

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzübergreifenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften

(2008/C 310/02)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf die 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,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das am 19. März 2008 eingegangene Ersuchen der Europäischen Kommission um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

Konsultation des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)

1. Die Kommission hat dem EDSB den Vorschlag für eine Richtlinie zur Erleichterung der grenzübergreifenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften (nachstehend „Vorschlag“ genannt) am 19. März 2008 zwecks Konsultation gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ⁽¹⁾ übersandt.
2. Sie hat den EDSB vor der Annahme des Vorschlags informell zum Vorschlagsentwurf konsultiert; der EDSB hat dies begrüßt, da er dadurch Gelegenheit hatte, vor der Annahme des Vorschlags durch die Kommission einige Vorschläge zum Vorschlagsentwurf zu unterbreiten. Der EDSB ist erfreut, dass sich ein bedeutender Teil seiner Anregungen in dem Vorschlag widerspiegelt.

Hintergrund des Vorschlags

3. Bei dem Vorschlag handelt es sich um eine Maßnahme, die dem übergeordneten Ziel dienen soll, die Zahl der Toten und Verletzten und die Höhe von Sachschäden im Straßenverkehr zu verringern; hierbei handelt es sich um eines der wichtigsten Ziele der Politik der Europäischen Union zur Verbesserung der Verkehrssicherheit. Vor diesem Hintergrund soll durch den Vorschlag ein System geschaffen werden, das dazu dienen soll, die grenzübergreifende

Ahndung bestimmter Straßenverkehrsdelikte zu erleichtern. In der Tat konnte festgestellt werden, dass zahlreiche Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr nicht geahndet werden, wenn sie in einem Land begangen werden, in dem der Zuwiderhandelnde nicht seinen Wohnsitz hat.

4. In dem Vorschlag ist die Einrichtung eines Systems für den grenzübergreifenden Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen, das dazu beitragen soll, Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr auf nicht diskriminierende Weise und wirksamer ahnden zu können.
5. Da dieses System dem Austausch personenbezogener Daten von mutmaßlichen Zuwiderhandelnden dienen soll, kommen bei dem Vorschlag direkte Datenschutzaspekte zum Tragen.

Schwerpunkt der Stellungnahme

6. Der EDSB befasst sich in Kapitel II seiner Stellungnahme mit der Rechtmäßigkeit und der Notwendigkeit der Maßnahmen. In Kapitel III wird die Art der erfassten Daten in Bezug auf den mit der vorgeschlagenen Richtlinie verfolgten Zweck behandelt. Kapitel IV hat die Rechte der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen und die Bedingungen, unter denen diese Rechte ausgeübt werden können, zum Thema. Abschließend werden die Voraussetzungen für die Datenübertragung über ein elektronisches Netz und die damit verbundenen Sicherheitsaspekte untersucht.

II. RECHTMÄSSIGKEIT UND NOTWENDIGKEIT DER MASSNAHMEN

7. In der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz personenbezogener Daten ⁽²⁾ ist als einer der wesentlichen Grundsätze vorgesehen, dass Daten für *festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke* erhoben und verarbeitet werden müssen. Darüber hinaus muss die Verarbeitung für den Zweck *erforderlich* sein ⁽³⁾. Die Rechtmäßigkeit des Zwecks kann anhand der Kriterien in Artikel 7 Buchstaben e und f der Richtlinie überprüft werden, hier insbesondere die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, beziehungsweise die Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen wahrgenommen wird.
8. Es steht außer Frage, dass die Verringerung der Zahl der Verkehrstoten ein rechtmäßiger Zweck ist und als eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe eingestuft werden kann. Fraglich erscheint eher, ob die vorgesehenen Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel, die Zahl der Verkehrstoten zu verringern, ein angemessenes Mittel darstellen. Mit anderen Worten, enthält der Vorschlag konkrete Anhaltspunkte,

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.01.2001, S. 1).

⁽²⁾ 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 23.11.1995, S. 31).

⁽³⁾ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 7.

die die Notwendigkeit eines solchen Systems für den Informationsaustausch in Anbetracht der Auswirkungen, die ein solches System auf die Privatsphäre der betroffenen Personen haben kann, konstituieren,

9. Gemäß der Begründung zum Vorschlag ⁽¹⁾ scheint die gegenwärtige Vorgehensweise gemäß der Empfehlung der Kommission vom 21. Oktober 2003 zu Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit ⁽²⁾ nicht auszureichen, um die Verwirklichung des Ziels der Halbierung der Zahl der Verkehrstoten zu erreichen ⁽³⁾. Diese Aussage stützt sich auf den Umstand, dass seit 2004 die Zahl der Verkehrstoten angestiegen ist, und auf Statistiken, die den Anteil an Geschwindigkeitsübertretungen, der auf ausländische Fahrer entfällt, ausweisen. Daraus scheint hervorzugehen, dass ausländische Fahrer häufiger Geschwindigkeitsübertretungen begehen als einheimische Fahrer ⁽⁴⁾.
10. Gemäß den Statistiken, die in der Folgenabschätzung erwähnt werden, besteht darüber hinaus zwischen der Zahl der Kontrollen und der Zahl der Todesopfer ein Zusammenhang, der den Schluss zulässt, dass die Durchsetzung von Verkehrsvorschriften als ein wesentliches Instrument zur Verringerung der Zahl der Verkehrstoten wirkungsvoll zu sein scheint ⁽⁵⁾.
11. Der EDSB stellt außerdem fest, dass diese auf Gemeinschaftsebene getroffene Maßnahme nicht den Maßnahmen vorgreift, die in Ländern, die sich entsprechende Prioritäten gesetzt haben, auf nationaler Ebene zur Verbesserung der Durchsetzung getroffen werden, sondern letztere Maßnahmen sogar noch ergänzt.
12. Der EDSB stellt mit Zufriedenheit fest, dass die in der Begründung und im Einleitungsteil des Vorschlags genannten Aspekte hinreichend detailliert und fundiert sind, um die Rechtmäßigkeit des Vorschlags und die Notwendigkeit des vorgesehenen Datenaustauschs zu untermauern.
13. Der Geltungsbereich des Vorschlags ist auf bestimmte schwere Verstöße, die als die Hauptursachen für Verkehrsunfälle mit Todesfolge gelten, begrenzt, nämlich Geschwindigkeitsübertretungen, Nichtanlegen des Sicherheitsgurts, Trunkenheit im Straßenverkehr und das Überfahren eines roten Stopplichts.
14. Drei dieser Zuwiderhandlungen (die Geschwindigkeitsübertretung, das Überfahren eines roten Stopplichts und das Nichtanlegen des Sicherheitsgurts) können automatisch oder ohne direkten Kontakt mit dem Fahrer festgestellt und weiter bearbeitet werden, wodurch zu einem späteren Zeitpunkt die Feststellung der Identität der betroffenen Person im Rahmen eines grenzübergreifenden Informationsaustauschs erforderlich wird. Bei Trunkenheit im Straßenverkehr kann die Feststellung der Zuwiderhandlung nur in Gegenwart von Bediensteten der Strafverfolgungsbehörden erfolgen, die die Identität des Zuwiderhandelnden grundsätzlich direkt feststellen können. Weshalb dennoch auch bei dieser Art der Zuwiderhandlung ein grenzübergreifender Informationsaustausch erforderlich ist, wird im Einleitungsteil der Richtlinie erläutert: Um die Weiterverfolgung von Zuwiderhandlungen zu ermöglichen, kann die Überprüfung der Fahrzeugdaten auch in Fällen notwendig sein, in denen das Fahrzeug angehalten wurde, wie es insbesondere bei Trunkenheit im Straßenverkehr der Fall ist.
15. Der EDSB stellt mit Zufriedenheit fest, dass der Informationsaustausch auf die vier aufgeführten Zuwiderhandlungen beschränkt ist, und dass damit zum einen dem Anteil, den diese Zuwiderhandlungen an der Gesamtzahl der Verkehrsunfälle mit Todesfolge haben, Rechnung getragen wird und zum anderen auch die Notwendigkeit berücksichtigt wird, im Hinblick auf eine Ahndung weitere Daten zur Identität des Zuwiderhandelnden zu erlangen.
16. Der EDSB begrüßt außerdem, dass es sich bei der Auflistung der Zuwiderhandlungen um eine erschöpfende Liste handelt, und dass die Aufnahme weiterer Delikte in diese Liste nur nach einer weiteren Prüfung durch die Kommission und durch Revision der Richtlinie möglich ist. Dies steht im Einklang mit dem Erfordernis der Rechtssicherheit.
17. Der EDSB stellt mit Zufriedenheit fest, dass diese auf Gemeinschaftsebene getroffene Maßnahme nicht den Maßnahmen vorgreift, die in Ländern, die sich entsprechende Prioritäten gesetzt haben, auf nationaler Ebene zur Verbesserung der Durchsetzung getroffen werden, sondern letztere Maßnahmen sogar noch ergänzt.
18. Der EDSB stellt mit Zufriedenheit fest, dass die in der Begründung und im Einleitungsteil des Vorschlags genannten Aspekte hinreichend detailliert und fundiert sind, um die Rechtmäßigkeit des Vorschlags und die Notwendigkeit des vorgesehenen Datenaustauschs zu untermauern.

III. ART DER VERARBEITETEN DATEN

13. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 95/46/EG müssen personenbezogene Daten im Verhältnis zum Zweck für den sie erhoben oder weiter verarbeitet werden angemessen, erheblich und nicht unverhältnismäßig sein.

⁽¹⁾ Nummer 1. Kontext des Vorschlags, „Allgemeiner Kontext.“

⁽²⁾ Empfehlung 2004/345/EG der Kommission. Siehe Mitteilung der Kommission über die Empfehlung der Kommission vom 21. Oktober 2003 zu Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit, ABl. C 93 vom 17.4.2004, S. 5.

⁽³⁾ Dieses Ziel wird in der Begründung zum Vorschlag und in dem Weißbuch von 2001 „Die europäische Verkehrspolitik“ erwähnt.

⁽⁴⁾ In der Begründung heißt es unter Nummer 1 (Gründe und Ziele des Vorschlags), dass in den Ländern, für die entsprechende Informationen vorliegen, der Anteil der ausländischen Verkehrsteilnehmer an der Gesamtzahl der Verkehrsteilnehmer bei etwa 5 % liegt, während sich bei den Geschwindigkeitsübertretungen der Anteil der ausländischen Fahrer zwischen 2,5 % und 30 % bewegt.

⁽⁵⁾ Siehe hierzu die je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedliche Zahl der Verkehrstoten und die Tatsache, dass die Zahl der Verkehrstoten in direktem Zusammenhang mit der Zahl der Kontrollen zu stehen scheint. Vgl. Folgenabschätzung, Kapitel 2.4.1.

IV. RECHTE DER VON DER DATENVERARBEITUNG BETROFFENEN PERSONEN

18. In dem Vorschlag ist insbesondere in Artikel 7 das Recht auf Auskunft sowie auf Mitteilung und Berichtigung der gespeicherten personenbezogenen Daten vorgesehen. Auf welche Art und Weise die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen über ihre Rechte informiert werden, ist von der Gestaltung des Formblatts für den Bescheid über die Zuwiderhandlung abhängig.
19. Deshalb ist es wichtig, dass der Bescheid nach Artikel 5 (siehe entsprechendes Formblatt in Anhang 2) alle für die betroffene Person relevanten Angaben enthält, und dies in einer Sprache, der diese Person mächtig ist.

20. Die aktuelle Version des Formblatts für den Bescheid enthält einen Großteil der Angaben zu den Rechten der betroffenen Person. Allerdings befinden sich diese Angaben am Ende des Anhörungsbogens zu dem Bescheid. Der EDSB hielte es für angemessener, wenn bereits der ersten Seite des Formblatts für den Bescheid klare Angaben zu dem für die Verarbeitung Verantwortlichen, d. h. zu der für die Ahndung zuständigen nationalen Behörde, zu entnehmen wären.
21. Nach Artikel 5 Absatz 5 des Vorschlags werden nicht wesentliche Bestimmungen der Richtlinie nach dem Regelungsverfahren gemäß dem Beschluss 1999/468/EG des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse geändert. Dem EDSB drängt sich die Frage auf, welche Teile des Vorschlags als nicht wesentlich gelten könnten. Um zu verhindern, dass künftig der Teil des Formblatts für den Bescheid über die Zuwiderhandlung abgeändert werden kann, der die Rechte der betroffenen Personen betrifft, empfiehlt der EDSB, Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags so zu ergänzen, dass die Rechte der betroffenen Personen stabil festgeschrieben sind, und dass diese Rechte auch die Mitteilung von Angaben zu dem für die Verarbeitung Verantwortlichen beinhalten.
22. Artikel 5 Absatz 2 könnte wie folgt ergänzt werden: „Der Deliktsbescheid enthält die Bezeichnung der für die Ahndung des Delikts zuständigen Behörde und den Zweck des Bescheids, eine Schilderung des betreffenden Delikts (...), Angaben zu den Möglichkeiten des Halters, den Deliktsbescheid anzufechten und (...) zu widersprechen, sowie das (...) zu befolgende Verfahren. Diese Angaben erfolgen in einer für den Empfänger des Bescheids verständlichen Sprache.“
23. Der EDSB begrüßt, dass in dem Vorschlag für die betroffene Person die Möglichkeit vorgesehen ist, ihr Recht auf Mitteilung der über sie gespeicherten Daten und ihr Recht auf Einspruch gegen die Verarbeitung dieser Daten vor einer Behörde ihres Wohnsitzstaats geltend zu machen. Die Erleichterung der grenzübergreifenden Ahndung von Verstößen darf in der Tat nicht dazu führen, dass betroffene Personen an der Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert werden oder ihnen die Wahrnehmung ihrer Rechte zu stark erschwert wird.

V. ELEKTRONISCHES NETZ — SICHERHEITASPEKTE

24. In der Begründung zum Vorschlag ⁽¹⁾ wird die Möglichkeit aufgezeigt, für die Übermittlung der für die Durchsetzung erforderlichen Daten ein bereits bestehendes EU-Informationssystem zu nutzen.
25. Soweit nur die technische Infrastruktur betroffen ist ⁽²⁾, erhebt der EDSB keine Einwände gegen die Nutzung eines bereits bestehenden Systems, sofern hierdurch der finanzielle Aufwand oder der Verwaltungsaufwand begrenzt werden kann, ohne dass sich dies auf die Vertraulichkeit betreffenden Aspekte des Projekts auswirken würde. Im Rahmen der Interoperabilität sollte jedoch ein Datenaustausch mit anderen Datenbanken nicht möglich sein. Es

muss daran erinnert werden, dass ohne eindeutige und rechtmäßige Grundlage keine Verbindungen zwischen Datenbanken hergestellt werden dürfen ⁽³⁾.

26. Der EDSB betont des Weiteren, dass der Zweck des Netzes darin besteht, den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden zu ermöglichen, und dass es dabei nicht um die Einrichtung einer zentralen Datenbank für Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr geht. Die zentrale Speicherung und die Weiterverwendung von Daten fallen nicht in den Anwendungsbereich des Vorschlags.
27. Der EDSB stellt fest, dass Artikel 3 Absatz 3 des Vorschlags eine Schutzbestimmung enthält, durch die die Weitergabe von Informationen zu Zuwiderhandlungen verhindert werden soll. So darf die Verarbeitung der einschlägigen Daten der betroffenen Person nur durch den Mitgliedstaat erfolgen, in dem die Zuwiderhandlung begangen wurde. Der Wohnsitzstaat der betroffenen Person, der für die Übermittlung der Daten zur Identität zuständig ist, darf diese Informationen nicht speichern oder zu anderen Zwecken weiter verwenden. Der EDSB begrüßt die in dem Vorschlag enthaltene Bestimmung, wonach die übermittelten Informationen in keinem anderen Staat, als dem Staat in dem die Zuwiderhandlung begangen wurde, gespeichert werden sollen.
28. Nach Artikel 4 des Vorschlags werden gemeinsame Regeln von der Kommission angenommen, wobei zu den gemeinsamen Regeln auch die technischen Verfahren für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gehören. Nach Auffassung des EDSB sollten diese Regeln auch physische und organisatorische Schutzmaßnahmen beinhalten, um eines Missbrauchs der Informationen vorzubeugen. Der EDSB steht im Zusammenhang mit der detaillierten Ausarbeitung dieser Regeln zu weiteren Konsultationen zur Verfügung.

VI. FAZIT

29. Der EDSB ist der Auffassung, dass in dem Vorschlag die Einrichtung eines Systems für den grenzübergreifenden Informationsaustausch hinreichend begründet wird, und dass in dem Vorschlag die Art der zu erhebenden und zu übermittelnden Daten in angemessener Weise eingegrenzt wird.
30. Er begrüßt außerdem das in dem Vorschlag vorgesehene Richtigstellungsverfahren und insbesondere die Tatsache, dass für betroffene Personen die Möglichkeit besteht, in ihrem Wohnsitzstaat Auskunft über die sie betreffenden gespeicherten personenbezogenen Daten zu erlangen.

⁽³⁾ Siehe hierzu die Kommentare des EDSB vom 10. März 2006 zu der Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität der Europäischen Datenbanken, abrufbar unter www.edps.europa.eu: *Interoperabilität wird nicht nur im Zusammenhang mit der allgemeinen Nutzung großer IT-Systeme erwähnt, sondern auch im Zusammenhang mit den Möglichkeiten des Zugangs zu oder des Austauschs von Daten oder sogar der Zusammenführung von Datenbanken. Dies ist bedauerlich, da unterschiedliche Arten der Interoperabilität unterschiedliche Sicherheitsmechanismen und Bedingungen erfordern. Z.B. ist dies dann der Fall, wenn der Begriff „Interoperabilität“ als Plattform für andere Maßnahmen verwendet wird, die zur Erleichterung des Informationsaustauschs vorgeschlagen werden. In der Stellungnahme des EDSB zum Grundsatz der Verfügbarkeit wurde betont, dass durch die Einführung dieses Grundsatzes zwar keine neuen Datenbanken geschaffen werden, dass aber die vorhandenen Datenbanken künftig zwangsläufig auf neue Weise genutzt werden, da neue Zugangsmöglichkeiten zu diesen Datenbanken entstehen.*

⁽¹⁾ 3. Rechtliche Aspekte, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

⁽²⁾ Siehe diesbezüglich die Folgenabschätzung, Kapitel 5.3.1.

31. Zur Verbesserung des Textes im Hinblick auf die Information der betroffenen Personen gibt der EDSB folgende Empfehlung: Auf welche Art und Weise die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen über ihre Rechte informiert werden, ist von der Gestaltung des Formblatts für den Bescheid über die Zuwiderhandlung abhängig. Deshalb ist es wichtig, dass in Artikel 5 alle für die betroffene Person relevanten Informationen aufgeführt werden und dass sie in einer Sprache erteilt werden, der die Person mächtig ist. Ein Vorschlag für einen möglichen Wortlaut ist in Nummer 22 der Stellungnahme enthalten.
32. Hinsichtlich der Sicherheit erhebt der EDSB zwar keine Einwände dagegen, bereits bestehende Infrastrukturen für den Informationsaustausch zu nutzen, sofern hierdurch der finanzielle Aufwand oder der Verwaltungsaufwand begrenzt werden kann, er unterstreicht jedoch, dass dies keinesfalls zu einer Interoperabilität mit anderen Datenbanken führen darf. Er begrüßt, dass in dem Vorschlag die Möglichkeit der Nutzung der Daten auf den Deliktmitgliedstaat selbst beschränkt ist.
33. Der EDSB steht für weitere Konsultationen zu den von der Kommission noch auszuarbeitenden gemeinsamen Regeln zu den technischen Verfahren für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und insbesondere zu den mit diesen Regeln verbundenen Sicherheitsaspekten zur Verfügung.

Geschehen zu Brüssel am 8. Mai 2008.

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter
