

Tätigkeitsvorausschau 2009

I. Einleitung

Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die dritte Tätigkeitsvorausschau des Europäischen Datenschutzbeauftragten in seiner Funktion als Berater bei Gesetzgebungsvorschlägen und damit zusammenhängenden Dokumenten. Die englische Fassung des vorliegenden Textes wurde im Dezember 2008 unter www.edps.europa.eu veröffentlicht.

Die Vorlage dieser Tätigkeitsvorausschau ist Teil des jährlichen Arbeitszyklus des Europäischen Datenschutzbeauftragten. Einmal pro Jahr erstellt der Europäische Datenschutzbeauftragte einen Jahresbericht über die zurückliegenden Aktivitäten. Zusätzlich veröffentlicht er eine Vorausschau auf die im Rahmen seiner Beratungsfunktion für das Folgejahr geplanten Maßnahmen. Somit berichtet der Europäische Datenschutzbeauftragte zweimal jährlich über seine Tätigkeiten in diesem Bereich.

Der Hintergrund für die vorliegende Tätigkeitsvorausschau ist dem Strategiepapier vom 18. März 2005 "Der Europäische Datenschutzbeauftragte als Berater der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten" zu entnehmen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte legt darin das Konzept für seine beratende Tätigkeit im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften dar, die – basierend auf Artikel 28 Absatz 2 und Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 – eine seiner Hauptaufgaben darstellt. Die Arbeitsverfahren des Europäischen Datenschutzbeauftragten sind in Abschnitt 5 des Strategiepapiers beschrieben. Einen wichtigen Teil dieser Arbeitsverfahren bildet die für eine wirksame Beratung erforderliche Auswahl und Planung (einschließlich einer regelmäßigen Überprüfung beider Komponenten).

Die Hauptquellen für die Tätigkeitsvorausschau sind das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2009 sowie andere relevante Planungsdokumente der Kommission. Die Vorausschau wurde von den Mitarbeitern des Europäischen Datenschutzbeauftragten erstellt. Während der Ausarbeitung hatten verschiedene Beteiligte innerhalb der Kommission Gelegenheit, Kommentare abzugeben. Solche Beiträge sind stets höchst willkommen.

Die Tätigkeitsvorausschau besteht aus folgenden Teilen:

- der vorliegenden Einleitung, die eine kurze Analyse des Kontextes sowie die Prioritäten des Europäischen Datenschutzbeauftragten für das Jahr 2009 enthält, und
- einer Anlage mit den einschlägigen Kommissionsvorschlägen und anderen Dokumenten, die in jüngster Zeit angenommen wurden bzw. geplant sind und mit denen sich der Europäische Datenschutzbeauftragte befassen muss.

Die Anlage ist erstmals im Dezember 2006 veröffentlicht worden und wird seitdem dreimal jährlich aktualisiert.

Sobald der Europäische Datenschutzbeauftragte seine Stellungnahme zu einem Dokument abgegeben hat (oder in anderer Weise öffentlich reagiert hat), wird das Dokument aus der Anlage gestrichen, wobei der Europäische Datenschutzbeauftragte den Gesetzgebungsprozess aber auch weiterhin verfolgt. In Ausnahmefällen kann ein Thema erneut in der Anlage aufgeführt werden, wenn nämlich der Europäische Datenschutzbeauftragte eine zweite Stellungnahme abgibt. Die Stellungnahmen sind auf der Website des Europäischen Datenschutzbeauftragten (in der Rubrik "CONSULTATION" unter "Opinions") abrufbar.

II. Kurze Analyse des Kontextes

a. Entwicklungen innerhalb der EU

Der Vertrag von Lissabon hat erhebliche Auswirkungen auf den für den Datenschutz innerhalb der Europäischen Union geltenden rechtlichen Rahmen, beispielsweise durch die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für den Datenschutz (Artikel 16 AEUV). Die über die Zukunft des Vertrags von Lissabon herrschende Unsicherheit ist ein wichtiger Faktor in dem Kontext, in dem der Europäische Datenschutzbeauftragte tätig ist. Hinzu kommt, dass im Jahr 2009 das Europäische Parlament neu gewählt und eine neue Kommission ernannt wird. Die Prioritäten dieser neuen Kommission können sich in starkem Maße auf die Tätigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten in seiner Funktion als Berater auswirken.

Unabhängig vom Vertrag von Lissabon wird auch die Zukunft des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter in die Überlegungen einbezogen. In dem Bericht der sogenannten Zukunftsgruppe wurde einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatsphäre zentrale Bedeutung eingeräumt. Dieser Bericht und das darin eingeführte Konvergenzprinzip dienen als Bausteine für das neue Mehrjahresprogramm in diesem Bereich, das unter schwedischem Vorsitz im Rat verabschiedet werden soll (oftmals als 'Stockholm-Programm' bezeichnet). Eine weitere wichtige Entwicklung in diesem Bereich ist die stufenweise Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums (eines 'echten Rechtsraums') durch den Aufbau von Netzen, mit denen die Justizsysteme der Mitgliedstaaten untereinander verbunden werden.

Das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission 2009 basiert auf dem Grundgedanken, dass in Krisenzeiten die Mitgliedstaaten und die Organe und Einrichtungen der EU auf aktive Solidarität angewiesen sind. Die folgenden Vorhaben sind zu erwähnen, da sie für den Tätigkeitsbereich des Europäischen Datenschutzbeauftragten von besonderer Bedeutung sind: die Notwendigkeit weltweiter Koordinierungs- und Regulierungsmaßnahmen, Initiativen für ein bürgernahes Europa (Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Migration, Justiz, Sicherheit, Verbraucherschutz und Gesundheit) und Strategien für eine bessere Rechtsetzung.

b. Technische Entwicklungen

Die Kommission hat im Jahr 2008 eine wichtige Mitteilung über künftige Netze und das Internet veröffentlicht, die die wesentliche Grundlage der sogenannten allgegenwärtigen Informationsgesellschaft bilden werden. In der Mitteilung wurden Beispiele für neu aufkommende Technologien angeführt, die auf drei maßgeblichen technischen Entwicklungen basieren, nämlich der unbegrenzten Bandbreite, den überall verfügbaren Netzzugangsstellen und der unbegrenzten Speicherkapazität. Auch wenn die allgegenwärtige Informationsgesellschaft Innovation, Produktivitätssteigerungen, Wachstum und Arbeitsplätze verheißt, kann sie nur dann eine nachhaltige Entwicklung mit sich bringen, wenn die Fragen der Sicherheit, des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre bereits in einer frühen Phase der Entwicklung dieser neuen Form der Informationsgesellschaft angemessen gelöst werden können. In dieser Hinsicht sollten die Forschungsanstrengungen der EU zur Unterstützung der Entwicklung der allgegenwärtigen Informationsgesellschaft nicht unerwähnt bleiben, genauer gesagt die Projekte, die im Jahr 2008 nach der im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms ergangenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zur Vertrauens- und Sicherheitsforschung im IKT-Bereich den Zuschlag erhalten haben.

Ende 2008 erzielten das Europäische Parlament und der Rat einen Kompromiss über die überarbeitete Fassung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion. Dieser Kompromiss erfordert eine ins Detail gehende Studie über die Biometrik und ihre Grenzen.

c. Strafverfolgung und Grenzkontrolle

Im Jahr 2008 ist eine große Zahl von Rechtsakten angenommen worden. Darunter befanden sich zahlreiche wichtige Maßnahmen, die Bedeutung für den Datenschutz haben. Durch die Annahme des *Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizei-*

lichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, besteht nun auch in der dritten Säule ein allgemeiner EU-Rahmen für den Datenschutz. Weitere Maßnahmen sind der Beschluss 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Prümer Beschluss) sowie neue Rechtsrahmen für Europol und Eurojust und die Verordnung über das Visa-Informationssystem. 2009 wird der Schwerpunkt darauf liegen, wie diese Rechtsakte in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Ein wichtiger Vorschlag, nämlich der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, wird derzeit im Rat noch erörtert. Die intensiven Beratungen über Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieses Vorschlags, der im Wesentlichen als ein Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus konzipiert war, werden positiv beurteilt und machen deutlich, dass bei der Entscheidungsfindung ein ausgewogenerer Kurs angestrebt wird.

Überdies wird die Erstellung von (ethnischen) Täterprofilen zunehmend in den Diskussionen über eine erkenntnisgestützte Polizeiarbeit thematisiert. Es stellt sich die Frage, in welchem Umfang es vertretbar ist, die Erstellung von Täterprofilen als Instrument zu nutzen.

Im Grenzschutz sind wichtige Entwicklungen zu verzeichnen. Derzeit laufen die Vorbereitungen für das Inkrafttreten von SIS II, in dem dem Europäischen Datenschutzbeauftragten eine Aufsichtsfunktion zukommen wird; außerdem wurde die Schaffung einer Europäischen Verwaltungsagentur für groß angelegte Informationssysteme angekündigt, und grundlegende neue Maßnahmen wie die Einführung eines europäischen Einreise-/Ausreisystems dürften in Kürze ausgearbeitet werden.

d. Internationaler Datenaustausch und Globalisierung

Es stellt sich die Frage, ob die EU und die Vereinigten Staaten eine Übereinkunft über die gemeinsame Nutzung von Daten zu Strafverfolgungszwecken schließen werden. In die Vorbereitung einer solchen Übereinkunft wird viel Energie investiert, beispielsweise durch die sogenannte hochrangige Kontaktgruppe. Sollte es tatsächlich zu einer Übereinkunft kommen, so ist denkbar, dass diese auf den Datenaustausch zu Strafverfolgungszwecken nicht allein mit den Vereinigten Staaten, sondern sogar darüber hinaus abstellen würde.

Es sind einige Trends zugunsten einer weltweiten Harmonisierung der Datenschutzstandards zu verzeichnen, und zwar nicht nur bei der Strafverfolgung, sondern auch in anderen Bereichen. Beispielsweise arbeitet die APEC (Asiatisch-pazifische Wirtschaftskooperation) derzeit an diesbezüglichen Standards, und in den lateinamerikanischen Ländern und den frankophonen Ländern sind ebenfalls einschlägige Aktivitäten im Gange.

Die Debatte über Suchmaschinen, ihre Verantwortlichkeit und die Anwendung der EU-Datenschutzgesetze auf nicht in der EU angesiedelte Suchmaschinen zeigt, dass hier nach umfassenderen Lösungen gesucht werden muss.

e. Ein neuer Rechtsrahmen für den Datenschutz?

Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat in seiner Stellungnahme vom 25. Juli 2007 zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie) angeregt, Überlegungen zu einem künftigen Rahmen für den Datenschutz anzustellen, wobei dieser Rahmen nicht per se grundsätzlich anders sein muss als der bestehende.

Seitdem wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen, wobei dahingestellt sei, ob es sich um Reaktionen auf die Anregung handelt oder nicht. So hat die Kommission eine Expertengruppe für personenbezogene Daten eingesetzt und eine Studie zu den Perspektiven des rechtlichen Rahmens für den Datenschutz in Auftrag gegeben. Dieses Thema soll außerdem 2009 auf der Europäischen Konferenz der Datenschutzbeauftragten debattiert werden. Der Datenschutzbeauftragte des Vereinigten Königreichs hat seinerzeit eine Studie lanciert, die Denkanstöße für diese Debatte liefern soll.

Zu den weiteren diesbezüglichen Maßnahmen gehört beispielsweise die "Londoner Initiative", die darauf abzielt, den Datenschutz effizienter zu gestalten; auch die Datenschutzgruppe widmet sich derzeit mehreren grundlegenden Fragen des Datenschutzes, z. B. den Begriffen "für die Verarbeitung Verantwortlicher" und "Auftragsverarbeiter", sowie mit Fragen des anzuwendenden Rechts.

Als erste legislative Maßnahme wäre die Änderung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zu nennen. Bei den Beratungen über die Änderung der Richtlinie werden auch verschiedene breitere Themen wie beispielsweise die Frage der Sicherheitsverletzungen mit berücksichtigt.

f. Was tut der Europäische Datenschutzbeauftragte?

Das diesbezügliche Vorgehen des Europäischen Datenschutzbeauftragten lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Er geht auf alle relevanten Themen ein. Speicherung und Austausch von Informationen werden in immer mehr Politikbereichen eingesetzt, oftmals als Instrument zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts.
- Er wirkt in allen Phasen mit, angefangen bei Stellungnahmen zu Grünbüchern bis hin zu Empfehlungen für Sitzungen des Vermittlungsausschusses im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens.
- Er verfolgt kontinuierlich die wesentlichen Themen. Wichtig ist die Kohärenz der Ergebnisse, wobei der Europäische Datenschutzbeauftragte sich bemüht, angemessen zwischen Datenschutz und anderen (öffentlichen) Interessen abzuwägen.

III. Prioritäten des Europäischen Datenschutzbeauftragten für 2009

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird den Kurs, den er in seiner Funktion als Berater bei EU-Rechtsvorschriften und damit zusammenhängenden Dokumenten verfolgt, nicht grundlegend ändern. Möglicherweise erfolgende Änderungen des Kontexts können jedoch neue Handlungsschwerpunkte erforderlich machen. Selbstverständlich wird der Europäische Datenschutzbeauftragte intensiv an den Beratungen über etwaige Änderungen des rechtlichen Rahmens für den Datenschutz mitwirken. Diese Beratungen werden neue Impulse erhalten, wenn und sofern der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt.

Drei Hauptthemenkreise sind zu nennen: Erstens das Gesundheitswesen, – ein für den Europäischen Datenschutzbeauftragten neuer Tätigkeitsbereich –, zweitens – wie in den vergangenen Jahren auch – der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und drittens die Informationsgesellschaft.

- a. Allgemeines
 - je nach der künftigen Entwicklung weitere Vorbereitung des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon
- b. Gesundheitswesen
 - Entwicklung elektronischer Gesundheitsdienste
 - Weiterverwendung medizinischer Daten
 - Vorgehen bei der Gesetzgebungstätigkeit betreffend sensible Informationen
 - Weitere grundlegende Fragen, auch im Zusammenhang mit der im medizinischen Bereich geäußerten Kritik am Datenschutzrecht
- c. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
 - Stockholm-Programm als neuer allgemeiner Rahmen
 - Annahme des Datenschutz-Rahmenbeschlusses: Beobachtung der Auswirkungen
 - Grenzschutz und Einreise-/Ausreisensystem
 - Übergang zum SIS II und Schaffung einer Verwaltungsbehörde
 - Ausarbeitung des Konvergenzprinzips (vgl. Bericht Zukunftsgruppe)
 - Tätigkeiten betreffend den elektronischen Rechtsverkehr (E-Justiz) und den einheitlichen Rechtsraum
 - Ausarbeitung eines Standpunkts zu Fragen im Zusammenhang mit der Erstellung von Täterprofilen

- d. Entwicklungen in der Informationsgesellschaft
 - Weitere Entwicklungen in grundlegenden Fragen im Zusammenhang mit der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (Sicherheitsverletzungen, Verhältnis zu Rechten des geistigen Eigentums, usw.)
 - Empfehlungen zur Radiofrequenz-Identifikation (RFID)
 - Social-Networking-Dienste, wissenschaftliche Netze und Forschungsnetze
- e. Überlegungen zu etwaigen Änderungen am Rahmen für den Datenschutz
 - Weitere Festlegung der Begriffe "für die Verarbeitung Verantwortlicher" und "Auftragsverarbeiter" sowie Klärung der Frage des anzuwendenden Rechts und der gerichtlichen Zuständigkeit (auch mit den einzelstaatlichen Datenschutzbehörden, im Rahmen der Datenschutzgruppe)
 - Beiträge zu den verschiedenen Maßnahmen im Hinblick auf einen möglichen künftigen Rahmen
 - Verfolgung der Beratungen über die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001
 - generellere Prüfung der Auswirkungen der Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht der Organe der EU (Beispiel: Veröffentlichung der Begünstigten von EU-Finanzhilfe) auf den Datenschutz
- f. Aufbau von Netzen für die grenzüberschreitende gemeinsame Nutzung von Informationen
 - Binnenmarktinformationssystem, Verbraucherschutz, Gesundheitsdaten
- g. Überlegungen zu externen Übereinkünften und weltweiten Standards
 - Weiteres Vorgehen im Anschluss an die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Bericht der hochrangigen Kontaktgruppe, der möglicherweise zu einer Übereinkunft zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über den Austausch von Strafverfolgungsdaten führt
 - Weitere Übereinkünfte zu Verbraucherdaten, wie z. B. das Handelsabkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie
- h. Sonstiges
 - Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird ein oder mehrere Dokumente zu seiner beratenden Funktion vorlegen, in denen er sich in jedem Fall befassen wird mit möglichen Interventionen im Ausschusswesen oder in anderen Verfahren, bei denen der Kommission Gesetzgebungsbefugnisse übertragen wurden, mit der Einbeziehung des Europäischen Datenschutzbeauftragten in Entscheidungen, die die Übermittlung von Daten an Drittländer betreffen, sowie mit der Frage, wie sich die Beratung bei der Gesetzgebung auf die Aufsichtsfunktionen des Europäischen Datenschutzbeauftragten auswirkt.

Brüssel, Dezember 2008.