



Kommentare des EDSB zur Empfehlung der Kommission und der dazugehörigen Folgenabschätzung der Umsetzung des harmonisierten EU-weiten bordeigenen Notrufsystems („eCall“)

I. Allgemeine Bemerkungen

1. Die Empfehlung¹ und die dazugehörige Folgenabschätzung² werden von der Kommission vor dem Hintergrund ihrer Absicht, einen europäischen Regulierungsrahmen für eCall zu schaffen, vorgelegt. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Rahmens wird eine Verordnung über den obligatorischen Einbau des bordeigenen Teils des eCall-Dienstes in neue typgeprüfte Fahrzeuge in Europa sein.
2. Generell unterstützt der EDSB die eCall-Initiative, die wichtige Ziele im Bereich der öffentlichen Sicherheit verfolgt. Der EDSB begrüßt insbesondere einen harmonisierten europäischen Ansatz bei eCall, der einen Beitrag zur Festlegung konsequenter Datenschutznormen für Einführung und Nutzung des Systems leisten sollte.
3. Der EDSB unterstreicht jedoch, wie es auch die Artikel 29-Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme zu eCall³ klar zum Ausdruck gebracht hat, dass die Entscheidung für eine obligatorische Einführung von eCall im Hinblick auf den Datenschutz angemessen begründet werden muss. Zunächst wäre nachzuweisen, warum die obligatorische Einführung von eCall für den angestrebten Zweck erforderlich ist, und inwiefern dies – verglichen mit anderen Systemen – die beste Methode für das Erreichen dieses Zwecks ist.
4. Dann wären in der Verordnung unter Berücksichtigung der Grundsätze des Datenschutzes angemessene Garantien zu formulieren. So sollten in der Verordnung insbesondere die Verantwortlichkeiten nach dem Datenschutzrecht – und hier vor allem den Richtlinien 95/46/EG⁴ und 2002/58/EG⁵ – der an eCall beteiligten Akteure sowie die Modalitäten für

¹ Empfehlung der Kommission vom 8. September 2011 zur Unterstützung eines EU-weiten eCall-Dienstes in elektronischen Kommunikationsnetzen für die Übertragung bordeigener ausgelöster 112-Notrufe („eCalls“), K(2011) 6269 endgültig.

² SEK(2011) 1019 endgültig.

³ Siehe Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe „Eingriffe in den Datenschutz im Rahmen der Initiative eCall“, WP 125, angenommen am 26. September 2006, S. 6: „Soll der eCall-Dienst obligatorisch sein, wäre das System de facto in das Fahrzeug eingebettet, und seine Aktivierung wäre obligatorisch. Diese Alternative müsste jedoch durch eine Verordnung mit EU-weiter Geltung durchgesetzt werden. Eine derartige Verordnung müsste im Hinblick auf den Datenschutz ordnungsgemäß begründet werden.“ (WP 125, angenommen am 26. September 2006).

⁴ 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.

⁵ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

die Information der betroffenen Personen und die Förderung der Wahrnehmung ihrer Datenschutzrechte festgelegt werden.

5. Der EDSB unterstreicht ferner, dass für eine ordnungsgemäße Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit eCall, und zwar nicht nur durch Mobilfunknetzbetreiber, sondern auch alle anderen am eCall-System beteiligten Akteure, einschließlich Fahrzeughersteller, Notrufabfragestellen und Notdienste, angemessene Regeln festzulegen sind.
6. In Anbetracht der Auswirkungen der geplanten Verordnung auf den Datenschutz sollten der EDSB und die Artikel 29-Datenschutzgruppe zu dem Vorschlag der Kommission für eine eCall-Verordnung in angemessenem Umfang konsultiert werden.

II. Abgrenzung der Kette der Akteure und der Verantwortlichkeiten bei eCall

7. Ziel der eCall-Initiative ist die Bewältigung von Notfallsituationen, in denen der Einsatz von Notdiensten (wie Feuerwehr, Krankenwagen usw.) erforderlich ist. Damit ein eCall stattfinden kann, muss eine Reihe von Akteuren tätig werden, beginnend mit der Umsetzung der eCall-Plattform im Fahrzeug bis hin zur Bearbeitung eines tatsächlichen eCalls, nämlich i) Fahrzeughersteller, die die bordseigene eCall-Plattform bereitstellen, ii) Mobilfunknetzbetreiber, die für die Übertragung von Daten und Mitteilungen von der bordeigenen Plattform an den Empfänger eines eCalls sorgen, iii) die Notrufabfragestelle, bei der der eCall und die eCall-Daten eingehen, und iv) die Notdienste, die den Personen vor Ort die geforderte Soforthilfe leisten, aber nicht zwangsläufig mit den Notrufabfragestellen identisch sein müssen.
8. Über den eCall-Standardrahmen hinaus bestehen verschiedene Initiativen des privaten Sektors, die auf eine Nutzung der bordeigenen eCall-Plattform für weitere Hilfsdienste abzielen, beispielsweise für Hilfe für Touristen und Reisende oder bei technischen Problemen mit einem Fahrzeug (sogenannte „private eCalls“). In diesem Zusammenhang kommen weitere Akteure ins Spiel, doch steht noch nicht fest, wer als Anbieter dieser ausgebauten Nothilfsdienste auftritt, ob es sich dabei beispielsweise um die Fahrzeughersteller und/oder andere Diensteanbieter handelt, die auf eigene Rechnung oder im Namen anderer handeln, und welche Rolle die Mobilfunknetzbetreiber diesbezüglich spielen.
9. Sowohl bei Standard- als auch bei privaten eCalls ist eine ganze Reihe von Akteuren beteiligt, deren datenschutzrechtliche Verantwortlichkeiten vielleicht nicht immer auf der Hand liegen oder klar sind. So ist zum Beispiel unbedingt festzulegen, wer der für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG⁶ ist, da diese Person den Großteil der datenschutzrechtlichen Verantwortung trägt.
10. Bezüglich des Standard-eCalls geht aus der Bewertung der Artikel 29-Datenschutzgruppe hervor, dass die Notrufabfragestellen als für die Verarbeitung Verantwortliche zu gelten

⁶ Laut Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG ist „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet. Sind die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten in einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt, so können der für die Verarbeitung Verantwortliche bzw. die spezifischen Kriterien für seine Benennung durch einzelstaatliche oder gemeinschaftliche Rechtsvorschriften bestimmt werden“.

haben. Bei privaten eCalls dürften die Anbieter zusätzlicher Hilfsdienste, die Daten für ihre eigenen Zwecke verarbeiten, als für die Verarbeitung Verantwortliche angesehen werden; dann hätten sie auch dafür zu sorgen, dass diese Verarbeitungen dem Datenschutzrecht entsprechen. Mobilfunknetzbetreiber scheinen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten bei eCall nur eine geringe Rolle zu spielen, da sie sie nur als Überbringer eines Datensatzes und des Anrufs selbst der betroffenen Person an die Notrufabfragestelle auftreten; sofern sie in dieser Eigenschaft auftreten, muss ihre Verarbeitung von Daten in der Hauptsache den Bestimmungen der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation entsprechen⁷. Bieten sie jedoch in eigenem Namen Zusatzdienste an und verarbeiten sie personenbezogene Daten zu eigenen Zwecken (z. B. zur Unterstützung von Touristen usw.), dürften sie als für diese Verarbeitung Verantwortliche gelten.

11. Dessen ungeachtet sind andere Akteure, die als reine Verarbeiter auftreten, von den Pflichten aus dem Datenschutzrecht nicht völlig befreit. Datenschutzrechtlich tragen sie zwar vielleicht geringere Verantwortung, doch müssen sie gewährleisten, dass bei eCall mit personenbezogenen Daten gemäß Artikel 17 der Richtlinie 95/46/EG über die Datensicherheit angemessen umgegangen wird. Darüber hinaus müssen mit Blick auf die komplexe Kette von Akteuren bei eCall besondere Modalitäten festgelegt werden, damit die betroffenen Personen rechtzeitig die erforderlichen Informationen erhalten und sie im Hinblick auf ihre eCall-Daten ihre Datenschutzrechte wahrnehmen können. In einem Szenarium, in dem die eCall-Plattform praktisch in das Fahrzeug eingebaut ist, ist absehbar, dass der Fahrzeughersteller eine Rolle bei der Aufklärung der betroffenen Personen über die Datenverarbeitung spielen wird und ihnen dabei behilflich zu sein hat, ihre Rechte im Zusammenhang mit ihren in der bordeigenen Plattform verarbeiteten personenbezogenen Daten wahrzunehmen.

III. Gewährleistung einer fairen und verhältnismäßigen Verarbeitung von Daten in eCall

12. Der EDSB begrüßt, dass die Kommission bei der Einführung von eCall der Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe zu eCall⁸ Rechnung getragen hat. Einige der von der Artikel 29-Datenschutzgruppe empfohlenen Datenschutzgarantien wie z. B. die nicht permanente Standortbestimmung des Fahrzeugs und die Übermittlung eines „Mindestdatensatzes“ an die Notrufabfragestellen durch die Mobilfunknetzbetreiber sind ausdrücklich in die Empfehlung übernommen worden. Wie nachstehend dargestellt, bedarf es jedoch weiterer Garantien für eine ordnungsgemäße Einführung von eCall.

a) *Mindestdatensatz*

13. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollten von der bordeigenen Plattform nur die Daten an die Notrufabfragestelle übermittelt werden, die für die Bearbeitung eines eCall unbedingt erforderlich sind. Hierzu wurde in der Norm EN 15722 ein Mindestdatensatz festgelegt und genormt, zu dem im Wesentlichen der genaue Standort des Fahrzeugs sowie der Zeitpunkt des Unfalls gehören. Der EDSB unterstreicht, dass dieser Mindestdatensatz eine erschöpfende Auflistung der Daten sein sollten, die von Mobilfunknetzbetreibern im Zusammenhang mit einem eCall verarbeitet werden dürfen.

⁷ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

⁸ Arbeitsdokument 125 der Artikel 29-Datenschutzgruppe „Eingriffe in den Datenschutz im Rahmen der Initiative eCall“, angenommen am 26. September 2006.

b) Standortdaten

14. Während nach der Universaldienstrichtlinie⁹ in Fällen, in denen die Verwendung von Standortdaten für die Hilfe in einem Notfall erforderlich ist, auf die Einwilligung verzichtet werden kann, weist der EDSB darauf hin, dass dessen ungeachtet der Transparenzpflicht Genüge getan werden muss und Mobilfunknetzbetreiber den Nutzern, mit denen sie einen Vertrag abgeschlossen haben, genaue Informationen zu geben haben. Artikel 20 der Universaldienstrichtlinie in der durch die Richtlinie 2009/136/EG geänderten Fassung verlangt von den Mobilfunknetzbetreibern, den Nutzern in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Form Informationen darüber zu geben, ob Zugang zu Notdiensten mit Angaben zum Anruferstandort besteht oder nicht, und über alle Beschränkungen von Notdiensten nach Artikel 26.

c) Fortgeschrittene eCall-Anwendungen und erweiterte Notfallhilfsdienste

15. In der Empfehlung ist die Entwicklung von erweiterten eCall-Diensten für die Notfallhilfe vorgesehen; damit könnte die eCall-Plattform für weitere Dienste genutzt werden. Es ist unklar, ob dann die Anbieter dieser erweiterten Notfalldienste von den Mobilfunknetzbetreibern die Übermittlung einer Reihe zusätzlicher Angaben von der bordeigenen Plattform an sie verlangen würden. Damit wären sie zur Übermittlung einer größeren Bandbreite von Daten befugt und würde sich auch der Kreis der Empfänger erweitern, an die sie die Daten übermitteln.
16. Auch wenn es sich bei diesen Zusatzdiensten um kommerzielle Dienste handeln würde, die *a priori* nicht Bestandteil der Einführung von eCall mit dem vorgeschlagenen Regelungskonzept der EU wären, berührt dennoch die Tatsache, dass die Erbringung dieser Zusatzdienste von einem Gerät abhängig ist, dass aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe in das Fahrzeug eingebaut ist, die absehbare Nutzung von eCall. Diese zusätzlichen und weiteren Einsatzmöglichkeiten sind daher in der künftigen eCall-Verordnung zu berücksichtigen, um zu vermeiden, dass unnötige Daten erhoben werden und dass es zu Missbrauch kommt und um die Art zusätzlicher Angaben über eine mögliche optionale Verwendung der Daten zu regeln.
17. Der EDSB unterstreicht, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten in fortschrittlichen eCall-Anwendungen und/oder bei der Bereitstellung von Zusatzdiensten im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG¹⁰ und der Richtlinie 2002/58/EG zu erfolgen hat. Es muss insbesondere eine gültige Rechtsgrundlage für die Verarbeitung bestehen, die in der künftigen Verordnung bestimmt werden sollte. Sobald die Verarbeitung der Daten nicht mehr unmittelbar durch die Hilfeleistung für die betroffene Person legitimiert ist (eCall), muss eine andere Rechtsgrundlage gefunden werden; grundsätzlich sollte es sich dabei um die Einwilligung der betroffenen Person handeln¹¹. Damit betroffene Personen eine gültige Einwilligung erteilen können, müssen sie vor ihrer Entscheidung über ein Abonnement von Zusatzdiensten laut Artikel 10 der Richtlinie 95/46/EG transparente Informationen erhalten, beispielsweise Angaben zur Identität des für die Verarbeitung

⁹ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. L 108 vom 24.2.2002, S. 5.

¹⁰ Siehe auch S. 6f der Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe zu eCall und hier zum erweiterten eCall-System.

¹¹ Siehe Stellungnahme 15/2011 der Artikel 29-Datenschutzgruppe zur Definition von Einwilligung, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_de.pdf.

Verantwortlichen, zu der Art der verarbeiteten Daten, dem Zweck der Verarbeitung, den Empfängern der Daten und der Art und Weise, in der sie ihre Rechte bezüglich ihrer personenbezogenen Daten wahrnehmen können.

18. Die Bereitstellung dieser Zusatzdienste kann darüber hinaus bedeuten, dass die bordeigene Plattform mehr Daten erhebt, als für eCall für unbedingt erforderlich gehalten werden, wie beispielsweise die Zahl der Fahrzeuginsassen, Aufprallsensoren usw. Es sollte gewährleistet sein, dass nur die für die Zusatzdienste notwendigen Daten von der bordeigenen Plattform erhoben und an den entsprechenden Betreiber übermittelt werden.
19. Sollen die von der eCall-Plattform erhobenen Daten außerdem an Empfänger in Ländern außerhalb der EU übermittelt werden, sind gemäß Artikel 25 und 26 der Richtlinie 95/46/EG besondere Garantien vorzusehen, damit solche Übermittlungen überhaupt stattfinden dürfen. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, wenn der Autohersteller im Fahrzeug erhobene Daten für technische Analysen oder zu Wartungs- und Reparaturzwecken an Betriebe in einem Drittland übermitteln möchte.
20. In Anbetracht der potenziellen Risiken für Privatsphäre und Datenschutz empfiehlt der EDSB, die Entwicklung fortschrittlicher eCall-Anwendungen zum Gegenstand einer Datenschutz-Folgenabschätzung zu machen, die von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen / Betreiber des Systems vorzunehmen wäre.
21. Schließlich weist der EDSB nachdrücklich darauf hin, dass es Sache der für die Verarbeitung Verantwortlichen und der Betreiber des Systems ist, dafür zu sorgen, dass das System in vollem Einklang mit den Datenschutzvorschriften eingesetzt wird, und diese Konformität mit nationalen Datenschutzbehörden nachzuweisen, entweder mit Kontrollverfahren im Vorfeld (z. B. Vorabkontrollen) oder im Nachgang (z. B. im Verlauf von Beschwerden und Untersuchungen).

IV. Festlegung angemessener Maßnahmen für die ordnungsgemäßen Bearbeitung und Übermittlung von eCalls und bordeigenen Daten

22. Den Mobilfunknetzbetreibern kommt in der eCall-Architektur eine tragende Rolle zu, da sie die Verbindung zwischen der bordeigenen Plattform und den Notrufabfragestellen und den Notdiensten sowie gegebenenfalls anderen Diensteanbietern herstellen. Zum einen ermöglichen sie den Anruf, zum anderen sorgen sie für die Übermittlung einer Reihe von Daten, die von der bordeigenen Plattform erhoben wurden, an die entsprechenden Empfänger.
23. Mit Blick auf die zentrale Rolle der Mobilfunknetzbetreiber bei eCall hat die Kommission die vorliegende Empfehlung abgegeben, in der eine Reihe von Maßnahmen für die Bearbeitung von eCalls und deren Übermittlung an die Notrufabfragestellen festgelegt ist. Des Weiteren sind in der Empfehlung verschiedene gemeinsame Kernbedingungen und -grundsätze definiert, wie die Integration von „Notdienstkategoriewert“, „eCall-Kennung“ und die Übermittlung eines „Mindestdatensatzes“ an die Notrufabfragestellen.
24. Die Festlegung detaillierter Vorschriften für die Bearbeitung von eCalls durch öffentliche Mobilfunknetzbetreiber wurde jedoch den Mitgliedstaaten überlassen; hieraus könnten sich unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten ergeben. Der EDSB bedauert, dass in dieser Frage kein höheres Harmonisierungsniveau erreicht werden konnte, ohne dass es auch zu unterschiedlichen Niveaus beim Datenschutz und der Datensicherheit in Europa kommen könnte.

25. Der EDSB unterstreicht ferner, dass geeignete Vorschriften für den Umgang mit personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit eCall nicht nur für Mobilfunknetzbetreiber, sondern auch für allen anderen an eCall beteiligten Akteure, einschließlich Fahrzeughersteller, Notrufabfragestellen, Notdienste und möglicherweise, im Zusammenhang mit privaten eCalls, Anbieter zusätzlicher Hilfsdienste festgelegt werden sollten. Vor dem Hintergrund des Regelungsansatzes der Kommission für eCall und im Sinne einer stimmigen Lösung und der Rechtssicherheit überall in Europa wäre es ratsam, diese Vorschriften auf europäischer Ebene festzulegen.
26. Bezüglich des Inhalts solcher Vorschriften rät der EDSB, sie an europäische Normen oder Spezifikationen anzulehnen, die dem Datenschutz Rechnung tragen. Dieser Ansatz wird besonders deutlich in der Richtlinie 1999/5/EG¹² im Hinblick auf die Entwicklung von Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen.
27. Der EDSB hebt hervor, dass bei der Konzeption der bordeigenen Plattform vom Grundsatz des „eingebauten Datenschutzes“ (*privacy by design*) ausgegangen werden sollte; die Fahrzeughersteller werden einen Teil der Verantwortung für die Ausgestaltung der bordeigenen Plattform oder zumindest für die Wahl der jeweiligen bordeigenen Geräte tragen und dafür zu sorgen haben, dass das in das Fahrzeug eingebaute Gerät den Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird.
28. Darüber hinaus sollten bei der Ausarbeitung detaillierter Vorschriften für den Umgang mit Daten in eCall sämtliche Grundsätze des Datenschutzes angemessen berücksichtigt werden; dies könnte eine Differenzierung nach Art des jeweiligen Betreibers (Mobilfunknetzbetreiber, Notrufabfragestelle, Notdienst oder Anbieter von Zusatzdiensten) erforderlich machen. Besondere Aufmerksamkeit sollte unter anderem den folgenden Datenschutzaspekten geschenkt werden:
- den Kategorien der verarbeiteten personenbezogenen Daten (Mindestdatensatz oder weitere Daten, die für die Erbringung von Zusatzdiensten erforderlich sind);
 - den für die verschiedenen Betreiber, die die Daten nach geltendem Recht und nach dem Notwendigkeitstest verarbeiten, geltenden Fristen für die Speicherung von eCall-Daten;
 - der Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen, die bei der Definition der eCall-Infrastruktur und der Festlegung der Verfahren für die Übermittlung bordseitig ausgelöster eCalls und von Daten und bei der Annahme angemessener Sicherheitsvorkehrungen helfen sollen;
 - den Sicherheitsvorkehrungen, mit denen die Vertraulichkeit der Daten geschützt und das System gegen missbräuchlichen Zugriff und Missbrauch gesichert werden soll; die Machbarkeit einer Verschlüsselung von eCall-Daten sollte geprüft werden.
29. Schließlich sollten in Anbetracht der Auswirkungen der geplanten Verordnung auf den Datenschutz der EDSB und die Artikel 29-Datenschutzgruppe rechtzeitig und in angemessenem Umfang zu dem Vorschlag der Kommission für eine eCall-Verordnung konsultiert werden.

Brüssel, den 12. Dezember 2011

¹² Vor allem Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität.