



# EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data  
protection authority

13. Januar 2022

## Stellungnahme 1/2023

zu dem Vorschlag für ein Gesetz für  
ein interoperables Europa

*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“; 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“.*

*Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes Maß an Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der Union (Gesetz für ein interoperables Europa). Die Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Zudem greift die Stellungnahme etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Der EDSB hat sich in seinen nachstehenden Bemerkungen auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.*

## Zusammenfassung

Am 18. November 2022 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes Maß an Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der Union (Gesetz für ein interoperables Europa) (im Folgenden „Vorschlag“) vor. Ziel des Vorschlags ist die Förderung der grenzüberschreitenden Interoperabilität von Netz- und Informationssystemen, die zur Erbringung oder Verwaltung öffentlicher Dienste in der Union verwendet werden; dazu werden gemeinsame Vorschriften und ein Rahmen für die Koordinierung der Interoperabilität des öffentlichen Sektors festgelegt, um die Entwicklung interoperabler transeuropäischer Infrastrukturen für digitale öffentliche Dienste zu fördern.

Der EDSB erkennt die Vorteile an, die sich aus einer verstärkten Interoperabilität im öffentlichen Sektor ergeben können, und begrüßt die Bemühungen der Kommission, den Prozess im Hinblick auf dieses Ziel zu organisieren und zu institutionalisieren. Der EDSB weist jedoch auch darauf hin, dass die Interoperabilität von Netz- und Informationssystemen über Sektoren der öffentlichen Verwaltung und alle Verwaltungsebenen hinweg einen der wichtigsten Grundsätze des Datenschutzes, den Grundsatz der Zweckbindung, berührt. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Risiken, die durch die Beseitigung technischer Hindernisse für den Informationsaustausch entstehen, in diesem Prozess eingehend berücksichtigt werden. Aus diesem Grund begrüßt der EDSB die Bestimmung, nach der die Kommission zur Konsultation des EDSB verpflichtet ist, bevor sie die Einrichtung von Reallaboren in Fällen genehmigt, in denen keine Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU an den Reallaboren beteiligt sind, und schlägt eine Änderung des Wortlauts vor.

Mit den Artikeln 11 und 12 des Vorschlags würde eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Reallaboren geschaffen. Die Bemerkungen des EDSB beziehen sich daher überwiegend auf diese Bestimmungen.

Der EDSB empfiehlt, zu prüfen, ob es mögliche Anwendungsfälle für Reallabore gibt, die dem Kriterium der Erforderlichkeit entsprechen, und, falls keine solchen Anwendungsfälle ermittelt werden können, die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten aus dem Vorschlag zu entfernen. Er weist ferner auf Bestimmungen hin, die offenbar keinen Regelungsgehalt besitzen, und schlägt vor, sie dahin gehend zu ändern, dass sie einen Mehrwert mit sich bringen. Darüber hinaus schlägt der EDSB die Einführung einer zusätzlichen Schutzmaßnahme vor, um sicherzustellen, dass Testdaten, insbesondere nach einer Anreicherung mit Daten anderer Beteiligter, nicht wieder zu Daten in der Produktionsumgebung werden. Er schlägt ferner vor, die an Reallaboren Beteiligten zu verpflichten, mit ihrem an die Kommission gerichteten Antrag für die Einrichtung eines Reallabors die notwendigen wesentlichen Informationen für eine von der Aufsichtsbehörde durchzuführende Datenschutzbewertung vorzulegen, und schlägt Änderungen für den besseren Umgang mit Situationen vor, in denen

mehrere Aufsichtsbehörden für die Bewertung einer beabsichtigten Verarbeitung in einem Reallabor zuständig sind.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Allgemeine Anmerkungen.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Reallaboren .....</b>	<b>8</b>
<b>4. Durchführungsverfahren der Reallabore für die Verarbeitung personenbezogener Daten .....</b>	<b>10</b>
<b>5. Rolle der Aufsichtsbehörden .....</b>	<b>11</b>
<b>6. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>12</b>

## 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 (im Folgenden „EU-DSVO“)<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

### HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

## 1. Einleitung

1. Am 18. November 2022 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes Maß an Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der Union (Gesetz für ein interoperables Europa) (im Folgenden „Vorschlag“) vor.
2. Ziel des Vorschlags ist die Förderung der grenzüberschreitenden Interoperabilität von Netz- und Informationssystemen, die zur Erbringung oder Verwaltung öffentlicher Dienste in der Union verwendet werden; dazu werden gemeinsame Vorschriften und ein Rahmen für die Koordinierung der Interoperabilität des öffentlichen Sektors festgelegt, um die Entwicklung interoperabler transeuropäischer Infrastrukturen für digitale öffentliche Dienste zu fördern. Im Einzelnen bezweckt er Folgendes:
  - Gewährleistung eines kohärenten, auf den Menschen ausgerichteten EU-Konzepts für die Interoperabilität von der Politikgestaltung bis zur Politikumsetzung;
  - Schaffung einer Interoperabilitäts-Governance-Struktur, die öffentliche Verwaltungen aller Ebenen und Sektoren sowie private Interessenträger in die Lage versetzt, zusammenzuarbeiten – mit einem klaren Mandat zur Vereinbarung gemeinsamer Interoperabilitätslösungen (z. B. Rahmen, offene Spezifikationen, offene Normen, Anwendungen oder Leitlinien);
  - gemeinsame Schaffung eines Ökosystems von Interoperabilitätslösungen für den öffentlichen Sektor der EU, damit öffentliche Verwaltungen auf allen Ebenen in der EU und andere Interessenträger zu solchen Lösungen beitragen und diese weiterverwenden können, gemeinsam Innovationen hervorbringen und Wert zum Nutzen der Öffentlichkeit schaffen können.

---

<sup>1</sup> ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

3. Es wurde anerkannt, dass in diesem Bereich verstärkter Handlungsbedarf besteht, und in mehreren Mitteilungen der Kommission wurden konkrete Maßnahmen angekündigt, so in den Mitteilungen „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“<sup>2</sup>, „Eine europäische Datenstrategie“<sup>3</sup>, „Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen“<sup>4</sup> und „Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union – ein Instrumentarium für Gelegenheiten“<sup>5</sup>. Darüber hinaus forderte der Europäische Rat in seiner Mitteilung an die Delegationen zu den Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung vom 1. und 2. Oktober 2020<sup>6</sup> einen Rahmen für die Stärkung der Interoperabilität. Diese Initiative wurde in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2022 (REFIT-Anhang)<sup>7</sup> aufgenommen.
4. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 18. November 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 40 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB ferner erfreut fest, dass er bereits vorab informell gemäß Erwägungsgrund 60 EU-DSVO konsultiert wurde.

## 2. Allgemeine Anmerkungen

5. Auf Seite 2 der Begründung des Vorschlags wird betont, dass Interoperabilität nicht nur ein technisches Problem ist, sondern Maßnahmen in mehreren Bereichen erfordert, was mit den Ausdrücken rechtliche, organisatorische und semantische Interoperabilität zusammengefasst wird. Anders als andere, frühere Rechtsetzungsakte im Bereich der Interoperabilität<sup>8</sup> beinhaltet dieser Vorschlag keine Rechtsgrundlage für die Verbindung von Informationssystemen und keine Ausweitung der Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten, außer in Form eines Reallabors. Stattdessen zielt der Vorschlag größtenteils darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU im Bereich der grenzüberschreitenden Interoperabilität von Netz- und Informationssystemen, die verwendet werden, um in der Union elektronisch zu erbringende oder zu verwaltende öffentliche Dienste bereitzustellen oder zu verwalten, zu organisieren und weiter zu

---

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, COM(2020) 67 final.

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final vom 19.2.2020.

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen, COM(2020) 93 final.

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission – Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union: Ein Instrumentarium für Gelegenheiten, COM(2020) 710 final.

<sup>6</sup> Mitteilung des Generalsekretariats des Rates an die Delegationen zu den Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates (1. und 2. Oktober 2020) (EUCO 13/20).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Arbeitsprogramm der Kommission 2022: Europa gemeinsam stärker machen, COM(2021) 645 final.

<sup>8</sup> Vgl. EDSB-Stellungnahme 4/2018 zu den Vorschlägen für zwei Verordnungen über die Einrichtung eines Rahmens für die Interoperabilität von IT-Großsystemen der EU, veröffentlicht am 16. April 2018, herunterladbar unter: [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/interoperability-between-eu-large-scale-informations\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/interoperability-between-eu-large-scale-informations_en).

institutionalisieren.

6. Dem Vorschlag liegt die ausdrückliche Annahme zugrunde, dass eine verbesserte Interoperabilität aller Bereiche und Ebenen der öffentlichen Verwaltung das Gemeinwohl u. a. durch Folgendes fördert:
  - Verringerung des Verwaltungsaufwands für den Privatsektor sowie für Einzelpersonen und die Verwaltung,
  - Stärkung des Vertrauens in die ausgetauschten Dokumente und
  - Bereitstellung von Lösungen für ein mehrsprachiges Umfeld.

Der EDSB begrüßt den gesetzgeberischen Zweck des Vorschlags und fordert die Kommission und die beiden gesetzgebenden Organe auf, beim Erlass von Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Interoperabilität in einem bestimmten Sektor der öffentlichen Verwaltung zusätzliche Vorteile für den Datenschutz zu berücksichtigen, die sich aus der Interoperabilität ergeben können, z. B. indem eine unnötige doppelte Speicherung derselben Daten durch verschiedene Behörden vermieden wird.

7. Der EDSB weist jedoch darauf hin, dass ein technologisches Umfeld mit nicht interoperablen Informationssystemen einen sehr starken Schutz vor einem Verstoß gegen den grundlegenden Datenschutzgrundsatz der Zweckbindung bietet. Auch wenn mangelnde Interoperabilität keine sinnvolle technische Maßnahme zur Gewährleistung einer rechtmäßigen Verarbeitung ist, hat sie jahrzehntelang diese Funktion erfüllt. Die technische Unmöglichkeit hat es erschwert, große Mengen von Daten für Zwecke zu verwenden, für die sie nicht erhoben wurden. Die Beseitigung dieses technischen Hindernisses erfordert ein stärkeres Bewusstsein für die rechtlichen Beschränkungen und könnte auch neue Schutzmaßnahmen zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung und der Rechenschaftspflicht rechtfertigen.
8. Der EDSB weist des Weiteren darauf hin, dass die öffentlichen Stellen zweier Mitgliedstaaten beim notwendigen gegenseitigen Austausch personenbezogener Daten alle geltenden Rechtsvorschriften, einschließlich des Datenschutzes, einhalten und angemessene Verfahren zur Gewährleistung von Datenqualität, Zugangsrechten und Transparenz anwenden müssen, damit die Bürger umfassend darüber informiert sind, mit wem und zu welchem Zweck Daten ausgetauscht werden. Ohne solche Maßnahmen wird Interoperabilität allein die Erwartungen hinsichtlich einer höheren Verlässlichkeit im Vergleich zu von den Bürgern bereitgestellten Dokumenten nicht erfüllen und nur zu erhöhten Risiken führen.
9. Der EDSB befürwortet die Entwicklung von Interoperabilitätslösungen, bei denen die betroffene Person nicht übergangen, sondern aktiv einbezogen wird, z. B. in ein Verfahren zur Genehmigung des Austauschs zwischen Verwaltungen und zur elektronischen Überprüfung der auszutauschenden Daten. In diesem Zusammenhang betont der EDSB die generelle Präferenz für Lösungen, die dem Nutzer eine bessere Kontrolle darüber bieten, welche Daten für welche Zwecke weitergegeben werden sollen, was er bereits im



Zusammenhang mit der EUID-Brieftasche zum Ausdruck gebracht hat.<sup>9</sup> Solche selbstbestimmten IT-Lösungen sollten bevorzugt werden.

10. Der EDSB begrüßt ferner die im Vorschlag zum Ausdruck gebrachte Bevorzugung offener Normen gegenüber proprietären Lösungen.
11. Schließlich weist der EDSB nach Anerkennung der in der Begründung herausgestellten möglichen Vorteile darauf hin, dass es Bereiche der öffentlichen Verwaltung geben wird, in denen die verstärkte Interoperabilität nur wenige Vorteile mit sich bringt, und Bereiche, in denen die Risiken diese Vorteile überwiegen. So würde beispielsweise die (physische und semantische) Verbindung von Strafverfolgungs- und Zivilbehörden, die die Übermittlung von Massendaten oder den automatisierten Datenaustausch ermöglichen würde, wahrscheinlich gegen den Grundsatz der Zweckbindung verstoßen und auch nicht den unterschiedlichen Datensicherheitsanforderungen der beiden Sektoren entsprechen. Darüber hinaus ist es mit Blick auf die Wahrung allgemein anerkannter Vertraulichkeitsgrundsätze (wie Steuergeheimnis und Datengeheimnis für Sozialversicherungsdaten) bei bestimmten Zivilverwaltungen ebenfalls unwahrscheinlich, dass sie von der Interoperabilität mit anderen Bereichen profitieren. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass die Interessenträger über das Instrument der Interoperabilitätsbewertung verfügen werden, um Vorteile und Risiken gegeneinander abzuwägen. Der EDSB möchte gleichwohl betonen, dass eine verstärkte Interoperabilität per se nicht als Vorteil angesehen werden sollte.
12. Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden besonderen Bemerkungen bestimmte Aspekte der durch den Vorschlag eingeführten Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Reallabor behandelt.

### **3. Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Reallaboren**

13. Mit Artikel 12 Absatz 6 des Vorschlags wird eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten in gemäß Artikel 11 des Vorschlags eingerichteten Reallaboren geschaffen. Gemäß Erwägung 26 würden Reallabore aus kontrollierten Testumgebungen bestehen, die die Entwicklung und Erprobung innovativer Lösungen erleichtern, bevor solche Systeme in die Netz- und Informationssysteme des öffentlichen Sektors integriert werden. Reallabore sollten das Ziel haben, die Interoperabilität durch innovative Lösungen zu fördern, indem eine kontrollierte Erprobungs- und Testumgebung geschaffen wird, um die Angleichung der Lösungen an diese Verordnung und andere einschlägige Rechtsvorschriften der Union und der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, die Rechtssicherheit für Innovatoren und die zuständigen Behörden zu erhöhen und das Verständnis der Chancen, neu entstehenden Risiken und Auswirkungen der neuen

---

<sup>9</sup> Vgl. Formelle Bemerkungen des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität, S. 3.

Lösungen zu verbessern.

14. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass in Erwägungsgrund 27 auf Artikel 6 Absatz 4 DSGVO<sup>10</sup> und Artikel 6 EU-DSVO<sup>11</sup> Bezug genommen wird. Der EDSB geht davon aus, dass die Verarbeitung in Reallaboren somit gemäß Artikel 6 Absatz 4 Unterabsatz 1 DSGVO (und Artikel 6 EU-DSVO) auf einer Rechtsvorschrift der Union (d. h. dem Vorschlag) beruhen würde. In dieser Hinsicht ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag in Bezug auf die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele, die möglicherweise verfolgt werden, zu wenig konkret ist. Der EDSB empfiehlt eine eingehendere Beschreibung der einschlägigen im öffentlichen Interesse liegenden Ziele in der künftigen Verordnung. Der EDSB empfiehlt daher, genauer darauf einzugehen, welches in Artikel 23 Absatz 1 DSGVO und Artikel 25 Absatz 1 EU-DSVO genannte besondere Ziel verfolgt wird.
15. Der EDSB weist darauf hin, dass das durch den Vorschlag vorgesehene Reallabor den „Projekten“ ähnelt, die in der Vergangenheit nach Auffassung der für die Verarbeitung Verantwortlichen eine Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Zweck mit dem ursprünglichen Zweck, für den die Daten erhoben wurden, unvereinbar wäre, rechtfertigten. Ein einschlägiges Beispiel ist die Verwendung personenbezogener Daten aus der Produktionsumgebung für Testzwecke. Der EDSB ist der Auffassung, dass eine Verwendung von Originaldaten zu Testzwecken nicht zu rechtfertigen ist, wenn keine zwingende Notwendigkeit zur Verwendung solcher Daten besteht. Eine zwingende Notwendigkeit zur Verwendung echter Daten wurde im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz angenommen, z. B., wenn es um das Trainieren von Algorithmen geht. Warum im Falle der Interoperabilität ein Reallabor erforderlich sein sollte, ist jedoch unklar. Der EDSB warnt vor einer weiten Auslegung von Artikel 12 Absatz 6 des Vorschlags. Das Beispiel der Reallabore aus dem Gesetz über künstliche Intelligenz sollte keinesfalls fälschlicherweise als allgemeiner Grundsatz dargestellt werden, wonach die Verwendung personenbezogener Daten für Test- und Entwicklungszwecke leicht zu rechtfertigen und zulässig ist.
16. Der EDSB erkennt an, dass es nach dem Vorschlag erforderlich ist, dass die Datenverarbeitung auf das für das Funktionieren der im Reallabor zu entwickelnden oder zu erprobenden Interoperabilitätslösung erforderliche Maß beschränkt ist und ihr Zweck nicht durch die Verarbeitung anonymisierter, synthetischer oder sonstiger nicht personenbezogener Daten wirksam erreicht werden kann. Der EDSB begrüßt diese Klarstellung. Gleichwohl empfiehlt der EDSB den gesetzgebenden Organen, vor dem Erlass dieser Bestimmung zu prüfen, ob es relevante mögliche Anwendungsfälle gibt, die diesem Kriterium tatsächlich entsprechen.

---

<sup>10</sup> 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 (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

## 4. Durchführungsverfahren der Reallabore für die Verarbeitung personenbezogener Daten

17. Der EDSB begrüßt die in Artikel 12 Absatz 6 Buchstaben d, e und h des Vorschlags enthaltenen besonderen Schutzvorkehrungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Reallaboren, d. h.: die Nutzung einer funktional getrennten, isolierten und geschützten Datenverarbeitungsumgebung; ein Verbot der Übertragung und Weitergabe und eine über den Datenlebenszyklus hinausgehende Protokollierung ausschließlich zu Zwecken der Prüfung. In Bezug auf Buchstabe f dieser Bestimmung, mit dem klargestellt wird, dass die Verarbeitung in einer Reallabor-Umgebung nicht die Anwendung der Rechte der betroffenen Personen gemäß der DSGVO und der EU-DSVO berührt, stellt der EDSB fest, dass der normative Gehalt dieser Klarstellung gering ist. Der EDSB schlägt stattdessen vor, die Anwendbarkeit der Vorschriften über die Rechte der betroffenen Personen vorauszusetzen und in Buchstabe f den Akteuren der Reallabore vielmehr eine wirksame Umsetzung dieser Rechte der betroffenen Personen durch geeignete technische und organisatorische Vorkehrungen vorzuschreiben.
18. Der EDSB nimmt jedoch zur Kenntnis, dass in Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe f des Vorschlags insbesondere das Recht einer betroffenen Person hervorgehoben wird, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung – einschließlich Profiling – beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden, die ihr gegenüber rechtliche Wirkungen entfaltet oder sie in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigt. Nach dem Verständnis des EDSB beschränkt sich die Verarbeitung im Reallabor auf den Zweck der Entwicklung oder Erprobung einer innovativen Interoperabilitätslösung, die ansonsten weder erprobt noch entwickelt werden kann. Daher ist dem EDSB nicht klar, warum von allen Rechten der betroffenen Personen das in Artikel 22 DSGVO (und Artikel 24 EU-DSVO) verankerte Recht als besonders wichtig erachtet wird. Da beide Artikel eine Reihe von Ausnahmen von der Regel enthalten, empfiehlt der EDSB, den Text durch eine Klausel zu ändern, die eine weitere, nachträgliche Änderung des Zwecks verbietet, um sicherzustellen, dass im Reallabor angereicherte Testdaten nicht wieder zu Daten in einer Produktionsumgebung werden.
19. Der EDSB stellt fest, dass eine Reihe von Elementen, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes von großer Bedeutung sind, wie der Zweck der Verarbeitung, die beteiligten Akteure und ihre Rollen, noch in dem in Artikel 12 Absatz 3 des Vorschlags genannten Plan festgelegt werden müssen. Diesbezüglich empfiehlt der EDSB die Aufnahme einer Bestimmung, wonach diese Elemente bereits in den an die Kommission gerichteten Anträgen auf Genehmigung gemäß Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags enthalten sein müssen.
20. Neben dem Zweck der Verarbeitung sollten die beteiligten Akteure und ihre Rollen, die Kategorien betroffener Daten und ihre Quelle(n) und die geplante Speicherfrist angegeben werden.<sup>12</sup> Mit anderen Worten: Nur die Einzelheiten der praktischen Umsetzung sollten

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 20. Oktober 2022, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft., C-77/21, Nr. 2 des Tenors (zum Zeitpunkt der Stellungnahme lag keine offizielle englische Fassung vor). Der Grundsatz der Speicherbegrenzung nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO verwehrt es dem Verantwortlichen, in einer zu Testzwecken und zur

noch durch den in Artikel 12 Absatz 3 genannten Plan festgelegt werden.

## 5. Rolle der Aufsichtsbehörden

21. Der EDSB begrüßt, dass in Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags die Vorschriften über die vorherige Konsultation der Aufsichtsbehörden in Artikel 36 DSGVO und Artikel 40 EU-DSVO berücksichtigt werden und ausdrücklich auf diese verwiesen wird. Der EDSB begrüßt ferner den Verweis auf die beratende Rolle der Aufsichtsbehörden in Artikel 12 Absatz 3 des Vorschlags, der in den Ausdruck „anderer zuständiger nationaler Behörden“ hineingelesen werden kann und der angesichts ihrer Rolle auf nationaler Ebene vollkommen ausreichend wäre. In Artikel 12 Absatz 1 des Vorschlags wird jedoch zwischen „nationalen Datenschutzbehörden“ und „anderen nationalen Behörden“ unterschieden, wodurch für den Leser unklar ist, ob der in Artikel 12 Absatz 3 verwendete Ausdruck die Aufsichtsbehörden nach der DSGVO mit einschließen soll. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB, den Wortlaut zu ändern und in Artikel 13 Absatz 1 auch den Ausdruck „Aufsichtsbehörden“ zu verwenden, um eine Angleichung an den Wortlaut der DSGVO vorzunehmen.
22. Darüber hinaus begrüßt der EDSB die Klarstellung in Artikel 12 Absatz 4 des Vorschlags, dass jegliche Beratung der Beteiligten des Reallabors die Aufsichtsbehörden nicht daran hindert, künftig Aufsichts- und Abhilfebefugnisse auszuüben. In gleicher Weise begrüßt der EDSB auch die Feststellung in Artikel 12 Absatz 5 des Vorschlags, dass die Beteiligung am Reallabor nicht von der Haftung befreit.
23. Wenn die Einrichtung eines Reallabors von mindestens drei öffentlichen Stellen aus den Mitgliedstaaten beantragt wird und die Interoperabilitätslösung nicht der Unterstützung der grenzüberschreitenden Interoperabilität von Netz- und Informationssystemen, die von einem oder mehreren Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU für die Erbringung öffentlicher Dienste verwendet werden, dient, sieht Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags vor, dass die Kommission die Einrichtung des Reallabors genehmigen muss. Die Kommission ist nach derselben Bestimmung verpflichtet, den EDSB in der Angelegenheit zu konsultieren, falls das Reallabor die Verarbeitung personenbezogener Daten einschließen würde. Der EDSB begrüßt die beratende Rolle gegenüber der Kommission, die ihm durch den Vorschlag zugewiesen wird. Um der vorgeschlagenen Konsultation mehr Bedeutung zu verleihen, sollte die Kommission nach Auffassung des EDSB dazu verpflichtet werden, eine solche Stellungnahme des EDSB „weitestmöglich zu berücksichtigen“. Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags sollte entsprechend geändert werden.
24. Damit der EDSB und die Kommission den größten Nutzen aus dieser Konsultation ziehen können, ist zu beachten, dass die besten Verfahren und Konsultationen keinen Schutz für die Grundrechte und Grundfreiheiten bieten, wenn der im Verfahren einzuhaltende Prüfungsmaßstab nicht ausdrücklich durch das Gesetz festgelegt ist. Gemäß dem Vorschlag erfolgt die Genehmigung des Reallabors durch die Kommission auf der Grundlage eines

---

Behebung von Fehlern eingerichteten Datenbank personenbezogene Daten, die zuvor für andere Zwecke erhoben worden waren, länger zu speichern als für die Durchführung dieser Tests und die Behebung dieser Fehler erforderlich ist.

gemeinsamen Antrags wie in Artikel 11 Absatz 5 beschrieben. Nach dem Verständnis des EDSB würde der in Artikel 12 Absatz 3 des Vorschlags genannte konkrete Plan, der auch einige wesentliche Elemente bezüglich der geplanten Datenverarbeitung enthalten würde, danach erstellt und nicht die Grundlage für die Entscheidung der Kommission nach Artikel 11 Absatz 5 bilden. In diesem Fall ist unklar, auf welcher Grundlage die Kommission ihre Genehmigungsentscheidung treffen würde und auf welcher faktischen Grundlage der EDSB die Kommission in diesem Prozess unterstützen könnte.

25. Der EDSB bekräftigt seine Auffassung, dass die in Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags vorgesehene Entscheidung auf einer vollständigen Berücksichtigung der wesentlichen Elemente der geplanten Verarbeitung beruhen sollte. Kann der Plan zum Zeitpunkt des Antrags nicht vorgelegt werden, so sollten zumindest die wesentlichen Elemente der geplanten Datenverarbeitung (darunter z. B. der Zweck der Verarbeitung, die beteiligten Akteure, ihre Rollen, die Kategorien betroffener Daten, ihre Quelle(n) und die geplante Speicherfrist) Bestandteil des Antrags sein.
26. In Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags wird festgestellt, dass möglicherweise eine vorherige Konsultation gemäß der DSGVO erforderlich ist, für die die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig wären. Außerdem müsste sichergestellt werden, dass die antragstellenden öffentlichen Stellen zum Zeitpunkt der Antragstellung ihre Datenschutz-Folgenabschätzungen erstellt und ihre Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 36 DSGVO konsultiert haben, damit eine wirksame Koordinierung zwischen dem EDSB und den nationalen Aufsichtsbehörden möglich ist. Dieser Zeitplan kann am besten eingehalten werden, wenn in der künftigen Verordnung der genaue Inhalt des Antrags festgelegt ist.

## 6. Schlussfolgerungen

27. Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:

- (1) zu prüfen, ob es mögliche Anwendungsfälle für Reallabore gibt, die dem Kriterium entsprechen, und, falls keine solchen Anwendungsfälle ermittelt werden können, die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten aus dem Vorschlag zu entfernen;
- (2) die einschlägigen im öffentlichen Interesse liegenden Ziele im Zusammenhang mit der künftigen Verordnung genauer zu festzulegen und genauer darauf einzugehen, welches in Artikel 23 Absatz 1 DSGVO und Artikel 25 Absatz 1 EU-DSVO genannte besondere Ziel verfolgt wird;
- (3) Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe f des Vorschlags dahingehend zu ändern, die am Reallabor Beteiligten zu verpflichten, wirksame technische und organisatorische Vorkehrungen für die Wahrung der Rechte der betroffenen Personen zu treffen;
- (4) Artikel 12 Absatz 6 durch ein Verbot jeglicher nachträglicher Änderungen des Zwecks zu ändern, um sicherzustellen, dass Testdaten, insbesondere nach einer Anreicherung mit Daten anderer Beteiligter, nicht wieder zu Daten in der Produktionsumgebung werden.

- (5) Artikel 11 Absatz 5 dahin gehend zu ändern, dass der Zweck der Verarbeitung, die beteiligten Akteure, ihre Rollen, die Kategorien betroffener Daten, ihre Quelle(n) und die geplante Speicherfrist im Antrag im Sinne von Artikel 11 Absatz 5 des Vorschlags angegeben werden müssen und dass eine Datenschutz-Folgenabschätzung in Ausarbeitung befindlich oder fertiggestellt sein sollte.

Brüssel, den 13. Januar 2023

*(elektronisch unterzeichnet)*

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI