



**10936/03/DE  
WP 83**

**Stellungnahme 7/2003 zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen  
Sektors und Schutz personenbezogener Daten**

**- Interessenabwägung -**

**Angenommen am: 12. Dezember 2003**

Die Gruppe ist gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt worden. Sie ist ein unabhängiges Beratungsgremium der EU für Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 14 der Richtlinie 97/66/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von der Europäischen Kommission, GD Binnenmarkt, Direktion E (Dienstleistungen, geistiges und gewerbliches Eigentum, Medien und Datenschutz), B-1049 Brüssel - Belgien - Büro: C100-6/136.

Website: [www.europa.eu.int/comm/privacy](http://www.europa.eu.int/comm/privacy)

## **DIE GRUPPE FÜR DEN SCHUTZ VON PERSONEN BEI DER VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN,**

eingesetzt durch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995,

gestützt auf Artikel 29 und Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 dieser Richtlinie,

gestützt auf ihre Geschäftsordnung, insbesondere auf Artikel 12 und 14,

### **HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:**

#### **I. Einleitung**

Im Juni 2002 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors angenommen<sup>2</sup>. Das Europäische Parlament hat diese Richtlinie in zweiter Lesung am 25. September 2003 verabschiedet, und der Rat hat die Abänderungen des Parlaments am 27. Oktober förmlich angenommen<sup>3</sup>. Ziel der Weiterverwendungs-Richtlinie ist eine Mindestharmonisierung der Vorschriften über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in der Europäischen Union, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Diese Informationen gelten als wichtiges Wirtschaftsgut, weil sie das Ausgangsmaterial für neue digitale Produkte und Dienstleistungen liefern und ein Schlüsselfaktor für den E-Commerce sind.

Bei den weiterverwendbaren Informationen des öffentlichen Sektors, auf die sich die Richtlinie bezieht, handelt es sich u. a. um Geoinformationen, Wirtschafts- und Verkehrsinformationen oder Bildungsinformationen. Sie stellt also nicht in erster Linie auf personenbezogene Daten ab, aber es ist durchaus denkbar, dass auch die Weiterverwendung solcher Daten beantragt wird.

Die Richtlinie soll diesbezüglich neutral sein, d. h. sie soll das durch Richtlinie 95/46/EG festgelegte harmonisierte Datenschutzniveau unangetastet lassen; das wird ausdrücklich in einem Artikel und einem Erwägungsgrund des Richtlinienvorschlages festgestellt<sup>4</sup>. Daraus folgt, dass die Datenschutzrichtlinie uneingeschränkt anwendbar ist, sobald personenbezogene Daten im Sinne der Richtlinie weiterverwendet werden sollen.

---

<sup>1</sup> Amtsblatt Nr. L 281 vom 23.11.1995, S. 31, abrufbar unter [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/privacy/law\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law_en.htm)

<sup>2</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors (KOM (2002) 207 endg.)

<sup>3</sup> Die Richtlinie liegt derzeit zur Unterzeichnung vor und wird voraussichtlich im Dezember im Amtsblatt veröffentlicht.

<sup>4</sup> Artikel 1 Absatz 4 lautet: „Diese Richtlinie hat keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten und lässt insbesondere die Pflichten und Rechte gemäß der Richtlinie 95/46/EG unberührt.“

Erwägungsgrund 19 lautet: „Diese Richtlinie sollte unter uneingeschränkter Beachtung der Grundsätze des Schutzes personenbezogener Daten nach der 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 durchgeführt und angewandt werden.“

Stand: Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 26. Mai 2003

Nach Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG kann die Datenschutzgruppe Empfehlungen zu allen Fragen aussprechen, die den Schutz personenbezogener Daten in der Gemeinschaft betreffen. Zum selben Thema hat sie bereits die Stellungnahme 3/99<sup>5</sup> und zu einer verwandten Thematik die Stellungnahme 5/2001 abgegeben.

In dieser Stellungnahme soll erläutert werden, was die uneingeschränkte Anwendbarkeit der Datenschutzrichtlinie in diesem Zusammenhang bedeutet; ferner soll sie über die genannten Stellungnahmen hinaus als Orientierungshilfe bei der Interessenabwägung zwischen Datenschutz und Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors dienen.

## **II Relevante Bestimmungen der Datenschutzrichtlinie**

### **1. Allgemeines**

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen dem Zugang zu personenbezogenen Daten im Sinne der Datenschutzrichtlinie, dem Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors nach den rechtlichen Bestimmungen zur Informationsfreiheit und die Zurverfügungstellung von Informationen des öffentlichen Sektors, die personenbezogene Daten enthalten, zum Zwecke der Weiterverwendung.

Während die Datenschutzrichtlinie den Betroffenen das Recht auf Zugang zu den über sie gespeicherten Daten als Teil des Grundrechtes auf Datenschutz sichert, sollen die Bestimmungen zur Informationsfreiheit dem Bürger Transparenz, Offenheit und Verantwortlichkeit garantieren, die damit ihren Wunsch nach Auskunft oder Einsichtnahme nicht weiter rechtfertigen müssen. Sie werden die Informationen normalerweise für private, nichtgewerbliche Zwecke nutzen wollen. In der Datenschutzrichtlinie ist festgelegt, dass dieser Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten bei der Umsetzung der Datenschutzgrundsätze berücksichtigt werden kann<sup>6</sup>. Für diesen Fall hat der Gesetzgeber bestimmt, dass eine allgemeine Pflicht zur Offenlegung besteht, vorbehaltlich bestimmter Bedingungen und Ausnahmen beispielsweise zum Schutz der Privatsphäre. Der Zweck, der mit der Weiterverwendung dieser Daten verfolgt wird, muss deshalb nicht in Erwägung gezogen werden. Anzumerken ist, dass die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors auf den geltenden Zugangsvorschriften der Mitgliedstaaten aufbaut und keine nationalen Regeln für den Zugang zu Unterlagen ändert. Dies gilt dann nicht, wenn Bürger oder Unternehmen nach den einschlägigen Zugangsvorschriften Unterlagen nur dann erhalten können, wenn sie ein berechtigtes Interesse nachweisen<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Stellungnahme 3/99 über die Informationen des öffentlichen Sektors und den Schutz personenbezogener Daten - Beitrag zu der mit dem Grünbuch der Europäischen Kommission unter dem Titel „Informationen des öffentlichen Sektors: eine Schlüsselressource für Europa“ begonnenen Anhörung, KOM (1998) 585; Stellungnahme 5/2001 zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerde 713/98/IJH. Die Gemeinschaftsinstitutionen werden ferner abwägen müssen zwischen ihrer Pflicht zur Offenheit gemäß Verordnung 1049/2001 und der Verpflichtung zum Schutz personenbezogener Daten gemäß Verordnung 45/2001.

<sup>6</sup> Siehe Erwägungsgrund 72 der Datenschutzrichtlinie.

<sup>7</sup> Siehe Erwägungsgrund 9 im gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 26. Mai 2003 zur Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

Die Weiterverwendung personenbezogener Daten im Sinne der Weiterverwendungs-Richtlinie ist im Gegensatz zu den beiden oben genannten Fällen als Input für wirtschaftliche Tätigkeiten gedacht. Sie stellt mithin ein Wirtschaftsgut dar, das weder den Menschenrechts- noch den Transparenzaspekt aufweist.

In der Praxis mag sich die Unterscheidung zuweilen als schwierig erweisen, sie kann aber Folgen für die Anwendung der Grundsätze haben, die von der Datenschutzrichtlinie vorgegeben werden.

Diese Stellungnahme soll nur im letztgenannten Fall als Orientierungshilfe dienen, wenn es also um den Zugang zu personenbezogenen Daten zwecks Weiterverwendung geht.

## 2. Der Rechtsrahmen für den Datenschutz

In diesem Abschnitt soll der geltende Rechtsrahmen für den Datenschutz behandelt werden, der von Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu beachten ist, wenn die Freigabe personenbezogener Daten zur Weiterverwendung beantragt wird.

Die Datenschutzrichtlinie kommt in diesem Zusammenhang nur zur Anwendung, wenn Informationen, die von öffentlichen Stellen vorgehalten werden, personenbezogene Daten umfassen. Angesichts der weitgefassten Definition in der Richtlinie<sup>8</sup> ist davon auszugehen, dass viele Unterlagen des öffentlichen Sektors personenbezogene Daten enthalten können. Als Beispiele für weiterverwendbare Informationen des öffentlichen Sektors werden im Richtlinienentwurf Geoinformationen, Wirtschafts- und Verkehrsinformationen oder aggregierte statistische Daten genannt. Informationen des öffentlichen Sektors, die personenbezogene Daten umfassen können, wären beispielsweise Einträge in Einwohner-, Firmen-, Kraftfahrzeug- oder Darlehensregistern sowie medizinische, Beschäftigungs- und Sozialschutzinformationen. Um die Offenlegung personenbezogener Daten von vornherein zu verhindern, sollten diese von der Weitergabe ausgeschlossen werden, wenn sich der Weiterverwendungszweck mit anonymisierten personenbezogenen Daten, d. h. mit Daten, die keine Identifizierung mehr zulassen, erreichen lässt.

Die Datenschutzgruppe erinnert daran, dass personenbezogene Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind, in den Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie fallen<sup>9</sup>.

Nach der Datenschutzrichtlinie ist die Weitergabe von durch öffentliche Stellen erhobenen und vorgehaltenen personenbezogenen Daten an Dritte als Verarbeitung personenbezogener Daten einzustufen, da die Definition der Verarbeitung eine *Weitergabe durch Übermittlung* umfasst; daher müssen die rechtserheblichen Bedingungen beachtet werden, die für die Verarbeitung personenbezogener Daten gelten. Zu beachten ist auch, dass es unterschiedliche Ausgangspunkte für die Weiterverwendung geben kann: gezielte Anträge auf Offenlegung bestimmter Informationen bei einer öffentlichen Stelle, Verträge oder die Nutzung von

---

<sup>8</sup> In Artikel 2 Buchstabe a der Datenschutzrichtlinie heißt es: „Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck a) „personenbezogene Daten“ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person („betroffene Person“); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind“.

<sup>9</sup> Siehe Stellungnahme 3/99, a.a.O., Fußnote 2.

Informationen, die der Öffentlichkeit durch das Internet zugänglich gemacht worden sind, zum Beispiel bestimmte öffentliche Register. Für den letztgenannten Fall müssen nach Ansicht der Datenschutzgruppe technische Sicherungen vorgesehen werden, die den Zugriff so beschränken oder strukturieren, dass eine unrechtmäßige Verarbeitung verhindert wird, etwa das Herunterladen von Daten im großen Stil. Diesbezüglich verlangt die Datenschutzrichtlinie in der Tat, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche geeignete Maßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten gegen die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang trifft, und zwar insbesondere, wenn im Rahmen der Verarbeitung Daten in einem Netz übertragen werden (Artikel 17 der Richtlinie).

Bei den zu beachtenden rechtserheblichen Vorschriften der Datenschutzrichtlinie handelt es sich um Artikel 7, bei sensiblen Daten auch um Artikel 8, sowie um die Grundsätze zur Datenqualität in Artikel 6. Wichtig ist, dass Artikel 7, 8 und 6 sich ergänzende Anforderungen darstellen, die beide erfüllt werden müssen.

(a) *Zulässigkeit der Offenlegung (Artikel 7 der Datenschutzrichtlinie)*

Eine Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese Daten auf Antrag weitergegeben werden, ist nur zulässig, wenn einer der in der abschließenden Aufzählung von Artikel 7 der Datenschutzrichtlinie genannten Gründe vorliegt. Folgende Gründe dürften hier relevant sein:

(aa) Wenn die betroffene Person ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben hat, darf die öffentliche Stelle die personenbezogenen Daten dieser Person weitergeben. Es wäre ratsam, die Möglichkeit zur Einwilligung oder zur Verweigerung der Weiterverwendung bereits zum Zeitpunkt der ursprünglichen Datenerhebung einzuräumen, um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu garantieren.

(bb) Ein weiterer zulässiger Grund kann sein, dass die Verarbeitung für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder für die Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen, die auf Antrag der betroffenen Person erfolgen, erforderlich ist.

(cc) Personenbezogene Daten dürfen weitergegeben werden, wenn dies für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist. Eine Weitergabe aus diesem Grund ist nur dann zulässig, wenn eine öffentliche Stelle mit einer besonderen Befugnis zur Weitergabe ausgestattet ist.

Hervorzuheben ist aber, dass die Weiterverwendungs-Richtlinie als eine solche rechtliche Verpflichtung, die es zu erfüllen gilt, nicht in Anspruch genommen werden kann, weil diese Richtlinie keine Verpflichtung zur Weitergabe personenbezogener Daten schafft. Es heißt darin nämlich zum einen, dass die Datenschutzrichtlinie unberührt bleibt, und zum anderen wird in Erwägungsgrund 9 festgestellt: „Diese Richtlinie enthält keine Verpflichtung zur Genehmigung der Weiterverwendung von Dokumenten. Die Entscheidung über die Genehmigung der Weiterverwendung verbleibt bei den Mitgliedstaaten beziehungsweise den betreffenden öffentlichen Stellen.“ In welchen Fällen öffentliche Stellen verpflichtet werden, personenbezogene Daten weiterzugeben, bleibt also weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen.

Ein weiterer Grund, der die Weitergabe rechtfertigt, ist die Notwendigkeit der Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt,

oder die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder einen Dritten, an den die Daten weitergegeben werden, wobei schwer zu unterscheiden ist zwischen diesem Grund und der gesetzlichen Verpflichtung. Sie werden sich de facto überschneiden<sup>10</sup>. Die Unterscheidung ist aber wichtig, denn bei einer gesetzlichen Verpflichtung obliegt dem Gesetzgeber die Beurteilung der Zweckvereinbarkeit, bevor er eine solche gesetzliche Verpflichtung zur Weitergabe personenbezogener Daten vorsieht. Ist die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe notwendig, die im öffentlichen Interesse liegt, geht die Beurteilungspflicht auf die öffentliche Stelle über. Ihr verbleibt folglich ein gewisser Ermessensspielraum.

(dd) Die Generalklausel, nach der die Verarbeitung zulässig ist, wenn sie zur Verwirklichung des berechtigten Interesses des für die Verarbeitung Verantwortlichen, d. h. der öffentlichen Stelle, oder desjenigen, an den die Daten übermittelt werden, erforderlich ist, verlangt, dass in jedem einzelnen Fall das Recht der betroffenen Person auf Schutz der Privatsphäre und die berechtigten Interessen des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Dritten, der die personenbezogenen Daten weiterverwenden möchte, gegeneinander abgewogen werden.

*(b) Besonderer Schutz sensibler Daten (Artikel 8)*

Die Datenschutzrichtlinie enthält besondere Vorschriften über sensible personenbezogene Daten<sup>11</sup>, deren Verarbeitung sie generell verbietet; gleichzeitig enthält sie jedoch eine abschließende Liste gerechtfertigter Ausnahmen. Wenn sensible personenbezogene Daten weitergegeben werden sollen, muss die öffentliche Stelle nicht nur die Zweckvereinbarkeit beurteilen, sondern auch sorgfältig prüfen, ob einer dieser Ausnahmegründe vorliegt.

Folgende Gründe können in diesem Zusammenhang relevant sein: die betroffene Person hat in die Verarbeitung solcher Daten ausdrücklich eingewilligt, oder es handelt sich um Daten, die von der betroffenen Person offenkundig öffentlich gemacht worden sind.

*(c) Übermittlungen in Drittländer (Artikel 25 und 26)*

Ist der Empfänger der personenbezogenen Daten in einem Drittland niedergelassen, gelten die Vorschriften der Datenschutzrichtlinie über internationale Datenübermittlungen<sup>12</sup>. Danach dürfen personenbezogene Daten nur weitergegeben bzw. übermittelt werden, wenn das fragliche Drittland ein angemessenes Schutzniveau bietet, oder wenn eine der in der abschließenden Aufzählung von Artikel 26 der Richtlinie aufgeführten Ausnahmeregelungen anwendbar ist.

Eine Vorschrift, die in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit verdient, ist Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe f; dort ist festgelegt, dass die Übermittlung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, wenn sie aus bestimmten öffentlichen Registern erfolgt. Die Logik, die dem zugrunde liegt, ist folgende: Personen oder Einrichtungen, die in einem Drittland ansässig sind, sollen hinsichtlich des Zugangs zu bestimmten öffentlich verfügbaren Daten nicht in einer ungünstigeren Position sein. Das

---

<sup>10</sup> Näheres hierzu enthält die Stellungnahme 5/2001, siehe Fußnote 2 oben.

<sup>11</sup> Sensible Daten sind personenbezogene Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualeben. (Artikel 8, Absatz 1 der Datenschutzrichtlinie).

<sup>12</sup> Artikel 25 und 26 der Richtlinie.

bedeutet jedoch nicht, dass eine solche Übermittlung grundsätzlich zulässig ist, nur weil sie aus einem öffentlichen Register erfolgt. Vielmehr müssen bei jeder Verarbeitung personenbezogener Daten - beispielsweise der Übermittlung aus einem Register - die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Verarbeitung, insbesondere die Vereinbarkeit mit dem ursprünglichen Zweck (siehe Buchstabe d unten), erfüllt sein.

*(d) Grundsätze mit Bezug auf die Datenqualität, insbesondere der Grundsatz der Zweckbindung (Artikel 6)*

In dieser Bestimmung sind mehrere Grundsätze mit Bezug auf die Datenqualität verankert; hierbei handelt es sich um grundlegende Anforderungen, die öffentliche Stellen erfüllen müssen, wenn sie personenbezogene Daten weitergeben.

Neben dem allgemeinen Grundsatz der Verarbeitung nach Treu und Glauben ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz wichtig, wonach personenbezogene Daten den Zwecken, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, entsprechen und dafür erheblich sein müssen und nicht darüber hinausgehen dürfen, insbesondere wenn die Weitergabe für einen bestimmten Zweck erfolgen soll. Um die Offenlegung personenbezogener Daten von vornherein zu verhindern, sollten diese daher von der Weitergabe ausgeschlossen werden, wenn der Weiterverwendungszweck mit anonymisierten personenbezogenen Daten erreicht werden kann, d. h. mit Daten, die keine Identifizierung mehr zulassen.

*Grundsatz der Zweckbindung*

Darüber hinaus verdient der Grundsatz der Zweckbindung in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit. Nach dem in Artikel 6 der Datenschutzrichtlinie verankerten Grundsatz der Zweckbindung dürfen personenbezogene Daten nur *für festgelegte ... Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden*. Die Richtlinie verbietet also nicht die Weiterverwendung für andere, sondern die Weiterverwendung für mit der ursprünglichen Zweckbestimmung nicht zu vereinbarende Zwecke.

Eine Ausnahme von dieser Regel besteht für die Weiterverarbeitung zu historischen, statistischen oder wissenschaftlichen Zwecken: Eine solche Verarbeitung gilt nicht als unvereinbar, wenn die Mitgliedstaaten hinreichende Garantien bieten. Dem liegt folgender Gedanke zu Grunde: Die Verarbeitung personenbezogener Daten für diese Zwecke ist unter normalen Umständen nicht mit der Verwendung dieser Daten unter Bezugnahme auf eine bestimmte Person verbunden. Daher müssen diese Garantien nach Erwägungsgrund 29 der Datenschutzrichtlinie ausschließen, dass die Daten für Maßnahmen oder Entscheidungen gegen einzelne Personen verwendet werden<sup>13</sup>.

*(aa) Allgemeines*

Im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ist der Grundsatz der Zweckbindung augenscheinlich von zentraler Bedeutung. Als Beispiele für die Auslegung dieses Grundsatzes durch die Mitgliedstaaten finden sich: das Kriterium des aus Sicht der betroffenen Person billigerweise zu Erwartenden als

---

<sup>13</sup> Vollständig lautet der Erwägungsgrund: Die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten für historische, statistische oder wissenschaftliche Zwecke ist im Allgemeinen nicht als unvereinbar mit den Zwecken der vorausgegangenen Datenerhebung anzusehen, wenn der Mitgliedstaat geeignete Garantien vorsieht. Diese Garantien müssen insbesondere ausschließen, dass die Daten für Maßnahmen oder Entscheidungen gegenüber einzelnen Betroffenen verwendet werden.

Maßstab für die Zweckvereinbarkeit, die Annahme der Vereinbarkeit, wenn es um die Erfüllung einer gesetzlichen Auflage geht, oder die Berücksichtigung aller Umstände, die bei der Verarbeitung eine Rolle spielen, zur Beurteilung der Vereinbarkeit, was einer Art Interessenabwägung auch im Hinblick auf die Art der Daten, die Art ihrer Erhebung und die bestehenden Sicherungen für die betroffene Person gleichkommt. Einige Mitgliedstaaten haben aus verfassungsrechtlichen Gründen einen restriktiven Ansatz gewählt.

Wie oben dargelegt, können öffentliche Stellen nur im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse agieren. Deshalb sollten diese Zuständigkeiten im Hinblick auf die mögliche Weiterverwendung personenbezogener Daten unter Berücksichtigung der nachfolgend aufgeführten Kriterien in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten klar festgelegt werden. Es wird jedoch unmöglich sein, alle Situationen rechtlich zu erfassen; gelegentlich muss die öffentliche Stelle die Vereinbarkeit deshalb selbst beurteilen. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten, die die Anwendung der jeweiligen Datenschutzgesetze überwachen müssen, hierzu bereits Leitlinien erarbeitet haben und in konkreten Zweifelsfällen Hilfestellung geben können.

Zu unterscheiden ist zwischen einem Antrag auf Zugang zu bestimmten Daten und der Verwendung von Informationen, beispielsweise Daten aus öffentlichen Registern, die bereits allgemein zugänglich waren. Die öffentliche Stelle muss die Vereinbarkeit des Weiterverwendungszwecks selbstverständlich nur in den Fällen beurteilen, in denen der Datenzugang gezielt beantragt wird.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Verantwortung für diese Beurteilung, wenn die Weitergabe personenbezogener Daten bei öffentlichen Stellen beantragt wird, nicht bei diesen allein liegt. Auch der Dritte, der die Weitergabe beantragt hat und die Weiterverwendung der Daten beabsichtigt, ist im Sinne der Richtlinie ein für die Verarbeitung Verantwortlicher und unterliegt als solcher ihren Bestimmungen. Dies ist besonders wichtig für Informationen, die bereits allgemein zugänglich sind.

#### *(bb) Festgelegte Zwecke*

Ein wichtiger Faktor bei der Beurteilung der Vereinbarkeit ist die Art und Weise, in der der primäre Zweck festgelegt wird. Ein recht vage definierter Zweck dürfte am ehesten mit einer anderen, sekundären Zweckbestimmung vereinbar sein. Eine so weit gefasste Zweckdefinition wird aber voraussichtlich weder das in der Richtlinie verankerte Zweckfestlegungserfordernis erfüllen, noch den Qualitäts- und Vorhersehbarkeitstest bestehen, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert, wenn öffentliche Stellen Grundrechte und Grundfreiheiten einschränken.

Im öffentlichen Sektor wird die ursprüngliche Zweckbestimmung indessen normalerweise durch die Vorschriften festgelegt, denen der Sektor unterliegt. Öffentliche Stellen, die mit bestimmten Befugnissen ausgestattet sind, dürfen daher personenbezogene Daten nur für die Zwecke verarbeiten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, bzw. nur dann, wenn es für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer primären Aufgaben erforderlich ist.

Öffentliche Stellen, bei denen der Zugriff auf Daten beantragt wird, werden häufig nicht wissen, wofür die Informationen weiterverwendet werden sollen, da die vorgeschlagene Richtlinie keine Verpflichtung zur Angabe dieses Weiterverwendungszwecks vorsieht. Nach der Datenschutzrichtlinie müssen diese Angaben jedoch gemacht werden, wenn die Offenlegung personenbezogener Daten beantragt wird, damit die Behörde beurteilen

kann, ob die Weiterverwendung mit der ursprünglichen Zweckbestimmung vereinbar und allgemeiner, ob sie rechtmäßig ist.

*(cc) Beurteilung der Vereinbarkeit*

Bei der Prüfung, ob eine Weiterverwendung mit der ursprünglichen Zweckbestimmung vereinbar ist, müssen unter Umständen mehrere Faktoren in Betracht gezogen werden.

- *Ursprünglicher Verarbeitungszweck*

Der Grund für die ursprüngliche Erhebung personenbezogener Daten durch die öffentliche Stelle gemäß Artikel 7 der Richtlinie kann die Bewertung der Vereinbarkeit beeinflussen: Wie oben dargestellt, wird es sich bei den Erhebungsgründen normalerweise um die Einwilligung der betroffenen Person, die Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags oder die Wahrnehmung von im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben handeln. Ein weiterer Grund kann sein, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Erfüllung eines Vertrages erforderlich ist.

In manchen Fällen ist die öffentliche Verwaltung gesetzlich nicht nur zur Datenerhebung verpflichtet, sondern auch dazu, personenbezogene Daten an Dritte weiterzugeben. Ein Beispiel hierfür sind die Gesetze über bestimmte öffentliche Register, etwa öffentliche Liegenschaftsregister mit personenbezogenen Daten oder Register, die dem Familienrecht unterliegen. Die Richtlinie lässt dies unter der Bedingung zu, dass die öffentliche Zugänglichkeit im allgemeinen Interesse liegt.

Im Falle einer solchen gesetzlichen Verpflichtung sollte der Gesetzgeber die Vereinbarkeit vorab beurteilen und dabei die im Abschnitt über die Vereinbarkeit erläuterten Punkte beachten. Erfolgte diese Beurteilung vorab, wäre die Vereinbarkeit in den Fällen, in denen eine gesetzliche Verpflichtung vorliegt, zum Zeitpunkt der Weitergabe unproblematisch.

In anderen Fällen, in denen die Weitergabe beispielsweise für die Ausführung einer Aufgabe von allgemeinem Interesse erforderlich ist, wird die Vereinbarkeit von der öffentlichen Stelle selbst eingeschätzt werden müssen.

Kann kein öffentliches Interesse geltend gemacht werden, sondern nur privates Interesse eines Dritten, wird die Weitergabe personenbezogener Daten aus solchen Registern unter bestimmten Voraussetzungen von der Richtlinie erlaubt, etwa wenn der Dritte ein berechtigtes Interesse nachweist.

Damit scheint es Fälle zu geben, in denen eine Weitergabe auch mit dem ursprünglichen Zweck vereinbar wäre, würde das Gesetz die Weitergabe bereits als einen der ursprünglichen Zwecke benennen, die in öffentlichem Interesse liegen.

Bei den sonstigen ursprünglichen Verarbeitungszwecken ist die Zustimmung der betroffenen Person wichtig, wenn personenbezogene Daten im Rahmen einer Erhebung gesammelt werden. Um die Erfüllung eines Vertrags könnte es etwa gehen, wenn amtliche Stellen Vermögenswerte kaufen oder verkaufen, oder wenn sie den Verkauf personenbezogener Daten in der Absicht planen, Einnahmen zu erzielen. Einschlägige Sachverhalte könnten sich beispielsweise ergeben, wenn amtliche Stellen im Rahmen eines Verkaufs von Grundstücken an die Öffentlichkeit personenbezogene Daten erheben und anschließend erwägen, diese Daten für Hypothekenangebote zu nutzen, oder wenn die personenbezogenen Daten von Studenten, die sich an einer Hochschule eingeschrieben haben, für Zwecke des Direktmarketing mit Bezug auf das Bildungswesen verwendet werden sollen.

Gemessen am Kriterium des aus Sicht der betroffenen Person billigerweise zu Erwartenden wird eine Person, die ihre Daten für einen ganz besonderen und bestimmten Zweck mitgeteilt hat, normalerweise nicht erwarten, dass diese Daten für andere Zwecke

als die mit dem ursprünglichen direkt zusammenhängenden verwendet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die sekundäre Zweckbestimmung aus der kommerziellen Nutzung dieser Daten besteht (siehe auch unten unter „Weiterverwendung für kommerzielle Zwecke“).

- *Obligatorische Angaben zur Person*

Häufig müssen Bürger persönliche Daten angeben, beispielsweise in Steuererklärungen oder wenn sie staatliche Leistungen, z. B. Fürsorgeleistungen, in Anspruch nehmen möchten.

Wenn die Freigabe solcher Daten zur Weiterverwendung beantragt wird, muss die Zweckvereinbarkeit besonders sorgfältig geprüft werden, insbesondere in Mitgliedstaaten, die das Kriterium des billigerweise zu Erwartenden anwenden. Wer personenbezogene Daten angeben muss, wird nämlich nicht erwarten, dass diese Daten für andere Zwecke weiterverwendet werden, die Weitergabe würde daher gegen Treu und Glauben im Sinne der Datenschutzrichtlinie verstoßen. Das umso mehr, wenn obligatorische personenbezogene Daten für kommerzielle Zwecke (siehe unten) weiterverwendet werden sollen.

- *Weiterverwendung für kommerzielle Zwecke*

Für diese Stellungnahme gilt eine Verwendung als kommerziell, wenn Elemente wie die Absicht der „Weiterverwender“ einschlägig sind, mit den Daten direkte Einnahmen zu erzielen oder personenbezogene Daten für ihr allgemeines Marketing zu verwenden. Im Richtlinienentwurf über die Weiterverwendung ist die Rede von „kommerzieller Verwertung“. Mit Blick auf den öffentlichen Sektor liegt die Gefahr der kommerziellen Verwertung von Informationen darin, dass öffentliche Stellen unter Umständen versuchen, für bestimmte Zwecke erhobene Informationen allein deswegen für andere, nicht damit verknüpfte Zwecke zu verwenden, weil sie Einnahmen erzielen wollen.

Bei jedem einzelnen Antrag auf Datenzugang ist eine Interessenabwägung zwischen dem Grundrecht auf Datenschutz und den wirtschaftlichen Interessen der privaten Marktteilnehmer erforderlich. Sollen personenbezogene Daten für gewerbliche Zwecke weiterverwendet werden, kann dieser sekundäre Verwendungszweck als mit dem ursprünglichen Zweck unvereinbar erachtet und die Weitergabe folglich abgelehnt werden. Tatsächlich verbieten die Gesetze einiger Mitgliedstaaten eine solche kommerzielle Nutzung ausdrücklich. So untersagt das französische Datenschutzgesetz die kommerzielle Nutzung von Wählerverzeichnissen. Das belgische Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung enthält ein striktes Verbot der Weiterverwendung personenbezogener Daten für kommerzielle Zwecke, und das Berliner Informationsfreiheitsgesetz verbietet die gewerbliche Nutzung der auf Grundlage dieses Gesetzes erlangten Informationen generell.

Die Weitergabe personenbezogener Daten für gewerbliche Zwecke durch öffentliche Stellen ist rechtmäßig, wenn diese hierzu ausdrücklich befugt sind. Die entsprechenden Rechtsvorschriften sollten besondere Garantien für die betroffenen Personen enthalten, z. B. eine „Opt-out“-Regelung. Das ist beispielsweise in Schweden und Finnland für die Daten aus dem Einwohner- oder dem Straßenverkehrsregister der Fall. Im schwedischen Gesetz ist ausdrücklich festgelegt, dass personenbezogene Daten aus einem bestimmten Einwohnerregister, dem „Swedish Person and Address Register (SPAR)“, für Zwecke des Direktmarketing verwendet werden dürfen, so dass in diesem Fall die Weiterverwendung mit dem ursprünglichen Zweck vereinbar ist; gleichzeitig sieht das Gesetz die Möglichkeit eines „Opt-out“ vor.

Das niederländische Gesetz lässt die gewerbliche Nutzung für bestimmte Zwecke zu, z. B. für Kreditwürdigkeitsprüfungen und Haftungszwecke. Im Vereinigten Königreich gibt es bisher nur wenige Fälle, in denen die rechtlichen Bestimmungen eine kommerzielle Nutzung erlauben.

- *Datenempfänger*

Wenn die Vereinbarkeit mit der ursprünglichen Zweckbestimmung beurteilt werden soll, kann es wichtig sein, den Zweck der Weiterverwendung zu kennen. In einigen Fällen wird sich der Datenempfänger selbst auf Grundrechte wie Meinungsfreiheit oder Pressefreiheit berufen können. Dann müssen diese Grundrechte des Empfängers berücksichtigt werden, und zwischen den beiden konkurrierenden Grundrechten ist abzuwägen. Der Vereinbarkeitstest dürfte in diesen Fällen leichter zu bestehen sein.

- *Art der Daten*

Für die Prüfung der Zweckvereinbarkeit wird auch die Art der Daten eine Rolle spielen. Sollen z. B. sensible Daten weiterverwendet werden, liegt die Vereinbarkeitsschwelle höher als bei „normalen“ personenbezogenen Daten. Die Weiterverwendung sensibler Daten könnte sogar als grundsätzlich unvereinbar mit dem ursprünglichen Zweck erachtet werden, obwohl die oben erläuterten besonderen Vorschriften für sensible Daten hinreichenden Schutz bieten dürften.

Wird die Weitergabe teilweise anonymisierter Daten beantragt, ist zu berücksichtigen, dass die betreffende Person dann nur noch mit einem gewissen Aufwand identifiziert werden kann<sup>14</sup>.

- *Weitergabe aus einem öffentlichen Register*

Die Weitergabe aus öffentlichen Registern ist für enger begrenzte Zwecke denkbar, da alle öffentlichen Register für bestimmte Zwecke eingerichtet worden sind. Wenn die Weitergabe einem solch spezifischen Weiterverwendungszweck dient, muss der Rechtsrahmen so gestaltet sein, dass er eine andere Verwendung der Informationen möglichst verhindert. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass der Dritte, der die Weitergabe beantragt und die Weiterverwendung der Daten beabsichtigt, im Sinne der Richtlinie ein für die Verarbeitung Verantwortlicher ist und als solcher ihren Bestimmungen unterliegt.

Nach Ansicht der Datenschutzgruppe müssen hier technische Sicherungen vorgesehen werden, die den Zugriff so beschränken oder strukturieren, dass eine unrechtmäßige Verarbeitung verhindert wird, etwa das Herunterladen von Daten im großen Stil.

- *Weitere Faktoren*

Die Folgen einer Weitergabe und Weiterverwendung personenbezogener Daten für die betreffende Person müssen ebenfalls berücksichtigt werden, desgleichen der Umfang angemessener Garantien. Dabei könnte es sich um die Unterrichtung der betroffenen Person handeln oder eine Opt-out-Möglichkeit für die Betroffenen (zu beiden Aspekten siehe unten Ziffer 3).

(e) *Schlussfolgerungen dieses Abschnitts*

Wie aus dem oben Dargestellten klar hervorgeht, wird die Beurteilung von Fall zu Fall erfolgen müssen, und das Ergebnis wird häufig kein klares „Ja“ oder „Nein“ sein,

---

<sup>14</sup> Damit der Schutz durch die teilweise Anonymisierung personenbezogener Daten wirksam bleibt, sollten gegen ihre Wiederidentifizierung Sanktionen verhängt werden.

sondern eine differenzierte Entscheidung. Denkbar ist, dass der Zugang zu bestimmten Daten verweigert wird, dass bestimmte Nutzungsformen verboten werden, dass ein eingeschränkter Personenkreis Zugriff erhält oder der Zugriff mit Auflagen verbunden wird, beispielsweise mit einer Begründungspflicht für den Zugangsantrag, oder dass nur ein nicht-elektronischer Zugang gewährt wird, beispielsweise durch Bereitstellung der Unterlagen in gedruckter Fassung.

Gelegentlich lassen sich Informationen des öffentlichen Sektors auch ohne Offenlegung personenbezogener Daten verwenden. Das gilt vor allem für aggregierte statistische Daten etwa aus nationalen Gesamterhebungen und aus der epidemiologischen oder allgemeinen wissenschaftlichen Forschung. Außerdem können Personalien vor deren Weitergabe aus öffentlichen Unterlagen oder aus allgemein zugänglichen öffentlichen Registern entfernt werden, oder es könnte eine anonyme Personenerfassung zugelassen werden, beispielsweise bei der Zahlung von Kommunalabgaben.

### **3. Rechte betroffener Personen**

Die Datenschutzrichtlinie verleiht Personen, deren persönliche Daten weitergegeben werden, eine Reihe von Rechten. Das Hauptinstrument zur Sicherung einer transparenten Datenverarbeitung ist die Verpflichtung, betroffene Personen von der Verarbeitung zu unterrichten. Sie ist Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen ihre übrigen Rechte wirksam wahrnehmen können, beispielsweise das Recht auf Berichtigung oder das Widerspruchsrecht.

Die Datenschutzgruppe erinnert an Folgendes<sup>15</sup>:

Die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen müssen über die Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten unterrichtet werden; wenn öffentliche Stellen diese Möglichkeit in Betracht ziehen, sollten sie bei der Datenerhebung die betroffenen Personen gemäß Artikel 10, Buchstabe c der Datenschutzrichtlinie darüber informieren.

Unabhängig davon, ob personenbezogene Daten veröffentlicht werden oder nicht, haben die betroffenen Personen ein Recht auf Datenzugang und, je nach Sachlage, einen Anspruch auf Berichtigung oder Löschung der Daten, wenn deren Verarbeitung nicht den Bestimmungen der Richtlinie entspricht, und insbesondere, wenn diese Daten unvollständig oder unrichtig sind.

Die von der Verarbeitung Betroffenen haben das Recht, Widerspruch gegen die Verarbeitung ihrer persönlichen Daten einzulegen. Dies gilt insbesondere bei der Weiterverwendung dieser Daten für gewerbliche Zwecke und noch nachdrücklicher bei deren Einsatz für das Direktmarketing. Für den letztgenannten Fall sieht Artikel 14, Absatz 1, Buchstabe b der Datenschutzrichtlinie ausdrücklich ein Widerspruchsrecht vor, dessen Wahrnehmung nicht besonders begründet werden muss.

Wenn das Gesetz die Nutzung erlaubt, sollte es auch die Möglichkeit vorsehen, einer Weiterverwendung zum Zeitpunkt der ursprünglichen Datenerhebung zu widersprechen. Auf das Widerspruchsrecht sollte auch in den Informationen hingewiesen werden, die betroffene Personen erhalten, um eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten.

---

<sup>15</sup> Siehe Stellungnahme 3/99.

### **III. Schlussfolgerungen**

Ob die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die personenbezogene Daten enthalten, von der Datenschutzrichtlinie zugelassen wird, ist eine Frage, die eine sorgfältige Einzelfallprüfung erfordert, bei der zwischen dem Recht auf Schutz der Privatsphäre und dem Recht auf Zugang zu öffentlichen Daten abzuwägen ist. Die öffentlichen Stellen werden im konkreten Fall zu klären haben, ob eine Weitergabe nach der Datenschutzrichtlinie zulässig ist. Da der Überprüfung der Zweckbindung hier zentrale Bedeutung zukommt, werden in dieser Stellungnahme eine Reihe von Faktoren aufgeführt, die bei dieser Prüfung zu berücksichtigen sind. Wird eine Weitergabe geplant, müssen öffentliche Stellen die Rechte der betroffenen Personen wahren, wie beispielsweise das Recht auf Information oder das Recht auf Widerspruch gegen die Weitergabe. Dies gilt insbesondere dann, wenn Daten für gewerbliche Zwecke wie etwa das Direktmarketing weiterverwendet werden sollen.

Geschehen zu Brüssel am 12. Dezember 2003  
Für die Datenschutzgruppe  
*Der Vorsitzende*  
Stefano RODOTA