



**MARKT/5058/00/DE/ENDG.  
WP 33**

## **Artikel 29 Datenschutzgruppe**

**Stellungnahme 5/2000  
Nutzung von öffentlichen Verzeichnissen für Invert- oder Multikriterien-  
Suchdienste  
(Inverse Verzeichnisse)**

**Angenommen am 13. Juli 2000**

Die Gruppe ist gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt worden. Sie ist das unabhängige Beratungsgremium der EU in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 14 der Richtlinie 96/66/EG festgelegt. Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von:

Europäische Kommission, GD Binnenmarkt, Referat Freier Verkehr von Daten und Datenschutz.  
Rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel/Wetstraat 200, B-1049 Brüssel - Belgien - Büro : C100-2/133  
Internetadresse: [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/media/dataprot/index/htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/de/media/dataprot/index/htm)

Stellungnahme  
Nutzung von öffentlichen Verzeichnissen für Invert- oder Multikriterien-  
Suchdienste

(Inverse Verzeichnisse)

## 1. EINFÜHRUNG

Im Rahmen des Liberalisierungsprozesses im europäischen Telekommunikationssektor bieten neue Unternehmen Dienste an, die bis dahin nur von den traditionellen Netzbetreibern geliefert wurden. Deshalb werden immer häufiger neue Produkte verfügbar, einschließlich Telefonbücher in elektronischem Format. Diese Verzeichnisse enthalten Namen, Adressen und Telefonnummern von Millionen europäischer Bürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Die Verzeichnisse werden in verschiedenen europäischen Ländern auf den Markt gebracht und enthalten Informationen sowohl über Bürger des Landes, in dem der Dienst oder das Unternehmen ansässig ist, als auch über Bürger aus anderen EU-Ländern. Die gängigsten Formate zur Lieferung dieser Produkte sind CD-ROM und Internet-Web-Sites.

Eine der Hauptinnovationen, die die elektronische Veröffentlichung bietet, ist die Möglichkeit einer bequemen und kostengünstigen Erweiterung der Funktionen für die Verarbeitung der Telefonbuchinformationen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Möglichkeit einer erweiterten Suche nach den in den Verzeichnissen enthaltenen Daten anhand zusätzlicher Kriterien.

Diese Produkte bieten nämlich für gewöhnlich **Invert- oder Multikriterien-Suchdienste** an, das heißt, neben den traditionellen Suchmöglichkeiten eines Telefonbuches, also der Ermittlung der Telefonnummer eines bestimmten Teilnehmers anhand des Namens, bieten sie erweiterte Suchfunktionen an, die es ermöglichen, mit Hilfe mehrerer Verfahren auf die persönlichen Daten einer bestimmten Person oder sogar einer Gruppe von Personen zuzugreifen.

Ein Beispiel für die erweiterten Funktionen dieser neuen Suchverfahren ist die Möglichkeit, anhand der Telefonnummer Namen und Adresse eines Teilnehmers zu ermitteln, bzw. bei einer adressenbasierten Suche Namen und Telefonnummer eines Teilnehmers anhand der Anschrift ausfindig zu machen. Es kann technisch sogar möglich sein, die Namen und Telefonnummern aller Personen zu erlangen, die in einem bestimmten Gebiet (z.B. in einer Straße) wohnen.

Diese neue Funktionalität könnte eine signifikante Änderung der Vertraulichkeitserwartungen der Bürger bezüglich der personenbezogenen Daten, die in den öffentlichen Verzeichnissen vorgehalten werden, bewirken. Vor der Existenz dieser neuen Produkte war es nämlich so, dass wenn eine Person ihre Telefonnummer einem Dritten mitteilte, dies unter normalen Umständen nicht bedeutete, dass es möglich war, anhand dieser Daten irgendwelche weiteren Informationen zu erlangen. Jetzt, da diese Produkte auf dem Markt sind, hat sich die Situation grundlegend geändert: Die bloße Offenlegung einer Telefonnummer (bewusst oder zufällig) könnte zum Schlüssel für den Zugriff auf all die Informationen werden, die normalerweise auf einer Visitenkarte stehen, d. h. den vollen Namen und die vollständige Adresse und, in einigen Fällen, Angaben über Beruf und Arbeitsplatz.

Außerdem könnte bereits anhand einer Telefonrechnung mit Einzelverbindungs nachweis, auf der lediglich die angerufenen Telefonnummern aufgeführt sind, eine Liste der Namen und Adressen aller Personen erlangt werden, die dieser Teilnehmer während eines bestimmten Zeitabschnitts angerufen hat.

Darüber hinaus sollte die Existenz einer weiteren Produktkategorie, die geographische Informationen enthält, wie zum Beispiel Stadtpläne und Datenbanken mit den Fotos aller Wohnungen einer Stadt, berücksichtigt werden. Diese Informationen können leicht mit der Adresse verknüpft werden, die in einem Telefonbuch erscheint, welches eine Suche anhand verschiedener Kriterien zulässt. Ganz zu schweigen von den enormen Möglichkeiten, die sich aus der Kombination dieser Informationen mit denen aus anderen Quellen, wie etwa öffentlich verfügbaren Registern, ergeben. Mithin kann die Fülle der Informationen, die sich aufgrund der Tatsache ermitteln lässt, dass man eine Telefonnummer hat, weit jenseits dessen liegen, was der Durchschnittsbürger billigerweise erwarten kann<sup>1</sup>.

## 2. ANALYSE DER RECHTSLAGE

In Richtlinie 97/66/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation<sup>2</sup> heißt es in Erwägungsgrund 21: *„Teilnehmerverzeichnisse werden weit verbreitet und sind öffentlich verfügbar. Das Recht auf Privatsphäre natürlicher Personen und das berechtigte Interesse juristischer*

---

<sup>1</sup> Die Vertreter der österreichischen, dänischen und portugiesischen Datenschutzbehörden sind der Meinung, dass in ihren Ländern die Praktiken der inversen Suche bisher keine besonderen Probleme verursacht haben. Der Vertreter Dänemarks hat sich bei der Abstimmung der Stimme enthalten.

<sup>2</sup> Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation; ABl. L 24 vom 30. Januar 1998, S. 1, verfügbar über: <http://158.169.50.95:10080/legal/de/datenschutz/protection.html>

*Personen erfordern daher, dass die Teilnehmer bestimmen können, welche ihrer persönlichen Daten in einem Teilnehmerverzeichnis veröffentlicht werden. Die Mitgliedstaaten können diese Möglichkeit auf Teilnehmer beschränken, die natürliche Personen sind.“* Außerdem legt Artikel 11 das Prinzip fest, wonach die personenbezogenen Daten in Telefonverzeichnissen beschränkt werden sollten „(...) auf das für die Ermittlung eines bestimmten Teilnehmers erforderliche Maß (...), es sei denn, der Teilnehmer hat der Veröffentlichung zusätzlicher personenbezogener Daten zweifelsfrei zugestimmt“.

In Artikel 11 heißt es ferner, dass der Teilnehmer „(...) gebührenfrei berechtigt [ist], zu beantragen, dass er nicht in ein Verzeichnis aufgenommen wird, zu erklären, dass seine/ihre personenbezogenen Daten nicht zum Zwecke des Direktmarketings verwendet werden dürfen, und zu verlangen, dass seine/ihre Adresse teilweise weggelassen und keine Angabe zu seinem/ihrem Geschlecht gemacht wird, soweit dies sprachlich anwendbar ist.“

Außerdem legt Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten<sup>3</sup> in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b fest, dass „personenbezogene Daten für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben [werden müssen] und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden [dürfen].“

In diesem Sinn ist der Zweck konventioneller Telefonbücher die Offenlegung der Telefonnummer eines Teilnehmers, dessen Name bekannt ist (die Adresse ist nur in Fällen von Namensgleichheit notwendig). Und die Verwendung dieser personenbezogenen Daten ist auf diesen spezifischen Zweck begrenzt. Deshalb ist eine Verwendung dieser Verzeichnisse zur Erlangung personenbezogener Daten einer natürlichen Person anhand einer Telefonnummer, deren Inhaber unbekannt ist, oder zur Ermittlung von Namen und Telefonnummern der Personen, die in einem bestimmten Gebiet leben, eine Verwendung, die ganz anders ist, als diejenige, die der Verbraucher erwarten kann, wenn er in dieses Verzeichnis aufgenommen wird. Es handelt sich also um einen anderen Zweck, der mit der ursprünglichen Zweckbestimmung nicht vereinbar ist (siehe Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 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; ABl. L 281 vom 23. November 1995, S. 31, verfügbar über:

<sup>4</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/Medien/dataprot/Gesetz/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/Medien/dataprot/Gesetz/index.htm)  
In der gleichen Denkrichtung nahm die internationale Arbeitsgruppe "Datenschutz in der Telekommunikation" (Berlin Group) auf ihrer 23. Sitzung einen gemeinsamen Standpunkt zu

Invert-Suchen können sich indessen als nützlich erweisen und sollten nicht als solche verboten werden. Wenn eine solche Verarbeitung dem Grundsatz von Treu und Glauben entsprechen und rechtmäßig erfolgen soll, müssen die Vorschriften der Richtlinien beachtet werden:

Da die Verwendung personenbezogener Daten in öffentlichen Verzeichnissen für Invert- oder Multikriterien-Suchdienste ein neuer Zweck ist, müssen die für die Verarbeitung Verantwortlichen die erfassten Personen darüber informieren (Artikel 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG).

Außerdem muss diese Verarbeitung eines der in Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG festgelegten Zulässigkeitskriterien erfüllen. Gemäß Artikel 7 Buchstabe f könnte sie zulässig sein, wenn sie zur Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder von Dritten wahrgenommen wird, notwendig ist, sofern nicht das Interesse oder die Grundrechte der betroffenen Person überwiegen.

Um das Gleichgewicht der Interessen zu gewährleisten, müssen die betroffenen Interessen und die Risiken für die Privatsphäre ermittelt und bewertet werden. Hierfür liefert die Richtlinie 97/66/EG hilfreiche Anhaltspunkte: Die Mindestinformationen, die notwendig sind, um einen Teilnehmer zu ermitteln, dürfen in konventionelle öffentliche Verzeichnisse eingetragen werden, es sei denn, dass der Teilnehmer dem widerspricht. Sobald es sich jedoch um zusätzliche Informationen oder ergänzende Funktionen des öffentlichen Verzeichnisses handelt, ist die Zustimmung des Einzelnen erforderlich. Hinsichtlich der Nutzung von öffentlichen Verzeichnissen für Invert- oder Multikriteriensuche ist die Situation vergleichbar; außerdem könnte eine solche Verarbeitung ein nicht erwartetes Eindringen in die Privatsphäre darstellen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Schutzinteressen des Einzelnen gegenüber den Interessen des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder den Interessen Dritter überwiegen. Deshalb ist eine solche Verarbeitung nur zulässig, wenn die betroffene Person vor der Aufnahme ihrer persönlichen Daten in öffentliche Verzeichnisse für Invert- oder Multikriteriensuche in Kenntnis der Sachlage ihre Zustimmung gegeben hat (Artikel 7 Buchstabe a und Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie 95/46/EG).

---

inversen Verzeichnissen an, in dem es heißt, dass *"die Existenz inverser Verzeichnisse ohne spezielle Schutzvorschriften zur Gefährdung des Datenschutzes im Rahmen privater Beziehungen zwischen Personen führen kann"*. Darüber hinaus wird in dem gemeinsame Standpunkt darauf hingewiesen, dass *„der Zweck eines inversen Verzeichnisses nicht identisch mit dem Zweck eines Telefonverzeichnisses ist; mit einem Telefonverzeichnis ist es möglich, die Telefonnummer einer bekannten Person auf Grundlage ihres Namens und eines geographischen Kriteriums zu erhalten, während der Zweck eines inversen Verzeichnisses in der Suche nach der Identität und der Adresse von Teilnehmern besteht, bei denen nur die Telefonnummer bekannt ist"*. Die Berlin Group bestätigt ebenso, dass die Implementierung der inversen Suche in einem Telefonbuch ohne die Zustimmung der erfassten Person *"(...) eine unzulässige Erhebung von Informationen darstellt"*. Eine noch ausführlichere Stellungnahme im gleichen Sinn ist von der belgischen Datenschutzkommission im Juni 1999 angenommen worden. (Commission de la protection de la vie privée, recommandation N° 01/1999 du 23 Juin 1999 verfügbar über : <http://www.privacy.fgov.be> )

Dies heißt in der Praxis:

- die Aufnahme personenbezogener Daten in irgendein öffentliches Verzeichnis (traditionelles Telefonverzeichnis, Mobiltelefon- oder E-Mail-Verzeichnis, Verzeichnis über elektronische Signaturen, usw.), das für Invert- oder Multikriteriensuche verwendet wird, darf erst erfolgen, nachdem der Teilnehmer *in Kenntnis der Sachlage* seine *spezifische Einwilligung* erteilt hat.
- Der für die Verarbeitung Verantwortliche muss den Teilnehmer *insbesondere über Folgendes* informieren:
  - über die Verwendung personenbezogener Daten in alphabetischen Verzeichnissen;
  - darüber, ob geplant ist, seine personenbezogene Daten in Invert- oder Multikriterien-Suchdiensten zu verwenden und inwieweit (welche Art der Multikriteriensuche ist erlaubt?);
  - über sein Recht, die Einwilligung zu einer bestimmten Verarbeitung jederzeit gebührenfrei zu ändern.
- Der für die Verarbeitung Verantwortliche muss ferner die *technischen und organisatorischen Maßnahmen* durchführen, die ein Schutzniveau gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden Daten angemessen ist (siehe Artikel 17 Richtlinie 95/46/EG). Dies heißt zum Beispiel, dass die Datenbank so aufgebaut sein sollte, dass eine betrügerische Nutzung, wie zum Beispiel die Änderung von Suchkriterien oder das Kopieren des vollständigen Verzeichnisses oder der Zugriff darauf für eine weitere Verarbeitung, nach Möglichkeit verhindert wird. So müssen beispielsweise Suchkriterien hinreichend präzise sein, damit nur eine begrenzte Anzahl von Ergebnissen pro Seite angezeigt werden kann. Letztlich sollte die Beschränkung auf den Zweck, dem der Teilnehmer zugestimmt hat, auch durch technische Mittel garantiert werden.

Diese Bedingungen gelten nicht nur für Netzbetreiber, sondern auch für andere Akteure, wie zum Beispiel Verleger, somit für *alle*, die personenbezogene Daten für die Bereitstellung von Verzeichnissen oder Multikriterien-Suchdiensten verwenden möchten<sup>5</sup>.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Aus den oben aufgeführten Gründen und unter Berücksichtigung des Rechtsrahmens, der von Richtlinie 97/66/EG und Richtlinie 95/46/EG vorgegeben wird, ist die Gruppe für den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten der

---

<sup>5</sup> Siehe Definition des für die Verarbeitung Verantwortlichen in Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG

Auffassung, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten in inversen Verzeichnissen oder Multikriterien-Suchdiensten ohne eindeutige Zustimmung des Teilnehmers in Kenntnis der Sachlage gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstößt und nicht rechtmäßig ist. Die oben dargelegten Bedingungen müssen erfüllt werden, damit eine solche Verarbeitung rechtmäßig ist.

Die Gruppe begrüßt und unterstützt uneingeschränkt den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation<sup>6</sup>, der Vorschlag trägt vor allem den verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten (wie z. B. der inversen Suche) von öffentlichen elektronischen Verzeichnissen Rechnung. Der Richtlinienentwurf legt fest, dass die Teilnehmer in Kenntnis der Sachlage ihre Einwilligung erteilen müssen, wenn ihre Daten in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen werden sollen, und dass sie entscheiden können, ob und in welchem Umfang sie für bestimmten Zwecke verwendet werden. Der Kommissionsvorschlag passt somit die Regeln der Wirklichkeit an, da bei neuen elektronischen Kommunikationsdiensten wie GSM und E-Mail die meisten Teilnehmer die Nummer ihres Mobiltelefons und ihre E-Mail-Adresse gar nicht publik machen möchten und die meisten Dienstleister aus gut nachvollziehbaren geschäftlichen Gründen dem Wunsch ihrer Abonnenten in der Praxis auch entsprechen.

Die Gruppe wird weiterhin zur Diskussion über alle Fragen, die diesen Richtlinienentwurf betreffen, beitragen<sup>7</sup>.

Brüssel, den 13. Juli 2000

Für die Arbeitsgruppe

*Der Vorsitzende*

Stefano RODOTA

---

<sup>6</sup> Siehe KOM xxx (angenommen 12. Juli 2000)

<sup>7</sup> Siehe Stellungnahme zur Überarbeitung der Richtlinie 97/66/EG, angenommen am xxx