

I

(Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken über den Schutz vor Kriminalität

(2011/C 343/01)

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 ⁽¹⁾,

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 ⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2,

gestützt auf das Ersuchen um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG**I.1 Konsultation des EDSB**

1. Am 8. Juni 2011 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken über den Schutz vor Kriminalität angenommen ⁽³⁾ (nachfolgend als „Vorschlag“ bezeichnet). Am gleichen Tag wurde der Vorschlag dem EDSB zur Konsultation übersandt.
2. Der EDSB begrüßt den Umstand, dass er gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 konsultiert worden ist und in der Präambel des Vorschlags auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen wird.
3. Darüber hinaus begrüßt der EDSB die Tatsache, dass er zuvor Gelegenheit hatte, informelle Kommentare zum Entwurf des Vorschlags abzugeben.

I.2 Ziele und Anwendungsbereich des Vorschlags

4. Ziel des Vorschlags ist die Durchführung einer neuen Erhebung ⁽⁴⁾ in der Europäischen Union über den Schutz vor Kriminalität. Der Vorschlag schafft einen gemeinsamen Rahmen für die Erstellung vergleichbarer europäischer Statistiken durch die Erhebung, Aufbereitung, Verarbeitung und Übermittlung harmonisierter europäischer Daten.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 335 endgültig.

⁽⁴⁾ Es ist den Mitgliedstaaten auch erlaubt, die Anforderungen des Vorschlags durch Änderung bestehender nationaler Erhebungen zu erfüllen.

5. Die zu verarbeitenden Datenkategorien sind in Anhang I des Vorschlags im Einzelnen aufgeführt und beinhalten detaillierte Fragen in Bezug auf den soziodemografischen Hintergrund der Auskunftspersonen der Erhebung, etwaige Vorfälle sexueller und physischer Gewalt gegenüber den Auskunftspersonen, ihr Sicherheitsgefühl und ihre Einstellung zu Strafverfolgung und Sicherheitsvorkehrungen.
6. Der Vorschlag regelt die Übermittlung vertraulicher Daten aus den Mitgliedstaaten an die Kommission (Eurostat) sowie die Verbreitung und den Zugang zu Daten für wissenschaftliche Zwecke. Praktische Vorkehrungen für das Daten-Kodierungssystem und den Austausch von Mikrodaten werden im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt.

I.3 Ziel der Stellungnahme des EDSB

7. Die vorliegende Stellungnahme untersucht die Aspekte des Vorschlags, die sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen. Ihr liegen zwei frühere Stellungnahmen des EDSB in diesem Bereich zugrunde, welche die Verordnung (EG) Nr. 223/2009, die einen Referenzrahmen für die Erstellung europäischer Statistiken liefert ⁽¹⁾, bzw. die Verordnung (EG) Nr. 1338/2008 zu Statistiken über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ⁽²⁾ betreffen.
8. Die Stellungnahme bezieht sich auch auf die Verordnung (EG) Nr. 831/2002 über den Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke ⁽³⁾, die derzeit überarbeitet wird. Der EDSB würde in diesem Zusammenhang ein Konsultationsersuchen begrüßen. Soweit die vorliegende Stellungnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 831/2002 Bezug nimmt, bleibt eine etwaige Beratung, die der EDSB in dem Bereich vornimmt, davon unberührt.

II. ANALYSE DES VORSCHLAGS

II.1 Einleitende Bemerkungen

9. Wie der EDSB in der Vergangenheit bereits mehrfach dargelegt hat ⁽⁴⁾, ist er sich der Bedeutung bewusst, die der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung statistischer Daten zukommt. Sorge bereitet ihm jedoch die Gefahr, dass betroffene Personen identifiziert werden können, und der Umstand, dass sensible Daten — z. B. Daten in Bezug auf Gesundheit, Sexualleben und Straftaten — verarbeitet werden.
10. Der EDSB begrüßt die Bezugnahmen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in den Erwägungsgründen 6 und 7 des Vorschlags, vermisst jedoch eine Berücksichtigung der potenziellen Auswirkungen des Vorschlags auf die Privatsphäre und den Datenschutz in der begleitenden Folgenabschätzung.
11. Die vorliegende Stellungnahme untersucht im Zusammenhang mit Statistiken und dem Vorschlag die Frage, ob es möglich ist, betroffene Personen zu identifizieren (Abschnitt II.2), und ob der datenschutzrechtliche Rahmen anwendbar ist (Abschnitt II.3). Anschließend wird in Abschnitt II.4 die Verarbeitung sensibler Daten analysiert. In Abschnitt II.5 liegt der Schwerpunkt der Stellungnahme auf Sicherheitsgarantien und Anonymisierung, und Abschnitt II.6 widmet sich schließlich den Informationen, die den betroffenen Personen zur Verfügung gestellt werden.

II.2 Möglichkeit der Identifizierung von betroffenen Personen

12. Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 definieren personenbezogene Daten als alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person („betroffene Person“). Diese Bestimmung kann direkt — z. B. über den Namen — oder indirekt — z. B. über eine Identifikationsnummer oder sonstige Faktoren — erfolgen. Daher sind die maßgeblichen Daten als personenbezogene Daten anzusehen, soweit die Möglichkeit besteht, natürliche Personen zu identifizieren, und folglich sind die Datenschutzvorschriften anwendbar.

⁽¹⁾ Siehe Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken, ABl. C 308 vom 3.12.2008, S. 1 (abrufbar unter http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-05-20_Statistics_DE.pdf), und Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken (ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 164).

⁽²⁾ Siehe Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, ABl. C 295 vom 7.12.2007, S. 1 (abrufbar unter http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-09-05_Statistics_health_data_DE.pdf), und Verordnung (EG) Nr. 1338/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (ABl. L 354 vom 31.12.2008, S. 70).

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 831/2002 vom 17. Mai 2002 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken — Regelung des Zugangs zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke (ABl. L 133 vom 18.5.2002, S. 7).

⁽⁴⁾ Stellungnahmen des EDSB zu Statistiken, oben angeführt.

13. Im Zusammenhang mit Statistiken bezieht sich die Möglichkeit der Identifizierung von betroffenen Personen hauptsächlich auf Mikrodaten⁽¹⁾, die Informationen zu einzelnen statistischen Einheiten enthalten. Während Wissenschaftler, Entscheidungsträger und sonstige Nutzer zur Verbesserung von Qualität und Flexibilität ihrer Forschung Zugang zu so vielen und detaillierten Mikrodaten wie möglich beantragen können, benötigen die Auskunftspersonen Garantien, dass ihre personenbezogenen Daten geschützt sind, insbesondere wenn sich die Erhebungen auf sensible Themen beziehen, wie dies im vorliegenden Vorschlag der Fall ist. Der Schutz personenbezogener Daten hat auch im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 Anlass zur Besorgnis gegeben⁽²⁾.
14. Was die Möglichkeit der Identifizierung von betroffenen Personen angeht, sind in den EU-Rechtsvorschriften über Statistiken zwei Begriffe maßgeblich: „vertrauliche Daten“ und „anonyme Daten“. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 sind Daten, die eine „direkte oder indirekte Identifizierung“ statistischer Einheiten (dies können natürliche Personen, Haushalte, Wirtschaftsakteure oder sonstige Unternehmen sein) möglich machen, „vertrauliche Daten“⁽³⁾ und unterliegen somit statistischer Geheimhaltung⁽⁴⁾. Die Verordnung (EG) Nr. 831/2002 definiert vertrauliche Daten jedoch als Daten, die „lediglich eine indirekte Identifizierung“ erlauben. Da sich die statistischen Einheiten im Vorschlag auf natürliche Personen (sowie Haushalte) beziehen⁽⁵⁾, beinhalten vertrauliche Daten im vorliegenden Fall personenbezogene Daten, und folglich gelten datenschutzrechtliche Bestimmungen unabhängig davon, ob die Daten eine direkte oder indirekte Identifizierung ermöglichen.
15. Auch bei der Definition der „anonymen Daten“ weisen die zwei genannten Verordnungen leichte Unterschiede auf. Während „anonymisierte Mikrodaten“ in der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 als individuelle statistische Datensätze beschrieben werden, bei denen die Gefahr einer Identifizierung „minimiert“ wird⁽⁶⁾, sind „anonymisierte Datensätze“ gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 Datensätze, „welche so aufbereitet wurden, dass die statistische Einheit unter Berücksichtigung aller in Frage kommender Mittel, die nach vernünftigem Ermessen von einem Dritten angewandt werden könnten, weder direkt noch indirekt identifiziert werden kann“⁽⁷⁾. Die zuletzt genannte Beschreibung ist mit der Definition in Erwägungsgrund 26 der Richtlinie 95/46/EG und in Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vergleichbar, wonach personenbezogene Daten „anonymisiert“ sind, wenn die betroffene Person „nicht mehr“ identifiziert werden kann, wobei „alle Mittel berücksichtigt werden (sollten), die vernünftigerweise entweder von dem Verantwortlichen für die Verarbeitung oder von einem Dritten eingesetzt werden könnten, um die betreffende Person zu bestimmen“⁽⁸⁾.

(1) Nach dem Vorschlag sind Mikrodaten „statistische Einzeldaten“ und werden in der Eurostat-Datenbank „Konzepte und Begriffe“ folgendermaßen definiert: „Nicht aggregierte Beobachtungen oder Messungen der Merkmale einzelner Einheiten. Ein Mikrodatensatz ist das Ergebnis eines Untersuchungsdurchgangs oder sonstigen Datenerhebungsdurchgangs nach Aufbereitung und Imputation auf Einheitenebene und gegebenenfalls Abgleich mit anderen Daten auf Einheitenebene. Er organisiert Daten auf Einheitenebene, damit die Beziehungen zwischen den einzelnen Einheiten und ihren Merkmalen identifiziert werden können und somit beliebige Aggregationen vorgenommen werden können“. (Eurostat-Datenbank „Konzepte und Begriffe“, abrufbar unter http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=22564850&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=microdata&CboTheme=&IntCurrentPage=1, letzter Zugriff am 17.8.2011).

(2) Die größten Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 beziehen sich auf „die Gewährleistung des Datenschutzes, das Ausmaß der Auswirkungen auf die Vertraulichkeit, die Frage des Eigentums an den Daten und die Zugangskontrolle“ (Eurostat, „Summary report of the 8th meeting of the European Statistical System Committee and 66th EEA Conference“ vom 10.2.2011, abrufbar unter, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/info/2011/CMTD\(2011\)0018/COM-AC_DI\(2011\)S013045-01_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/info/2011/CMTD(2011)0018/COM-AC_DI(2011)S013045-01_EN.pdf), letzter Zugriff am 17.8.2011).

(3) Siehe Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009.

(4) Geregelt in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e und Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 und in der Verordnung (EG) Nr. 831/2002.

(5) Siehe Artikel 1 des Vorschlags.

(6) Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 831/2002.

(7) Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009.

(8) Nach der Artikel-29-Datenschutzgruppe sollte das Kriterium, nach dem „alle Mittel berücksichtigt werden, die vernünftigerweise ... eingesetzt werden könnten“, alle relevanten Kontextfaktoren berücksichtigen, z. B. „die Kosten der Identifizierung, ... (d)er beabsichtigte Zweck, die Strukturierung der Verarbeitung, der von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen erwartete Vorteil, die auf dem Spiel stehenden Interessen für die Personen sowie die Gefahr organisatorischer Dysfunktionen (z. B. Verletzung von Geheimhaltungspflichten) und technischer Fehler“. Die verwendeten Anonymisierungstechniken sollten auch den technischen Entwicklungen angepasst werden, die künftig eine Identifizierung des Betroffenen ermöglichen könnten (Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, 20. Juni 2007 (WP 136), S. 17f, abrufbar unter, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf, letzter Zugriff am 17.8.2011).

16. Nach Anonymisierung der Mikrodaten im Sinne von Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009, der auf den vorliegenden Vorschlag nur anwendbar wäre, wenn Mikrodaten veröffentlicht würden, werden die Daten daher nicht mehr als personenbezogene Daten gelten, und die Bestimmungen der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 werden nicht anwendbar sein.
17. Allerdings sind Daten, die im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 als anonymisiert gelten, nicht unbedingt als anonymisiert im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anzusehen, da die Gefahr der Identifizierung weiterhin bestehen kann, und folglich unterliegen sie den Rechtsvorschriften zum Datenschutz. Diese Definition der Anonymisierung gilt im vorliegenden Vorschlag für freigegebene Mikrodatensätze, falls die maßgebliche Erhebung anschließend in die Liste von Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 aufgenommen wird.

II.3 Anwendbarkeit der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001

II.3.1 Datenerhebung

18. Ziel des Vorschlags ist die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für die „Erstellung europäischer Statistiken ... durch die Erhebung, Aufbereitung, Verarbeitung und Übermittlung“ vergleichbarer Daten zu Kriminalität und Sicherheit „durch die Mitgliedstaaten“⁽¹⁾.
19. Die Daten werden von den Mitgliedstaaten erhoben und Eurostat übermittelt. Eurostat verbreitet die Daten und stellt sie Wissenschaftlern zur Verfügung. Zwar regelt der Vorschlag nicht, wie die Mitgliedstaaten die Datenerhebung durchführen, doch legt er fest, welche Daten an Eurostat zu übermitteln sind. Daher richten sich die Fragen, die den Auskunftspersonen in der Erhebung gestellt werden, nach den Datenkategorien, die die Mitgliedstaaten Eurostat übermitteln müssen und die in Anhang I des Vorschlags festgelegt sind.
20. Anhang I verlangt in Absatz 6 ausdrücklich die „Identifizierung der Auskunftsperson“. Ebenso zielt eine der Fragen, die in der Erhebung zu vom Lebenspartner oder von Dritten ausgehender physischer Gewalt gestellt werden, darauf ab, „wer die Tat verübt hat“ (Anhang I Absatz 7.1.). Werden diese Fragen durch die Nennung eines Namens beantwortet, beziehen sich die Daten *direkt* auf bestimmte natürliche Personen.
21. Der EDSB ist sich darüber im Klaren, dass diese Fragen nicht darauf abzielen, den Namen der Auskunftsperson und des Aggressors zu erhalten, sondern wahrscheinlich beabsichtigt ist, der Auskunftsperson einen Kode zuzuweisen oder besondere Merkmale des mutmaßlichen Aggressors zu erfragen, z. B. das Vorliegen eines Verwandtschaftsverhältnisses und den Verwandtschaftsgrad. Darüber hinaus begrüßt der EDSB den Umstand, dass direkte Identifikatoren Eurostat nicht übermittelt werden dürfen, da sie nach Artikel 7 Absatz 1 des Vorschlags zuvor entfernt werden müssen. Dennoch empfiehlt der EDSB, die Beschreibungen dieser Variablen in Absatz 6 und Absatz 7 Ziffer 1 von Anhang I abzuändern und klarzustellen, welche konkreten Informationen genau verlangt werden, und somit zu vermeiden, dass diese direkten Identifikatoren unnötigerweise von den Mitgliedstaaten erhoben werden.
22. Auch ohne direkte Identifikatoren werden die erhobenen Daten möglicherweise weiterhin eine indirekte Identifikation „durch Zuordnung zu einer Kennnummer“ oder — aufgrund der hohen Zahl von Datenfeldern, die in der Erhebung abgefragt werden — durch Zuordnung „zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind“ ermöglichen⁽²⁾. Daher unterliegt die Datenverarbeitung durch die Mitgliedstaaten den nationalen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Richtlinie 95/46/EG.
23. In diesem Zusammenhang weist der EDSB auf das Phänomen einzigartiger oder seltener Kombinationen hin, bei denen betroffene Personen durch die Kombination verschiedener Informationen von anderen betroffenen Personen unterschieden und somit identifiziert werden können, wie die Artikel-29-Datenschutzgruppe hervorgehoben hat⁽³⁾.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 1 des Vorschlags.

⁽²⁾ Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁽³⁾ „(E) ine Kombination von bestimmten Details (Altersgruppe, regionale Herkunft usw.) kann mitunter sehr aufschlussreich sein, besonders wenn eine Person Zugang zu irgendwelchen weiteren Informationen besitzt. Dieses Phänomen wurde von den Statistikern, die stets darauf bedacht sind, strengste Geheimhaltung zu wahren, umfassend untersucht“. (Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, 20. Juni 2007 (WP 136), S. 16, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

II.3.2 Übermittlung, Zugang und Verbreitung

24. Die Möglichkeit der Identifizierung bleibt auch zu dem Zeitpunkt, an dem die Daten an Eurostat übermittelt und von Wissenschaftlern abgerufen werden, weiterhin bestehen, da Artikel 7 Absatz 1 des Vorschlags⁽¹⁾ nicht die Entfernung indirekter Identifikatoren verlangt, wie oben dargelegt wurde. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Absätze 1 und 2 ausdrücklich verpflichtet, Eurostat vertrauliche Mikrodaten zu übermitteln. Ebenso darf Eurostat nach Artikel 9 Absatz 2 des Vorschlags⁽²⁾ für wissenschaftliche Zwecke Zugang zu vertraulichen Daten gewähren.
25. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei vertraulichen Daten um Daten, die zumindest eine indirekte Identifizierung statistischer Einheiten ermöglichen, zu denen in diesem Fall natürliche Personen zählen. Daher stellt die Datenverarbeitung durch Eurostat und der Zugang von Wissenschaftlern zu diesen Daten eine Verarbeitung personenbezogener Daten dar, für die die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gelten.
26. Zur Verbreitung heißt es in Artikel 9 Absatz 1: „Die Kommission (Eurostat) verbreitet die Statistiken über den Schutz vor Kriminalität spätestens am 31. Dezember 2014“. Es werden jedoch nicht die Modalitäten beschrieben, nach denen die Verbreitung erfolgen soll. Wenn die Erhebung, die durch den Vorschlag festgelegt wird, anschließend in die Liste von Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 aufgenommen wird, ist die Gefahr der Identifizierung vor der Freigabe der Mikrodaten nur „minimiert“. In diesem Fall gilt die Verordnung (EG) Nr. 45/2001, solange die Identifizierung von betroffenen Personen weiterhin möglich ist.
27. Falls Mikrodaten öffentlich verbreitet werden, gilt Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009, der eine Anonymisierung im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorschreibt, bevor einzelne statistische Einheiten in Form einer Datei zur öffentlichen Verwendung verbreitet werden. Nach einer derartigen Anonymisierung würden die Mikrodaten nicht mehr als personenbezogene Daten gelten und daher wäre die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nicht mehr anwendbar.

II.4 Verarbeitung sensibler Daten

28. Es ist hervorzuheben, dass die fraglichen personenbezogenen Daten zu einer besonderen Datenkategorie zählen, die in der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 strengeren Vorschriften unterworfen werden. Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 untersagen ausdrücklich — außer unter strengen Bedingungen — die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie von Daten über Gesundheit oder Sexualleben und beschränken die Verarbeitung personenbezogener Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen⁽³⁾.
29. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Eurostat neben anderen Kategorien Daten zu aktuellen und früheren Beziehungen, vom Lebenspartner oder von Dritten ausgehender physischer und sexueller Gewalt, medizinischen Behandlungen, Drogenerfahrungen, Straftaten und nationaler Herkunft der Auskunftspersonen und ihrer Eltern zu übermitteln. Zu diesen Kategorien zählen Daten über Gesundheit, Sexualleben und Straftaten, und Daten, die Aufschluss über die ethnische Abstammung geben könnten. Zur Veranschaulichung sind nachstehend einige Beispiele aufgeführt.
- Gesundheitsbezogene Daten: „ob die Auskunftsperson verletzt wurde; ob die Verletzung medizinisch behandelt wurde“ in Absatz 2 Ziffern 2 und 4 und Absatz 7 Ziffer 1; „War die Auskunftsperson mit der Drogenproblematik konfrontiert?“ in Absatz 3; „Hat eine ... (Person) die betroffene Person mit der Faust ... geschlagen, getreten, über den Boden geschleift oder zusammengeschlagen? ... gewürgt oder verbrannt, sie bedroht oder eine Schusswaffe, ein Messer oder eine andere Waffe eingesetzt?“ in Absatz 7 Ziffer 1; und „Hat der gegenwärtige oder ehemalige Partner ... die betroffene Person mit der offenen Hand geschlagen oder sie mit etwas beworfen ...“ in Absatz 7 Ziffer 3.
 - Daten zum Sexualleben: „frühere Beziehungen; *De-facto-Familienstand*“ (zusätzlich zum „Familienstand“ abgefragt) in Absatz 5; „Hat irgendjemand ... die betroffene Person gegen ihren Willen zum Geschlechtsverkehr gezwungen ... oder eine andere unerwünschte sexuelle Handlung an ihr

⁽¹⁾ Und die Verordnung (EG) Nr. 223/2009 (oben angeführt), auf die der genannte Artikel verweist.

⁽²⁾ Und die Verordnung (EG) Nr. 831/2002 (oben angeführt), auf die der genannte Artikel verweist.

⁽³⁾ Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

vorgenommen“ in Absatz 7 Ziffer 2; und „Hat die Auskunftsperson gegen ihren Willen eine sexuelle Handlung an sich vornehmen lassen, weil sie Angst vor der Reaktion ihres gegenwärtigen oder ehemaligen Partners ... hatte?“ in Absatz 7 Ziffer 4.

- Daten, die unter bestimmten Umständen die Rasse oder ethnische Herkunft offenlegen könnten: „Geburtsland der Mutter; Geburtsland des Vaters“ (zusätzlich zu „Geburtsland“ abgefragt) in Absatz 5; und „in der Befragung verwendete Sprache“ in Absatz 6.
 - Daten zu Verdächtigungen oder strafrechtlichen Verurteilungen: „Erfahrungen mit Kriminalität, aufgeschlüsselt nach Arten von Kriminalität; (d)en Haushalt betreffende Kriminalität; (n)euere Formen der Kriminalität“ sowie eine lange Liste von „Einzelheiten zur Kriminalität“ (Absätze 1 und 2).
30. Artikel 8 Absätze 2 bis 4 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absätze 2 bis 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthalten Ausnahmen zum Verbot der Verarbeitung dieser Datenkategorien. Im vorliegenden Fall könnten Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, die die Verarbeitung solcher Daten aus Gründen eines „wichtigen öffentlichen Interesses“ erlauben, anwendbar sein. Diese Ausnahme gilt jedoch nur vorbehaltlich „angemessener Garantien“ und muss „im Wege einer ... Rechtsvorschrift“ festgelegt werden ⁽¹⁾.
31. Was die zuletzt genannte Voraussetzung betrifft, ist der EDSB der Auffassung, dass eine Verordnung, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 338 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen wird, eine angemessene Rechtsgrundlage für die Verarbeitung darstellen würde.
32. Das maßgebliche „wichtige öffentliche Interesse“, das die Erhebung, Übermittlung und Verbreitung solcher detaillierten und sensiblen Daten rechtfertigt, wird jedoch im Vorschlag nicht hinreichend bestimmt. Gemäß Artikel 1 des Vorschlags soll mit der Verordnung „ein Rahmen für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung vergleichbarer europäischer Statistiken über den Schutz vor Kriminalität“ geschaffen werden. Dennoch wird in der Begründung und in der Präambel, die zwar Erläuterungen zum maßgeblichen politischen Kontext enthalten, nicht ausdrücklich dargelegt, welche konkreten Zwecke oder politischen Ziele mit diesen Statistiken verfolgt werden. Sie werden lediglich zum Teil im Finanzbogen erwähnt, der dem Vorschlag beigefügt ist ⁽²⁾.
33. Daher empfiehlt der EDSB, das wichtige öffentliche Interesse, welches die Verarbeitung rechtfertigt, in der Präambel des Vorschlags eindeutig zu bestimmen, wie dies in anderen Verordnungen, die die Verarbeitung von Gesundheitsdaten ⁽³⁾ und die Einrichtung europäischer Statistiken ⁽⁴⁾ vorschreiben, erfolgt ist. Dies ist auch wichtig, um die Notwendigkeit der Verarbeitung solcher detaillierten Kategorien sensibler Daten beurteilen zu können, da sie unverhältnismäßig sein könnten und nicht als relevant angesehen werden können, wenn der Zweck nicht eindeutig festgelegt ist.

⁽¹⁾ Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁽²⁾ Nr. 1.4.3. des Finanzbogens erwähnt als eines der „erwarteten Ergebnisse“ des Vorschlags „Statistiken zur Absicherung der Ausarbeitung politischer Strategien zur Förderung der Sicherheit und Kriminalprävention“ (S. 23 des Vorschlags), und nach Nr. 1.5.2. besteht der „Mehrwert durch die Intervention der EU“ in der „Vergleichbarkeit der Ergebnisse hinsichtlich des Schutzes vor Kriminalität auf EU-Ebene als Beitrag zu einer faktengestützten Politikgestaltung“.

⁽³⁾ Erwägungsgrund 23 der Verordnung (EU) Nr. 1235/2010 zur Pharmakovigilanz bestimmt: „Der Schutz der öffentlichen Gesundheit ist von großem öffentlichem Interesse, und demzufolge ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zu rechtfertigen, wenn personenbezogene Gesundheitsdaten nur im Rahmen des Notwendigen verarbeitet werden und die beteiligten Akteure diese Notwendigkeit in jedem Stadium des Pharmakovigilanz-Prozesses abwägen“. (Verordnung (EU) Nr. 1235/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur hinsichtlich der Pharmakovigilanz von Humanarzneimitteln und der Verordnung (EG) Nr. 1394/2007 über Arzneimittel für neuartige Therapien (ABl. L 348 vom 31.12.2010, S. 1)).

⁽⁴⁾ Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EG) Nr. 1338/2008 (a. a. O.) bestimmt: „Die statistischen Erfordernisse, die sich aus den Gemeinschaftsaktionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, den nationalen Strategien zur Entwicklung einer hochwertigen, zugänglichen und zukunftsfähigen Gesundheitsversorgung und der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ergeben, stellen ein erhebliches öffentliches Interesse dar, ebenso wie auch die Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit Strukturindikatoren, Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung, ECHI und anderen Indikatorreihen, die zur Überwachung der gemeinschaftlichen und nationalen politischen Maßnahmen und Strategien in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu entwickeln sind, ergeben“.

II.5 Sicherheitsgarantien und Anonymisierung

34. Im Hinblick auf die notwendigen „angemessenen Garantien“ stellt der EDSB fest, dass auf die Verordnung (EG) Nr. 223/2009, die Verordnung (EG) Nr. 831/2002 und den Verhaltenskodex für Europäische Statistiken ⁽¹⁾ verwiesen wird, welche den Schutz vertraulicher Daten vorschreiben. Wie der EDSB jedoch bereits dargelegt hat ⁽²⁾, kann der Umstand, dass Daten, die sich direkt oder indirekt auf bestimmbar natürliche Personen beziehen, als vertrauliche Daten angesehen und behandelt werden, für sich genommen noch nicht gewährleisten, dass die Verarbeitung dieser Daten den datenschutzrechtlichen Bestimmungen in vollem Umfang entspricht. In dieser Hinsicht begrüßt der EDSB die Verweise auf die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in der Präambel des Vorschlags.
35. Da es sich bei den zu verarbeitenden Daten jedoch um sensible Daten handelt und die statistischen Zwecke durch anonymisierte Mikrodaten erreicht werden könnten ⁽³⁾, weist der EDSB darauf hin, dass die Daten so bald wie möglich im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anonymisiert werden sollten ⁽⁴⁾. Falls aufgrund der für die Studie erforderlichen Detailliertheit eine vollständige Anonymisierung der Mikrodaten vor der Übermittlung an Eurostat oder vor der Gewährung des Zugangs für Wissenschaftler nicht gewährleistet werden kann und dies eindeutig gerechtfertigt ist, sollte der Vorschlag zumindest eine Anonymisierung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 (Minimierung der Gefahr der Identifizierung) anstreben.
36. Vertrauliche Daten — im vorliegenden Fall in Form sensibler Daten — sollten nur verarbeitet werden, wenn dies notwendig ist, d. h. wenn die gleichen wissenschaftlichen Zwecke nicht mit Mikrodaten erreicht werden können, die im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anonymisiert wurden oder bei denen die Gefahr der Identifizierung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 minimiert wurde. Daten, die für die Öffentlichkeit freigegeben werden, sollten jedenfalls im Sinne der Richtlinie 95/46/EG, der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 anonymisiert werden.
37. Bis zu ihrer Anonymisierung im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 sind die Daten technischen und organisatorischen Maßnahmen zu unterziehen, die geeignet sind, ihre Vertraulichkeit und Sicherheit zu gewährleisten, wie dies Artikel 16 und 17 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 21 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorschreiben. Diese Maßnahmen sollten den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Sensibilität der zu schützenden Daten Rechnung tragen.
38. Darüber hinaus heißt es in Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001: „Verarbeitungen, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmungen besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können, werden vom Europäischen Datenschutzbeauftragten vorab kontrolliert“. Gemäß Artikel 27 Absatz 2 beinhaltet die Verarbeitung von Daten über „Gesundheit“, „Verdächtigungen“, „Straftaten“ und „strafrechtliche Verurteilungen“ solche Risiken, und daher ist eine Vorabkontrolle erforderlich.
39. Da die von Eurostat vorgenommene Datenverarbeitung personenbezogene Daten erfasst, die diesen Kategorien zuzuordnen sind, muss eine Vorabkontrolle vorgenommen werden ⁽⁵⁾. Daher kann der EDSB im Rahmen eines Vorabkontrollverfahrens eine nähere Orientierung und konkrete Empfehlungen im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zum Datenschutz liefern.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, KOM(2005) 217 endgültig (ABl. C 172 vom 12.7.2005, S. 22).

⁽²⁾ Stellungnahmen des EDSB zu Statistiken, oben angeführt.

⁽³⁾ Im Protokoll zur Sitzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistik (ESAC) vom 29.10.2010 heißt es: „Im Hinblick auf den Begriff der vertraulichen Daten scheint ein hartnäckiges Missverständnis vorzuliegen; Wissenschaftler sind an anonymisierten Mikrodaten interessiert, sie möchten keinen Zugang zu vertraulichen Daten. Somit ist die Freigabe anonymisierter Einzeldaten erwünscht“. (Protokoll der 6. Sitzung des ESAC vom 29.10.2010, S. 3, abrufbar unter, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esac/documents/6th%20ESAC_Minutes.pdf, letzter Zugriff am 17.8.2011).

⁽⁴⁾ Siehe Ziffern 15 und 16 der vorliegenden Stellungnahme.

⁽⁵⁾ Es ist darauf hinzuweisen, dass die von den Mitgliedstaaten durchgeführte Datenverarbeitung auch der Vorabkontrolle durch nationale oder regionale Datenschutzbehörden nach nationalen datenschutzrechtlichen Vorschriften, die nach Artikel 20 der Richtlinie 95/46/EG verabschiedet wurden, unterliegen kann.

40. Schließlich heißt es in Artikel 8 Absatz 2 des Vorschlags, dass praktische Vorkehrungen für das Datenkodierungssystem und den Austausch von Mikrodaten im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt werden. Der EDSB würde im Hinblick auf diese praktischen Vorkehrungen ein Konsultationsersuchen begrüßen.

II.6 Informationspflicht gegenüber den betroffenen Personen

41. Der EDSB erinnert daran, dass Artikel 10 der Richtlinie 95/46/EG anwendbar ist, da die Mitgliedstaaten die Daten direkt bei den Auskunftspersonen erheben. Daher müssen die betroffenen Personen zumindest über die folgenden Punkte informiert werden: Freiwilligkeit der Erhebung und Möglichkeit, die Beantwortung einer oder mehrerer Fragen zu verweigern; Zwecke der Verarbeitung, für die die Daten bestimmt sind; Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen; der Umstand, dass die Daten an Eurostat übermittelt werden und Eurostat Wissenschaftlern Zugang zu den Daten gewähren kann; bestehende Rechte auf Zugang, Berichtigung, Sperrung und Löschung der Daten, es sei denn, die Verarbeitung unterliegt den Ausnahmen, die die nationalen Rechtsvorschriften zum Datenschutz im Hinblick auf diese Rechte vorsehen.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

42. Die Bedeutung der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung statistischer Daten hat der EDSB mehrfach anerkannt. Dennoch ist der EDSB über die Verarbeitung sensibler Daten in dieser konkreten Erhebung und über die Möglichkeit, die Opfer und Täter physischer und sexueller Gewalttaten zu identifizieren, besorgt. Er spricht daher insbesondere die folgenden Empfehlungen aus:

- Die Beschreibung der Variablen „Identifizierung der Auskunftsperson“ und „wer die Tat verübt hat“ sollte geändert werden, um die unnötige *direkte* Identifikation der betroffenen Personen zu vermeiden. Um außerdem auch eine *indirekte* Identifizierung zu vermeiden, empfiehlt der EDSB, die Mikrodaten so bald wie möglich im Sinne von Erwägungsgrund 26 der Richtlinie 95/46/EG und Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu anonymisieren (keine Möglichkeit der Identifizierung unter Berücksichtigung aller Mittel, die vernünftigerweise eingesetzt werden könnten).
- Falls aufgrund der für die Studie erforderlichen Detailliertheit eine Anonymisierung der Mikrodaten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vor der Übermittlung an Eurostat oder vor der Gewährung des Zugangs für Wissenschaftler nicht gewährleistet werden kann, könnten Daten, die im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 (Minimierung der Gefahr der Identifizierung) anonymisiert wurden, verarbeitet werden.
- Vertrauliche Daten sollten nur verwendet werden, wenn dies notwendig ist, d. h. wenn die gleichen wissenschaftlichen Zwecke nicht mit anonymisierten Mikrodaten erreicht werden können und diese Notwendigkeit im Vorschlag eindeutig gerechtfertigt wird.
- In diesen Fällen sollte das „wichtige öffentliche Interesse“, das die Verarbeitung sensibler Daten rechtfertigt, näher erläutert und im Wortlaut des Vorschlags ausdrücklich aufgeführt werden. Außerdem sollte gewährleistet sein, dass alle zu erhebenden und zu verarbeitenden Kategorien personenbezogener Daten für diesen konkreten Zweck relevant und nicht unverhältnismäßig sind. Daten, die für die Öffentlichkeit freigegeben werden, sollten jedenfalls im Sinne der Richtlinie 95/46/EG, der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 anonymisiert werden.
- Bis die Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anonymisiert sind, sollten gemäß den Artikeln 16 und 17 der Richtlinie 95/46/EG und den Artikeln 21 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 technische und organisatorische Maßnahmen durchgeführt werden, die geeignet sind, die Vertraulichkeit und Sicherheit der verarbeiteten personenbezogenen Daten zu gewährleisten, wobei den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Sensibilität der zu schützenden Daten Rechnung getragen werden sollte. Darüber hinaus unterliegt die Verarbeitung der Vorabkontrolle durch den EDSB.
- Der EDSB erinnert daran, dass die betroffenen Personen vor der Erhebung ihrer Daten gemäß den nationalen Rechtsvorschriften zum Datenschutz angemessen zu informieren sind.

-
- Schließlich würde der EDSB ein Konsultationsersuchen im Hinblick auf die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 und die praktischen Vorkehrungen für das Daten-Kodierungssystem und den Austausch von Mikrodaten, die im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt werden, begrüßen.

Brüssel, den 19. September 2011

Giovanni BUTTARELLI
*Stellvertretender Europäischer
Datenschutzbeauftragter*
