



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

16. März 2023

Stellungnahme 2/2023 zu dem Vorschlag für eine Verordnung über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiórowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

*Gemäß **Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“.*

Diese Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Verordnung über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013¹. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Sie beschränkt sich auf die Bestimmungen der Vorschläge, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes relevant sind.

¹ COM(2023) 31 final.

Zusammenfassung

Am 20. Januar 2023 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013 vor.

Der Vorschlag enthält Bestimmungen, die den Zugang zu verfügbaren Datenquellen erleichtern sollen, um die Produktionsverfahren und die allgemeine Qualität der Sozialstatistiken zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist der EDSB der Auffassung, dass in den Erwägungsgründen des Vorschlags ausdrücklich auf die Einhaltung der Garantien in Bezug auf die Verarbeitung zu statistischen Zwecken gemäß Artikel 89 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO hingewiesen werden sollte. Darüber hinaus sollte in dem Vorschlag klargestellt werden, dass grundsätzlich nur anonymisierte oder pseudonymisierte Daten für statistische Zwecke verwendet und weitergegeben werden.

Hochwertige Statistiken sind erforderlich, um die Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der politischen Maßnahmen der Union, einschließlich der Grundrechtspolitik, zu unterstützen. Der EDSB erkennt auch an, dass neue innovative Ansätze vielversprechend für Statistik und Forschung sein können. Der EDSB hat jedoch ernsthafte Bedenken in Bezug auf den Hinweis, dass Informationen über bestimmte Personen aus jeder Quelle bezogen werden können, einschließlich digitaler Spuren bezüglich bestimmter Personen. Der EDSB ist daher der Auffassung, dass der letzte Satz von Artikel 2 Absatz 3 des Vorschlags, der sich auf die Verwendung jeder geeigneten Quelle oder Kombination von Quellen bezieht, einschließlich digitaler Spuren bezüglich der Person, gestrichen werden sollte.

Darüber hinaus ist der EDSB der Auffassung, dass weitere Klarstellungen zu den Quellen und Kategorien von Daten erforderlich sind, auf die die Mitgliedstaaten und die Kommission (Eurostat) zugreifen und die sie verwenden werden, insbesondere in Bezug auf Verwaltungsdatenquellen und in privatem Besitz befindliche Daten. Daten im Privatbesitz können vielfältig sein, da sie eine große Menge an Daten umfassen, die sich im Besitz von Unternehmen befinden, einschließlich Daten, die über Mobiltelefonaufzeichnungen, Standortdaten, Daten aus sozialen Medien, aber auch über das Internet der Dinge und die Bereitstellung digitaler Dienste erhoben werden. Der EDSB ist der Auffassung, dass die Erhebung personenbezogener Daten aus solchen Quellen in Anbetracht der potenziellen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen möglicherweise nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht. Da mit dem Vorschlag eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission geschaffen werden soll, ist es erforderlich, einen klaren und umfassenden Überblick über die Kategorien personenbezogener Daten zu geben, die im Rahmen des Vorschlags verarbeitet werden dürfen, wobei den Anforderungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus sollten die Quellen, aus denen die Kategorien personenbezogener Daten bezogen werden dürfen, im Vorschlag selbst eindeutig festgelegt werden.

Im Hinblick auf die Erhebung von Statistiken von den IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollte Artikel 10 des Vorschlags nach Auffassung des EDSB geändert werden. Insbesondere sollte in dem Vorschlag klargestellt werden, dass Statistiken für IT-

Großsysteme (ausschließlich) aus dem zentralen Speicher für Berichte und Statistiken (Central Repository for Reporting and Statistics – CRRS) erhoben werden. Für den Fall, dass die Kommission bis zur vollständigen Inbetriebnahme des CRRS Übergangsmaßnahmen vorsehen möchte, sollten spezifische Übergangsmaßnahmen eingeführt werden.

Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag die Erprobung und den Einsatz von Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes vorsieht, mit denen die eingebaute Datenminimierung umgesetzt wird. Der EDSB ist sich des Potenzials von Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes als Voraussetzung für die gemeinsamen Datennutzung bewusst, die sowohl datenschutzfreundlich als auch sozial von Nutzen ist und den Einsatz von Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes in diesem Zusammenhang uneingeschränkt unterstützt. Gleichzeitig erinnert der EDSB daran, dass jeder Austausch personenbezogener Daten auf jeden Fall mit allen einschlägigen Bestimmungen der DSGVO und der EU-DSVO, einschließlich Artikel 89 Absatz 1 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO, im Einklang stehen muss.

Schließlich stellt der EDSB in Bezug auf die Einrichtung einer sicheren Infrastruktur zur Erleichterung einer solchen gemeinsamen Datennutzung fest, dass in dem Vorschlag die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommission (Eurostat) und der zuständigen nationalen Behörden im Sinne des Datenschutzrechts nicht festgelegt sind. Zwar können detaillierte Vorkehrungen zur Gewährleistung der Einhaltung der Datenschutzerfordernungen im Wege eines Durchführungsrechtsakts getroffen werden, doch ist der EDSB der Auffassung, dass die Aufgaben der verschiedenen beteiligten Akteure als Verantwortliche, gemeinsam Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter im verfügbaren Teil des Vorschlags eindeutig festgelegt werden.

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Allgemeine Bemerkungen	5
3. Datenquellen und Methoden	8
4. Datenaustausch	9
4.1. Erhebung statistischer Daten aus den IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	9
4.2. Technologien zum Schutz der Privatsphäre.....	10
4.3. Infrastruktur zur Erleichterung der gemeinsamen Nutzung von Daten	12
4.4. Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte.....	12
5. Schlussfolgerungen.....	13

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 Datenverkehr (EU-DSVO)², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 20. Januar 2023 legte die Europäische Kommission („Kommission“) einen Vorschlag über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007³ und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008⁴ und (EU) Nr. 1260/2013⁵ („Vorschlag“) vor.
2. Ziel des Vorschlags ist es, den Zugang zu verfügbaren Datenquellen zu erleichtern, um die Produktionsverfahren und die allgemeine Qualität der Sozialstatistiken zu verbessern. Er enthält ferner Bestimmungen zur Stärkung der Verbindungen zwischen allen auf Personen und Haushalten basierenden EU-Sozialstatistiken und ihrer allgemeinen Kohärenz sowie Bestimmungen zur Entwicklung einer harmonisierten Definition der Bevölkerung auf der Grundlage solider statistischer Konzepte für alle Produkte. Darüber hinaus enthält der Vorschlag Bestimmungen zur stärkeren Angleichung der Bevölkerungsstatistik und der internationalen Wanderungsstatistik an die Statistiken über administrative und gerichtliche Ereignisse im Zusammenhang mit Asyl, legaler und irregulärer Migration gemäß den Artikeln 4, 5, 6 und 7 der Verordnung (EG) Nr. 862/2007⁶.
3. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Kommission vom 20. Januar 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 40 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird.

2. Allgemeine Bemerkungen

4. Der EDSB begrüßt das Ziel des Vorschlags, nämlich die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken⁷. Hochwertige Statistiken sind erforderlich, um die Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der politischen Maßnahmen der Union, einschließlich der Grundrechtspolitik, zu unterstützen.⁸ Im europäischen Kontext sind hochwertige Statistiken

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23-29.

⁴ ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 14-20.

⁵ ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 39-43.

⁶ COM(2023) 31 final, S. 3.

⁷ Artikel 1 des Vorschlags.

⁸ Siehe Erwägungsgründe 1-8 des Vorschlags.

über alle Mitgliedstaaten für viele Politikbereiche und Initiativen in der gesamten EU von entscheidender Bedeutung.⁹

5. 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 sorgen¹⁰.
6. Der EDSB begrüßt die Erwägungsgründe 30 und 33 des Vorschlags, in denen betont wird, dass die EU-DSVO und die DSGVO¹¹ auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Vorschlags anzuwenden sind. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen. Die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken gilt als mit den ursprünglichen Verarbeitungszwecken vereinbar, sofern die Bedingungen in Artikel 89 Absatz 1 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO erfüllt sind. Insbesondere ist in Artikel 13 EU-DSVO und Artikel 89 DSGVO festgelegt, dass personenbezogene Daten, wenn sie (weiter) für statistische Zwecke verwendet werden, grundsätzlich anonymisiert (oder pseudonymisiert) werden, sofern der statistische Zweck auf diese Weise erfüllt wird.¹² Nach Auffassung des EDSB sollte in den Erwägungsgründen des Vorschlags ausdrücklich auf die Einhaltung der Garantien in Bezug auf die Verarbeitung zu statistischen Zwecken gemäß Artikel 89 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO hingewiesen werden. Darüber hinaus sollte in dem Vorschlag klargestellt werden, dass grundsätzlich nur anonymisierte oder pseudonymisierte Daten für statistische Zwecke verwendet und weitergegeben werden.
7. Zwar stellt die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken sowohl einen rechtmäßigen als auch einen vereinbarten Zweck dar, doch ist der EDSB der Auffassung, dass mehrere Bestimmungen des Vorschlags in seiner derzeitigen Fassung die Gefahr eines übermäßigen Eingriffs in die Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz mit sich bringen.
8. So stellt der EDSB beispielsweise fest, dass die gemäß dem Vorschlag erstellten Statistiken auf statistisch fundierten und gut dokumentierten Methoden beruhen sollten, wobei internationale Empfehlungen und bewährte Verfahren wie „Lebenszeichen“, „Bleiberate“ und andere wissenschaftlich fundierte statistische Schätzverfahren berücksichtigt werden,

⁹ COM(2023) 31 final, S. 10.

¹⁰ Siehe auch die [Stellungnahme 2/2017 des EDSB zu dem vorgeschlagenen gemeinsamen Rahmen für europäische Statistiken über Personen und Haushalt](#) vom 1. März 2017.

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 Siehe Artikel 89 Absatz 1 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO. Artikel 13 EU-DSVO lautet: „Die Verarbeitung zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken, zu wissenschaftlichen oder historischen Forschungszwecken oder zu statistischen Zwecken unterliegt geeigneten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person gemäß dieser Verordnung. Mit diesen Garantien wird sichergestellt, dass technische und organisatorische Maßnahmen bestehen, mit denen insbesondere die Achtung des Grundsatzes der Datenminimierung gewährleistet wird. Zu diesen Maßnahmen kann die Pseudonymisierung gehören, sofern es möglich ist, diese Zwecke auf diese Weise zu erfüllen. In allen Fällen, in denen diese Zwecke durch die Weiterverarbeitung, bei der die Identifizierung von betroffenen Personen nicht oder nicht mehr möglich ist, erfüllt werden können, werden diese Zwecke auf diese Weise erfüllt.“

die zur Erhebung von Daten über die Wohnbevölkerung in den Mitgliedstaaten verwendet werden¹³. Gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 3 des Vorschlags bezeichnet der Ausdruck „Lebenszeichen“ *„alle Informationen, die auf den tatsächlichen Aufenthalt und den üblichen Aufenthaltsort einer Person in dem betreffenden Gebiet hinweisen. Sie können aus jeder geeigneten Quelle oder Kombination von Quellen bezogen werden, einschließlich digitaler Spuren bezüglich der Person“* (Hervorhebung hinzugefügt).

9. Nach dem Verständnis des EDSB muss festgestellt werden, ob eine Person im nationalen Hoheitsgebiet lebt, was dem Begriff der Wohnbevölkerung entspricht. Der EDSB geht ferner davon aus, dass statistische Ämter den Begriff „Lebenszeichen“ verwenden, um die Gebietsansässigkeit anhand zusätzlicher Quellen (außer Erhebungen oder Zählungen) zu überprüfen, indem sie die Anwesenheit der Person aus den verschiedenen Datenquellen berücksichtigen (z. B. Aufzeichnungen, aus denen hervorgeht, dass die Person arbeitet, am Bildungssystem teilnimmt, Steuern zahlt, beim Arbeitsamt gemeldet ist, aber auch Patientenakten, Strom- oder Wasserverbrauch, Telefongespräche usw.)¹⁴.
10. Der EDSB geht zwar davon aus, dass für die Erstellung von Statistiken andere Quellen als Erhebungen oder Zählungen nützlich sind, hat jedoch ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Hinweises, dass Informationen über bestimmte Personen von jeder Quelle bezogen werden können, einschließlich digitaler Spuren bezüglich der Person. Diese Bedenken werden durch Erwägungsgrund 19 des Vorschlags noch verstärkt, in dem von *„Quellen im Zusammenhang mit dem Internet der Dinge und der Bereitstellung digitaler Dienste“* die Rede ist. Solche Informationen könnten besondere Kategorien personenbezogener Daten und andere sensible Daten betreffen, die es ermöglichen würden, Rückschlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person zu ziehen, und es ist unwahrscheinlich, dass die Erhebung solcher personenbezogenen Daten in Bezug auf bestimmte Personen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht. Der EDSB ist daher der Auffassung, dass der letzte Satz von Artikel 2 Absatz 3 des Vorschlags, der sich auf die Verwendung jeder geeigneten Quelle oder Kombination von Quellen bezieht, einschließlich digitaler Spuren bezüglich der Person, gestrichen werden sollte.
11. Der EDSB erinnert daran, dass jede Einschränkung des Rechts auf personenbezogene Daten auf eine Rechtsgrundlage gestützt sein muss, die hinreichend zugänglich und vorhersehbar wie auch ausreichend präzise formuliert ist, sodass die betroffenen Personen deren Anwendungsbereich verstehen können. Gemäß den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit¹⁵ muss die Rechtsgrundlage auch festlegen, in welchem Umfang und auf welche Weise die zuständigen Behörden ihre Befugnisse ausüben, sowie ausreichende Garantien vorsehen, um die natürlichen Personen vor willkürlichen Eingriffen zu schützen.
12. Wie in Abschnitt 3 dieser Stellungnahme näher ausgeführt, sollte, soweit der Vorschlag die Verarbeitung personenbezogener Daten abdecken soll, in dem Vorschlag eine geeignete Rechtsgrundlage sowie ein klarer und umfassender Überblick über die Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet werden dürfen, gegeben werden.

¹³ Artikel 9 Absatz 4 des Vorschlags.

¹⁴ Siehe beispielsweise Eurostat, [Quality Guidelines for Frames in Social Statistics](#), Version 1.51, 30. September 2019, S. 56, und Statistics Portugal, [Census with administrative data](#), 21. Oktober 2019.

3. Datenquellen und Methoden

13. Der EDSB stellt fest, dass in Artikel 9 Absatz 1 des Vorschlags die Datenquellen aufgeführt sind, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission (Eurostat) für die Zwecke der Verordnung zu verwenden sind. Zu diesem Zweck stellt der EDSB ferner fest, dass sich Artikel 9 Absatz 1 auf Begriffe bezieht, die im Vorschlag nicht definiert sind, insbesondere „Verwaltungsdatenquellen“ und „andere Quellen, einschließlich Daten in Privatbesitz“.
14. In Bezug auf Daten im Privatbesitz wird in Erwägungsgrund 23 des Vorschlags hervorgehoben, dass solche Daten den Erfassungsbereich, die Aktualität und die Krisenreaktionskapazitäten der europäischen Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken verbessern oder statistische Innovationen ermöglichen können. Gemäß demselben Erwägungsgrund können solche Daten bestehende demografische Statistiken und Wanderungsstatistiken ergänzen, statistische Innovationen bewirken und sogar zur Erstellung frühzeitiger Schätzungen beitragen. Schließlich wird festgelegt, dass die nationalen statistischen Ämter, andere zuständige nationale Stellen und die Kommission (Eurostat) Zugang zu diesen Daten haben und diese nutzen sollten.
15. Der EDSB geht davon aus, dass Daten im Privatbesitz Produzenten amtlicher Statistiken helfen können, genauere Statistiken, die Themen, die für die Nutzer von Interesse sind, schneller bereitzustellen. Er weist jedoch auch darauf hin, dass in Daten im Privatbesitz vielfältig sein können, da davon auszugehen ist, dass sie eine große Menge an Daten im Besitz von Unternehmen umfassen, einschließlich Daten, die über Mobiltelefonaufzeichnungen, Standortdaten, Daten sozialer Medien¹⁶, aber auch über das Internet der Dinge und die Bereitstellung digitaler Dienste erhoben werden. Solche Informationen bieten nicht nur ein umfassendes Profil des Verhaltens natürlicher Personen, sondern könnten auch besondere Kategorien personenbezogener Daten und andere sensible Daten betreffen, die noch stärkere Rückschlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen ermöglichen würden, und könnten somit ein erhebliches Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen sein.
16. Der EDSB erinnert daran, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist, wenn die betroffene Person (die identifizierte oder identifizierbare natürliche Person, auf die sich die personenbezogenen Daten beziehen) in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke eingewilligt hat oder wenn eine andere geeignete Rechtsgrundlage nach Artikel 6 DSGVO und/oder Artikel 5 EU-DSVO wirksam angewandt werden kann. Bei der Verarbeitung besonderer Datenkategorien ist auch das allgemeine Verbot in Artikel 9 DSGVO und Artikel 10 EU-DSVO zu berücksichtigen. Darüber hinaus erinnert der EDSB daran, dass Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste und den Zugang zu auf dem Gerät des Endnutzers gespeicherten Informationen nach der Richtlinie 2002/58/EC¹⁷ („Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation“) besonderen Vorschriften unterliegen.
17. Nach Auffassung des EDSB enthält der Vorschlag keine klaren Angaben zu den Kategorien personenbezogener Daten, auf die die Mitgliedstaaten und die Kommission (Eurostat) zugreifen und die sie verwenden sollen. Soweit mit dem Vorschlag eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission

¹⁶ Eurostat, [Private held data communication toolkit](#), Handbücher und Leitlinien von Eurostat, Ausgabe 2022, S. 5.

¹⁷ ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37-47.

geschaffen werden soll, hält es der EDSB für erforderlich, einen klaren und umfassenden Überblick über die Kategorien personenbezogener Daten zu geben, die im Rahmen des Vorschlags verarbeitet werden dürfen. Darüber hinaus sollten die Quellen, aus denen die Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet werden dürfen, im Vorschlag selbst eindeutig festgelegt werden.

18. Bei der Festlegung der Datenkategorien erinnert der EDSB in erster Linie an den Grundsatz der Datenminimierung¹⁸, dem zufolge müssen personenbezogene Daten „*dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein*“. Wie bereits erwähnt, ist die Erhebung besonderer Kategorien personenbezogener Daten oder anderweitig sensibler Daten, die es ermöglichen würden, Rückschlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person zu ziehen, möglicherweise nicht verhältnismäßig in Bezug auf die verfolgten Ziele.

4. Datenaustausch

4.1. Erhebung statistischer Daten aus den IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

19. Artikel 10 des Vorschlags besagt, dass die Kommission sowohl „*Daten als auch Metadaten*“ aus den Datenbanken und Interoperabilitätssystemen anfordern kann, „*einschließlich (...) statistische Daten, die im zentralen Speicher für Berichte und Statistiken (CRRS) gespeichert sind*“.
20. Im Hinblick auf die demnächst interoperablen IT-Großsysteme (Large Scale IT Systems - LSIT) im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll ein Speicher für Berichte und Statistiken (Repository for Reporting and Statistics - CRRS) eingerichtet werden, der die systemübergreifende Erhebung statistischer Daten und die Erstellung von Analyseberichten zu politischen und operativen Zwecken gemäß den anwendbaren Rechtsinstrumenten sowie für die Zwecke der Datenqualität ermöglicht.¹⁹ In diesem CRRS werden anonymisierte Daten, die aus den zugrunde liegenden EU-Informationssystemen, dem gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten, dem gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten und dem Detektor für Mehrfachidentitäten extrahiert wurden, für die Zwecke einer systemübergreifenden statistischen Berichterstattung zu politischen und operativen Zwecken sowie für die Zwecke der Datenqualität gespeichert. Der EDSB erinnert an seine formellen Bemerkungen mit mehreren Empfehlungen zum CRRS²⁰.
21. Das Ziel der Einrichtung des CRRS bestand darin, einen zentralen Zugangspunkt für statistische Informationen zu schaffen und so die neuen Möglichkeiten der Interoperabilität zu nutzen, um zu vermeiden, dass Statistiken aus den einzelnen Systemen abgerufen werden müssen. Er spielt auch eine wichtige Rolle als Gateway und Filter für die Umwandlung von

¹⁸ Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c EU-DSVO.

¹⁹ Delegierte Verordnung 2021/2223 der Kommission vom 30. September 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates mit detaillierten Bestimmungen über den Betrieb des zentralen Speichers für Berichte und Statistiken ABl. L 448 vom 15.12.2021, S. 7-13.

²⁰ [Formelle Bemerkungen des EDSB zu den Entwürfen für die Delegierten Verordnungen der Kommission zur Ergänzung der Verordnung \(EU\) 2019/817 und der Verordnung \(EU\) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates mit detaillierten Bestimmungen für den Betrieb des zentralen Speichers für Berichte und Statistiken](#) vom 17. Juni 2021

Daten, die für operative Zwecke gespeichert sind (und von operativen Akteuren wie Grenzschutz- und Polizeibeamten erhoben und weiterverarbeitet werden), in statistische Daten, die für die allgemeine Politikgestaltung weiter verwendet werden können. Daher sollte die Ermöglichung des parallelen Abrufs von Daten aus einem zugrunde liegenden System nicht für das Ziel der (weiteren) Verarbeitung von Statistiken angestrebt werden – dies würde in erster Linie auch den Grund für die Existenz des CRRS untergraben.

22. Vor diesem Hintergrund ist der EDSB der Auffassung, dass Artikel 10 des Vorschlags geändert werden sollte. Wenn der CRRS tatsächlich als einziger (anonymer) Datenspeicher genutzt werden soll, sollte der Wortlaut von Artikel 10 genauer präzisiert werden. Insbesondere in Bezug auf den CRRS sollte mehr Klarheit geschaffen werden, indem der Absatz aufgeteilt wird, und es sollte klargestellt werden, dass Statistiken für LSIT ausschließlich aus dem CRRS erhoben werden. Für den Fall, dass die Kommission Übergangsmaßnahmen vorsehen möchte, bis der CRRS voll funktionsfähig ist, könnte sie unmittelbar danach einen Absatz einführen, in dem sie angibt, was in der Zwischenzeit geschehen sollte.

4.2. Technologien zum Schutz der Privatsphäre

23. Artikel 13 des Vorschlags sieht vor, dass der Datenaustausch zwischen den zuständigen nationalen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen zuständigen nationalen Stellen und der Kommission (Eurostat) zum Zwecke der Entwicklung und Erstellung europäischer Statistiken, die unter diese Verordnung fallen, und zur Verbesserung ihrer Qualität erfolgt.
24. Nach Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b des Vorschlags ist die Weitergabe personenbezogener Daten zulässig und kann auf freiwilliger Basis erfolgen, sofern sie sich unter anderem vorzugsweise auf Technologien zum Schutz der Privatsphäre stützt, die speziell für die Umsetzung der Grundsätze der DSGVO und der EU-DSVO konzipiert sind, insbesondere in Bezug auf Zweckbindung, Datenminimierung, Speicherbegrenzung, Integrität und Vertraulichkeit. In der Begründung wird daran erinnert, dass die DSGVO den Datenaustausch in diesem Zusammenhang auf der Grundlage der sechs Datenschutzgrundsätze streng beschränkt.²¹
25. In Artikel 13 Absatz 4 des Vorschlags ist festgelegt, dass die Kommission (Eurostat) und die Mitgliedstaaten im Rahmen von Pilotstudien die Eignung einschlägiger Technologien zum Schutz der Privatsphäre für die gemeinsame Nutzung von Daten testen und bewerten. Wenn in den Pilotstudien wirksame und sichere Lösungen für die gemeinsame Datennutzung ermittelt werden, kann die Kommission Durchführungsrechtsakte erlassen, in denen technische Spezifikationen für die gemeinsame Datennutzung und Maßnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und Sicherheit von Informationen festgelegt werden.
26. Der EDSB begrüßt Erwägungsgrund 30 des Vorschlags, in dem es heißt, dass in Fällen, in denen die gemeinsame Nutzung von Daten die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der DSGVO und der EU-DSVO umfasst, die Grundsätze der Zweckbindung, der Datenminimierung, der Speicherbegrenzung sowie der Integrität und Vertraulichkeit in vollem Umfang angewandt werden sollten. Gleichzeitig erinnert der EDSB daran, dass jeder Austausch personenbezogener Daten auf jeden Fall *allen* Bestimmungen der DSGVO und

²¹ COM(2023) 31 final, S. 10.

der EU-DSVO entsprechen muss, einschließlich Artikel 89 Absatz 1 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO (wonach grundsätzlich nur anonymisierte oder pseudonymisierte Daten für statistische Zwecke verwendet und weitergegeben werden).²²

27. Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag, um einen wirksamen Datenaustausch im Einklang mit der DSGVO und der EU-DSVO zu ermöglichen, die Erprobung und den Einsatz von Technologien zum Schutz der Privatsphäre vorsieht, die die eingebaute Datenminimierung umsetzen.²³ Der EDSB ist sich des Potenzials von Technologien zum Schutz der Privatsphäre als Voraussetzung der gemeinsamen Datennutzung bewusst, die sowohl datenschutzfreundlich als auch sozial tragfähig ist. Technologien zum Schutz der Privatsphäre sind mit dem Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen²⁴ verknüpft und daher für die geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen relevant, die ergriffen werden sollten, um die in der obligatorischen Bewertung durch den Verantwortlichen ermittelten Datenschutzrisiken zu mindern. Diese Maßnahmen sind so zu konzipieren, dass die Datenschutzgrundsätze wirksam umgesetzt werden und die erforderlichen Garantien in die Datenverarbeitung integriert werden.
28. So können beispielsweise Techniken wie „Private Set Intersection“, „Secure Multi-Party Computation“ und „Homomorphic“ erforscht werden, um Verknüpfungen zwischen von mehreren Parteien übermittelten Datensätzen zu finden und Berechnungen so durchzuführen, dass die Daten, zu denen eine Partei beiträgt, gegenüber den anderen Parteien vertraulich bleiben. Oder andere Techniken, wie z. B. ein differenzierter Datenschutz, können bewertet werden, um eine (Wieder-)Erkennung zu vermeiden und gleichzeitig statistische Eigenschaften mit einem gewissen Grad an Genauigkeit zu erhalten. Die Statistiker haben bereits einige Erfahrungen gesammelt und experimentieren derzeit mit dem Einsatz von Technologien zum Schutz der Privatsphäre.²⁵
29. Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag die Kommission (Eurostat) verpflichtet, die Ergebnisse der Pilot- und Durchführbarkeitsstudien in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu bewerten sowie Berichte über die Ergebnisse dieser Studien zu erstellen. Seiner Ansicht nach können die Pilot- und Durchführbarkeitsstudien zu der obligatorischen Bewertung beitragen, die Verantwortliche auf der Grundlage von Artikel 26 EU-DSVO vornehmen sollten, um geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu ermitteln und anschließend umzusetzen. Der EDSB erinnert daran, dass die Kommission (Eurostat) prüfen sollte, ob eine obligatorische Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) erforderlich ist.²⁶
30. Der EDSB geht davon aus, dass der Vorschlag in seiner derzeitigen Form so verstanden werden könnte, dass er den Zugang zu Daten bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen ermöglicht, die von Mitgliedstaaten und EU-Datenbanken in großem Umfang bereitgestellt werden, insbesondere zur Umsetzung von Qualitätsanforderungen gemäß Artikel 12. Diese personenbezogenen Daten können die im Anhang des Vorschlags beschriebenen Kategorien umfassen. Diese Kategorien umfassen derzeit Gesundheitsdaten wie „späte Todgeburt“ und die sozioökonomischen Merkmale anderer Personen sowie

²²Siehe oben, Abschnitt 2.

²³ COM(2023) 31 final, S. 10.

²⁴ Artikel 23 DSGVO.

²⁵ Siehe beispielsweise: Taskforce zu Technologien zum Schutz der Privatsphäre des Sachverständigenausschusses der Vereinten Nationen für Big Data und Datenwissenschaft für amtliche Statistiken, [The United Nations Guide on privacy-enhancing technologies for official statistics - „The Pet Guide“](#), 2023.

²⁶ Artikel 39 EU-DSVO.

Migration, Staatsangehörigkeit und Partnerschaftsstatus. Diese Elemente sollten bei der Beurteilung der Frage berücksichtigt werden, ob die Verarbeitungstätigkeiten hohe Risiken für den Einzelnen mit sich bringen könnten und somit eine obligatorische Datenschutz-Folgenabschätzung erforderlich ist.

31. Sollte das Ergebnis des Pilotprojekts und der Studien keine Gewähr für die Wirksamkeit der getesteten technischen und organisatorischen Maßnahmen bieten, erwartet der EDSB, dass die Kommission ihre Bewertung fortsetzen wird, bis sie die erforderlichen geeigneten Maßnahmen feststellt. Sollte das Ergebnis einer möglichen Datenschutz-Folgenabschätzung dies erfordern, konsultiert die Kommission vor der Verarbeitung den EDSB.²⁷

4.3. Infrastruktur zur Erleichterung der gemeinsamen Nutzung von Daten

32. Der EDSB stellt fest, dass in Erwägungsgrund 29 des Vorschlags vorgesehen ist, dass die Kommission (Eurostat) eine sichere Infrastruktur einrichten sollte, um eine solche gemeinsame Datennutzung zu erleichtern und gleichzeitig alle erforderlichen Garantien zu gewährleisten. Darüber hinaus sieht Artikel 13 Absatz 2 des Vorschlags vor, dass *„[d]ie Kommission (Eurostat) eine sichere Infrastruktur ein[richtet], um die gemeinsame Nutzung von Daten gemäß Absatz 1 zu erleichtern. ...“* und dass *„[d]ie nach dieser Verordnung für Statistiken zuständigen nationalen Stellen diese sichere Infrastruktur nutzen [können]“*.²⁸
33. Der EDSB stellt fest, dass in dem Vorschlag die Aufgaben und Zuständigkeiten im Sinne des Datenschutzrechts der Kommission (Eurostat) und der zuständigen nationalen Behörden bei der Verarbeitung personenbezogener Daten nicht festgelegt sind. Um die Transparenz der Verarbeitung und die wirksame Ausübung der Rechte der betroffenen Personen sicherzustellen, ist es wichtig, für Klarheit in Bezug auf die Aufgaben jedes an der Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligten Akteurs zu sorgen. Zwar können detaillierte Vorkehrungen zur Gewährleistung der Einhaltung der Datenschutzerfordernisse im Wege eines Durchführungsrechtsakts getroffen werden, doch ist der EDSB der Auffassung, dass die Aufgaben der verschiedenen beteiligten Akteure als Verantwortliche, gemeinsam Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter im verfügbaren Teil des Vorschlags eindeutig festgelegt werden müssen.

4.4. Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte

34. Der EDSB stellt fest, dass der Kommission gemäß Artikel 7 des Vorschlags die Befugnis übertragen würde, delegierte Rechtsakte zur Ergänzung des Vorschlags zu erlassen, in denen die von den Mitgliedstaaten auf Ad-hoc-Basis bereitzustellenden Datensätze und Metadaten festgelegt werden, wenn die Erhebung zusätzlicher Statistiken zur Deckung des zusätzlichen statistischen Bedarfs im Rahmen dieser Verordnung für erforderlich gehalten wird.
35. Darüber hinaus wäre die Kommission befugt, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, in denen die technischen Eigenschaften der der Kommission (Eurostat) zu übermittelnden Datensätze und Metadaten²⁹, die technischen Eigenschaften der *Ad-hoc*-Datensätze und Metadaten³⁰

²⁷ Siehe Artikel 40 EU-DSVO.

²⁸ Siehe auch COM(2023) 31 final, S. 10.

²⁹ Artikel 5 Absatz 5 des Vorschlags.

³⁰ Artikel 7 Absatz 5 des Vorschlags.

sowie technische Spezifikationen für die gemeinsame Nutzung von Daten und Maßnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und Sicherheit von Informationen festgelegt würden³¹.

36. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt, der Auswirkungen auf den Schutz personenbezogener Daten haben könnte, dem EDSB zur Konsultation vorlegen muss.

5. Schlussfolgerungen

Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:

- (1) Aufnahme eines Verweises auf die Einhaltung der Garantien für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken gemäß Artikel 89 DSGVO und Artikel 13 EU-DSVO in einen Erwägungsgrund des Vorschlags;
- (2) Klarstellung im Vorschlag, dass grundsätzlich nur anonymisierte oder pseudonymisierte Daten für statistische Zwecke verwendet und weitergegeben werden;
- (3) Streichung des letzten Satzes von Artikel 2 Absatz 3 des Vorschlags, der sich auf die Verwendung jeder Quelle oder Kombination von Quellen bezieht, einschließlich digitaler Spuren bezüglich der Person;
- (4) da mit dem Vorschlag eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten geschaffen werden soll, Bereitstellung eines klaren und umfassenden Überblicks über die Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet werden dürfen, sowie über die Quellen, aus denen diese Kategorien von Daten bezogen werden können;
- (5) Änderung von Artikel 10 des Vorschlags und Klarstellung, dass Statistiken für IT-Großsysteme ausschließlich aus dem zentralen Speicher für Berichte und Statistiken zu erheben sind, der mit den einschlägigen Instrumenten eingerichtet wurde. Für den Fall, dass die Kommission bis zur vollständigen Inbetriebnahme des CRRS Übergangsmaßnahmen vorsehen möchte, sollten spezifische Übergangsmaßnahmen eingeführt werden;
- (6) Festlegung der datenschutzrechtlichen Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten in Bezug auf die sichere Infrastruktur, die gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Vorschlags einzurichten ist.

Brüssel, den 3. März 2023

[elektronisch unterzeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

³¹ Artikel 13 Absatz 5 des Vorschlags.