber den Bürgern/betroffenen Personen sowie Transparenz und eindeutige Festlegung des Zwecks zwischen Lizenzgeber und Lizenznehmern; iii) Datenschutz-Folgenabschätzung und angemessene Datenschutzgarantien für die Weiterverwendung (nach dem Grundsatz „keinen Schaden anrichten“ (aus dem Blickwinkel des Datenschutzes)).
11. Der EDSB wurde von der Europäischen Kommission zwar informell konsultiert, nicht jedoch offiziell, wie es Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verlangt. Die Stellungnahme stützt sich daher auf Artikel 41 Absatz 2 dieser Verordnung. Der EDSB empfiehlt, in die Präambel des angenommenen Instruments einen Verweis auf diese Stellungnahme aufzunehmen.

⁽¹⁾ Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), S. 3.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“, S. 6.

⁽³⁾ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_de.pdf, zur Weiterverwendung S. 9.

⁽⁴⁾ EDSB, Stellungnahme 5/2018, Vorläufige Stellungnahme zum Datenschutz durch Technikgestaltung.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Daher empfiehlt der EDSB,

- Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags dahin gehend zu ändern, dass im Wortlaut auf den Unterschied zwischen „Dokumenten“ und „Teilen von Dokumenten“ eingegangen wird, auf die die PSI-Richtlinie aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten keine Anwendung findet.
- in Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags einen Verweis auf die gemäß Artikel 51 DSGVO einzurichtende Aufsichtsbehörde aufzunehmen, um die Verbindung zwischen der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und dem Schutz personenbezogener Daten deutlicher hervorzuheben.
- in den verfügenden Teil des Vorschlags wieder die derzeit in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2013/37/EU enthaltene spezifische Bestimmung über das geltende Datenschutzrecht aufzunehmen (einschließlich der erforderlichen Aktualisierung der Verweise auf die derzeit in Kraft befindlichen Rechtsinstrumente).
- besonders auf den Einsatz der Anonymisierung im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Informationen aus dem öffentlichen Sektor zu verweisen, unter anderem durch die Erwähnung „anonymer Informationen“ im Rechtstext und die Ausdehnung der Kategorien von Einrichtungen, die berechtigt sind, Anonymisierungskosten in die Kosten aufzunehmen, die Weiterverwendern in Rechnung gestellt werden können.
- im Vorschlag ausdrücklich festzuhalten, dass die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ in Artikel 4 Absatz 1 DSGVO gilt.
- für bestimmte Sektoren, die mit sensiblen Daten umgehen, wie beispielsweise den Gesundheitssektor, Datenschutz-Folgenabschätzungen vorzusehen, auf die sich der Lizenzgeber bei seiner Entscheidung stützen und folglich die Bedingungen für die Weiterverwendung berücksichtigen sollte.
- Mit diesen Empfehlungen unterstreicht der EDSB abschließend die Datenschutzrelevanz der folgenden Kerngrundsätze, die nach Auffassung der Kommission im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Daten gewahrt werden sollten:
 - i) Minimierung des Daten-Lock-in und Gewährleistung eines unverzerrten Wettbewerbs;
 - ii) Transparenz und Einbeziehung der Gesellschaft beim Zweck der Weiterverwendung gegenüber den Bürgern/betroffenen Personen sowie Transparenz und eindeutige Festlegung des Zwecks zwischen Lizenzgeber und Lizenznehmern;
 - iii) Datenschutz-Folgenabschätzung und angemessene Datenschutzgarantien für die Weiterverwendung (nach dem Grundsatz „keinen Schaden anrichten“ (aus dem Blickwinkel des Datenschutzes)).

Brüssel, den 10. Juli 2018

Giovanni BUTTARELLI

Europäischer Datenschutzbeauftragter
