

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten

**zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
„Ein neues Zeitalter der Luftfahrt – Öffnung des Luftverkehrsmarktes für eine
sichere und nachhaltige zivile Nutzung pilotenferngesteuerter Luftfahrtsysteme“**

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 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,¹

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 28 Absatz 2,²

gestützt auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008³ über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

I.1 Konsultation des EDSB

1. Am 8. April 2014 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über „Ein neues Zeitalter der Luftfahrt – Öffnung des Luftverkehrsmarktes für eine sichere und nachhaltige zivile Nutzung pilotenferngesteuerter Luftfahrtsysteme“ (nachstehend „die Mitteilung“)⁴.

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, p. 31.

² ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

³ ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

⁴ KOM(2014) 207 endgültig, 8.4.2014.

2. RPAS sind pilotenferngesteuerte Luftfahrtsysteme oder, in anderen Worten, Luftfahrzeuge, die ohne einen Piloten an Bord fliegen können. Sie werden meist nicht als einfaches Luftfahrtsystem eingesetzt und umfassen Geräte wie z. B. Kameras, Mikrophone, Sensoren und GPS, was die Verarbeitung personenbezogener Daten ermöglichen kann.
3. Wie in dieser Stellungnahme weiter ausgeführt werden wird, sind die Rechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens und des Schutzes personenbezogener Daten, die in Artikel 8 des Übereinkommens des Europarates über Menschenrechte und in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der EU garantiert werden, auf diese aufstrebende Technologie anwendbar. Da pilotenferngesteuerte Luftfahrtsysteme dasselbe Potential der ernsthaften Beeinträchtigung der Rechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens und des Schutzes personenbezogener Daten haben wie die Online-Technologien, die durch den Gerichtshof der Europäischen Union in den Beschlüssen *Digital Rights Ireland*⁵ und *Google Spain gegen AEPD*⁶ berücksichtigt wurden, müssen sie außerdem sehr genau geprüft werden.
4. Der EDBS begrüßt daher, dass wir von der Kommission zu dieser Mitteilung konsultiert wurden.

I. I.2. Hintergrund und Ziele der Mitteilung

5. Das Ziel dieser Mitteilung ist die Öffnung des Luftverkehrsmarktes für die Nutzung von pilotenferngesteuerten Luftfahrtsystemen (nachstehend „RPAS“ oder „Drohnen“) für zivile Zwecke im Gegensatz zu militärischen Zwecken. Die Mitteilung bezeichnet daher die üblichsten zivilen Nutzungsmöglichkeiten wie z. B. Infrastrukturüberwachung und Luftbildaufnahme oder sogar Beförderung von Waren und Personen und beharrt auf der Bedeutung der Freigabe der Einführung kommerzieller RPAS auf dem EU-Markt bei gleichzeitigem Schutz des öffentlichen Interesses.
6. Die Mitteilung unterstreicht die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile der zivilen Nutzung von RPAS in der EU, besonders hinsichtlich Arbeitsplätzen und Wachstum, weist jedoch auch auf die Abwesenheit eines angemessenen Rechtsrahmens in den meisten Mitgliedstaaten hin. Sie hebt daher die erforderliche Harmonisierung der Flugsicherheitsrichtlinien der Mitgliedstaaten in Bezug auf RPAS hervor und erkennt technologische Entwicklungen, die zum sicheren Einsatz von RPAS erforderlich sein werden. Sie spricht die Themen Haftung Dritter und Versicherung an und identifiziert Privatsphäre, Datenschutz und Sicherheit als Schlüsselemente, mit denen die Einhaltung von Vorschriften

⁵ Verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12 *Digital Rights Ireland Ltd gegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, The Commissioner of the Garda Síochána, Irland und The Attorney General, und Kärntner Landesregierung, Michael Seitlinger, Christof Tschohl u. a.*, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 8. April 2014 (Vorabentscheidungsersuchen des High Court of Ireland (Irland) und des Verfassungsgerichtshofs (Österreich))

⁶ Rechtssache C-131/12., *Google Spain SL, Google Inc. gegen Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)*, Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2014.

zur Verbreitung von RPAS sichergestellt werden kann. Außerdem gibt sie die EU-Förderung der Entwicklung des Marktes und der europäischen Wirtschaft bekannt.

7. Der EDSB bemerkt die Wahl der Kommission, den Begriff *pilotenferngesteuerte Luftfahrtsysteme*⁷ (nachstehend „RPAS“) zu benutzen, um damit das zu bezeichnen, was gemeinhin als *Drohnen* bekannt ist. Wir bemerken außerdem, dass sich die Mitteilung auf RPAS konzentriert, bei denen es sich um eine Unterkategorie von *unbemannten Luftfahrtsystemen* („UAS“)⁸ handelt, und nicht klarstellt, warum UAS nicht behandelt werden.
8. Da sich die Mitteilung auf die Öffnung des Luftverkehrsmarktes für die *zivile* Nutzung von RPAS konzentriert, ist hervorzuheben, dass sich der Begriff „*zivil*“ in diesem Zusammenhang auf alle Bereiche bezieht, die nicht durch die militärische Nutzung von RPAS abgedeckt sind, d. h.:
 - Nutzungen durch Unternehmen, Behörden und Fachkreise zur Überwachung groß angelegter Infrastrukturen wie beispielsweise Brücken, Fabriken, Kernkraftwerken, Eisenbahnen, zur Anwendung von Pestiziden auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, zur Prüfung von Elektrizitätsnetzen, zur Durchführung von Luftbildvermessung, zur Überwachung eines Konzertbereichs, zur Sicherung eines Bereichs, zur Lieferung von Pizzas oder Buchbestellungen, zum Fotografieren von Hochzeiten oder zur Berichterstattung über eine Veranstaltung,
 - Nutzungen durch Strafvollzugsbehörden, z. B. für Such- und Rettungsaktionen, Katastropheneinsätze, Grenzkontrolle und Grenzschutz, Bevölkerungsschutz, Luftraumüberwachung, Verkehrsüberwachung, Beobachtung und Verfolgung von mutmaßlichen Straftätern oder Beobachtung von Bürgerunruhen,
 - sonstige „*nichtmilitärische*“ Nutzungen, die auch Nutzungen durch Nachrichtendienste umfassen können, von denen einige außerhalb des Anwendungsbereichs des EU-Rechts fallen könnten,
 - private Nutzungen durch Bürger als Hobby⁹ (z. B. Aktivitäten rund um Modellflugzeuge, Fotografie, Informationstechnologie).

⁷ RPAS ist der von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organisation – ICAO) verwendete Begriff.

⁸ Gemäß den von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation im Rundschreiben 328/190 (verfügbar unter http://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328_en.pdf) angegebenen Definitionen handelt es sich bei einem unbemannten Luftfahrtsystem (UAS) um ein Luftfahrzeug mit seinen dazugehörigen Elementen, das ohne Pilot an Bord gesteuert wird, wohingegen ein pilotenferngesteuertes Luftfahrzeug ein Luftfahrzeug ist, dessen fliegender Pilot sich nicht an Bord der Maschine befindet. Dies ist eine Unterkategorie von unbemannten Luftfahrzeugen. Bei einem pilotenferngesteuerten Luftfahrtsystem handelt es sich um einen Satz konfigurierbarer Elemente, die aus einem pilotenferngesteuerten Luftfahrzeug, seinen dazugehörigen Bodenstationen (Remote Pilot Stations), den erforderlichen Kommando- und Steuerverbindungen und sonstigen während Flugbetriebs erforderlichen Systemelementen bestehen.

⁹ Dies kann Luftaufnahmen, aber auch Experimente von „IT-Fans“ umfassen, bei denen verschiedene Arten von Sensoren an die RPAS angebracht sind.

9. Diese Liste ist jedoch nicht als umfassend zu verstehen, wie dies durch die Mitteilung angedeutet wird. Art und Umfang von potentiellen RPAS-Einsätzen sind in diesem Stadium schwer vorherzusehen¹⁰.

I.3. Ziel der Stellungnahme des EDSB

10. Jedes Mal, wenn in der EU eingesetzte RPAS personenbezogene Daten verarbeiten, gilt grundsätzlich der EU-Rechtsrahmen.¹¹ Gemeinsam mit anderen Anforderungen (einschließlich Flugsicherheitsbestimmungen, Zertifizierung/Typanerkennung, Gesundheit usw.) wird die Beachtung von Datenschutzanforderungen und die Achtung des Rechts auf Privat- und Familienleben die Entwicklung des Markts für RPAS innerhalb der EU in Übereinstimmung mit den Grundrechten der betroffenen Personen fördern. Tatsächlich werden nur diejenigen RPAS, in deren Design Vorkehrungen zum Schutz von personenbezogenen Daten und Privatsphäre integriert sind, von der Gesellschaft insgesamt gut aufgenommen werden, also nicht nur von Datenschutzbehörden, gemeinnützigen Grundrechtsorganisationen und Vereinigungen, sondern auch von der allgemeinen Öffentlichkeit.
11. Der EDSB begrüßt daher, dass die Mitteilung nicht nur die erwarteten sozialen und wirtschaftlichen Vorteile unterstreicht, sondern ebenfalls Privatsphäre, Datenschutz und Sicherheit als Schlüsselemente erkennt, mit denen die Einhaltung von Vorschriften bei der Verbreitung von RPAS sicherzustellen ist¹². Deren Mehrwert für Tätigkeiten wie z. B. Landwirtschaft, Journalismus oder Infrastrukturüberwachung ist offensichtlich. Es ist jedoch von entscheidender Wichtigkeit, deren Übereinstimmung mit Datenschutzrichtlinien sicherzustellen, wenn sie zur Verarbeitung personenbezogener Daten genutzt werden. Wie in der Mitteilung der Kommission angegeben, wird die Einhaltung der Datenschutzrichtlinien ausschließen, dass ihre Kapazitäten¹³ eine „Gefahr für die Privatsphäre oder körperliche Unversehrtheit der Bürgerinnen und Bürger darstellen“¹⁴.
12. In dieser Stellungnahme werden verschiedene Situationen erkannt, in denen RPAS personenbezogene Daten verarbeiten und in denen die für die Verarbeitung Verantwortlichen daher dem bestehenden anwendbaren Datenschutzrahmen unterliegen. Sie reagiert auf die Rücksprache mit dem EDSB in Bezug auf die Mitteilung und hat zum Ziel, dafür zu sorgen, dass die weitere Gesetzgebung zu diesem Thema den Datenschutz vollumfänglich berücksichtigt. Sie hat außerdem zum Ziel, das Bewusstsein der allgemeinen Öffentlichkeit (Hersteller, für die Verarbeitung Verantwortliche und betroffene Personen) in dieser Hinsicht zu schärfen.

¹⁰ Siehe Mitteilung Seite 3, Teil 1 „Zahlreiche neue Dienste durch RPAS“.

¹¹ In dieser Hinsicht merken wir an, dass durch RPAS durchgeführte grenzüberschreitende Operationen zu Fragen des anwendbaren Rechts führen könnten. Siehe in dieser Hinsicht auch Punkt 40.

¹² Siehe Mitteilung Seite 7, Teil 3.4 zum Schutz der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger.

¹³ Deren Mobilität (Geschwindigkeit und Höhenänderungen) und allgemeine Fähigkeiten (Ausdauer, ruhige Flüge und zuvor erwähnte Sensoren).

¹⁴ Siehe Mitteilung Seite 4.

13. Diese Stellungnahme hat nicht zum Ziel, sämtliche Datenschutzanforderungen zu analysieren, die für den Einsatz von RPAS zu erfüllen sind. Dies könnte der Anleitung durch die nationalen Datenschutzbehörden, durch die Artikel-29-Datenschutzgruppe oder sogar durch den EDSB in seiner Aufsichtsfunktion unterliegen, falls RPAS durch Organe und Einrichtungen der EU zur Verarbeitung personenbezogener Daten eingesetzt werden würden.

II. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

II.1. RPAS verarbeiten in den meisten ihrer Anwendungen personenbezogene Daten

14. RPAS sind Luftfahrtsysteme, die nicht *per se* personenbezogene Daten verarbeiten. Wie in der Mitteilung angegeben¹⁵ bieten sie jedoch nach ihrer Kombination mit anderen Technologien viele Anwendungen und führen zu sehr vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten für Gewerbe, Fachkreise, Strafvollzugsbehörden, Nachrichtendienste und Privatpersonen.

15. Diese Technologien ermöglichen oder implizieren zumeist die Verarbeitung personenbezogener Daten und lösen daher die Anwendung eines Datenschutzrahmens aus. Viele RPAS, die auf den Markt gebracht werden, werden z. B. eine Videokamera mit spezialisierter Software zur Verarbeitung der Videos umfassen. Diese Kamera mit ihrer spezialisierten Software könnte durchaus Fähigkeiten wie z. B. einen leistungsstarken Zoom, Gesichtserkennung, Verhaltensprofilierung, Bewegungserkennung oder Kennzeichenerkennung haben.¹⁶ RPAS könnten darüber hinaus mit Wi-Fi-Sensoren, Mikrofonen und Tonaufzeichnungssystemen, biometrische Daten verarbeitenden biometrischen Sensoren, den Standort der gefilmten Person verarbeitenden GPS-Systemen oder Systemen ausgestattet sein, die die IP-Adressen sämtlicher Geräte in einem Gebäude lesen, das durch das RPAS überflogen wird. Eingebettete Technologien könnten ebenfalls die Möglichkeit bergen, Geräte mit RFID-Chips und Personen bzw. Fahrzeuge, die sie tragen, zu verfolgen.

16. Die eingebettete Technologie wird daher die Möglichkeit bieten, Daten zu sammeln, aufzuzeichnen, zu organisieren, zu speichern, zu nutzen und zu kombinieren, was Bedienern die direkte oder indirekte Identifikation von Personen ermöglicht¹⁷. Diese Identifikation könnte durch einen menschlichen Bediener, durch automatischen Abgleich des aufgenommenen Bildes mit dem Gesichtserkennungsprogramm einer bestehenden Datenbank, durch Scannen zur Erkennung eines Smartphones und dessen Verwendung zur Identifikation der Person, durch Nutzung von RFID in Reisepässen usw. erfolgen. Daher können RPAS zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG verwendet werden¹⁸.

¹⁵ Siehe Seite 1, Überschrift 1.

¹⁶ Dies wird zu gegebener Zeit möglicherweise durch Thermosensoren, Nachtsicht, Radar mit synthetischer Apertur, See-Through-Abbildungssystemen (Decken/Wände) ergänzt und mit Algorithmen und in Zukunft künstlicher Intelligenz vermischt werden.

¹⁷ Beispiel siehe <http://www.mmu.ac.uk/news/news-items/2211/>

¹⁸ 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.

II.2. RPAS ermöglichen die Verarbeitung von mehr personenbezogenen Daten als Flugzeuge und Videoüberwachungsanlagen

17. Der EDSB ist der Ansicht, dass RPAS zunächst von bemannten Flugsystemen unterschieden werden sollten, da die eingebetteten Kapazitäten viel mehr als das bloße Auge offenlegen können. RPAS können mit Technologie verwendet werden, die das menschliche Sehvermögen übertreffen und Details erfassen würde, die von Menschen nicht erkannt werden können. Darüber hinaus ermöglichen ihre „Mobilität und Diskretion“ in viel mehr Situationen als bemannte Flugsysteme eingesetzt werden zu können.
18. Zweitens haben mit Videokameras ausgestattete RPAS offensichtlich viele Eigenschaften mit Videoüberwachungsanlagen gemein. Sie ermöglichen fortwährende Aufzeichnung oder das Auslösen der Aufzeichnung auf der Grundlage von z. B. Bewegungserkennung. Ihre Mobilität und Diskretion bieten jedoch mehr und außerdem immer unterschiedlichere Nutzungsmöglichkeiten. In anderen Worten: Sie verleihen den anspruchsvollsten Kameras Flügel. RPAS ermöglichen z. B. die Aufnahme von Bildern, die nicht verfügbar wären, wenn die Kamera an den Boden gebunden wäre (Privatanwesen mit hohen Zäunen, hoch angelegte Terrassen, Garten). Außerdem sind RPAS im Gegensatz zu Kameras, die zumeist sichtbar sind, aus Bodenhöhe nicht immer sichtbar. Sowohl ihre Mobilität als auch ihre Diskretion erleichtert die Verfolgung von Personen. Die Notwendigkeit, Teile der gefilmten Bereiche zu verbergen, um die Privatsphäre von Personen zu respektieren, führt zu mehr Herausforderungen aufgrund konstanter Mobilität und Zoom-Möglichkeiten.
19. Darüber hinaus können RPAS in Kombination mit anderen Technologien zu extrem leistungsstarken Überwachungsinstrumenten werden. Da sie eine Vielzahl von Sensoren tragen, systematische Überwachung (offen und verdeckt) von Personen oder Gruppen (z. B. bei Demonstrationen) durchführen und extrem vielseitig (können fast überall hin gehen) sein können, bieten sie die Möglichkeit schärfster Überwachung. Sie können beispielsweise abgeschlossene Gärten überfliegen, Personen auf der Straße verfolgen und die Anzahl von Personen in einem Gebäude oder in einem bestimmten Raum erkennen und zählen. Die Technologie, die sie transportieren können und die Tatsache, dass sie entweder groß und sichtbar oder klein und praktisch unsichtbar (verstohlen, heimlich) sein können, kann sie extrem intrusiv werden lassen.
20. Demzufolge stellen die meisten der in Punkt 15 dieser Stellungnahme beschriebenen verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten für RPAS (Filmen, Tonaufnahmen, biometrische Sensoren...) einen Eingriff in das durch Artikel 8 der Konvention des Europarates über Menschenrechte (nachstehend „EMRK“) und Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend „die Charta“) garantierte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens dar. Da die meisten dieser Nutzungen die Verarbeitung personenbezogener Daten umfassen, müssen darüber hinaus ebenfalls die in Artikel 8 der Charta festgelegten Bedingungen für diese Verarbeitung beachtet werden.

21. Daher ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass RPAS, wie in der Mitteilung hervorgehoben wird, am EU-Markt in voller Übereinstimmung mit dem in Artikel 8 der EMRK und Artikel 7 der Charta garantierten Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und mit dem in Artikel 8 der Charta garantierten Recht auf Schutz personenbezogener Daten entwickelt werden.
22. In den Datenschutzbestimmungen ist eine Reihe von Anforderungen und Schutzvorkehrungen festgelegt, die dem für die Verarbeitung Verantwortlichen die Verarbeitung personenbezogener Daten ermöglichen, unter der Voraussetzung, dass RPAS transparent und zu legalen Zwecken eingesetzt werden und dass sie Personen auf die durch RPAS durchgeführten Handlungen aufmerksam machen, wenn diese die Verarbeitung derer personenbezogenen Daten umfassen. Da RPAS pilotenferngesteuert sind, sollten die für die Verarbeitung Verantwortlichen die Aufmerksamkeit nicht nur auf den Akt der Steuerung richten, sondern auch die möglichen Folgen aufzeigen. Die Berücksichtigung der Rechte von Personen auf Privatsphäre und Datenschutz sollte deren Bewusstsein für die Folgen ihrer Handlungen schärfen.

II.3. Folge: Die Nutzung von RPAS zu zivilen Zwecken muss die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz respektieren

23. Die Nutzung von RPAS zu zivilen Zwecken muss die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz respektieren. Der EDSB begrüßt daher die Bezugnahme in der Mitteilung auf den EU-Datenschutzrechtsrahmen und die Einfügung des den Grundrechten gewidmeten Kapitels 3.4. Wir werden diesen Rahmen und seine Anwendung auf eine Vielzahl von Situationen, in denen RPAS genutzt werden können, in diesem Teil der Stellungnahme weiter ausführen.

Die Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz sind Personen in der EU gewährte Grundrechte

24. Wie oben angemerkt ist das Recht auf Privatsphäre ein Grundrecht, das in Artikel 8 EMRK und Artikel 7 der Charta verankert ist. Ein Eingriff in dieses Recht sollte nur in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 EMRK und Artikel 52 Absatz 1 der Charta gestattet sein.
25. Außerdem gilt das in Artikel 8 der Charta und Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: „der AEUV“) verankerte Grundrecht auf Datenschutz für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Mitgliedstaaten und die Organe der EU haben eine positive Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten über RPAS, sei es für Gewerbe, Fachkreise, Strafvollzugsbehörden, Nachrichtendienste oder Privatpersonen, die wesentlichen in Artikel 8 der Charta festgelegten Elemente sowie die im EU-Sekundärrecht festgelegten detaillierteren Regeln respektiert.
26. Nach dem Sekundärrecht legen die Richtlinie 95/46/EG, der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates¹⁹, die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und die Richtlinie

¹⁹ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.

2002/58/EG²⁰ wie durch den Gerichtshof der Europäischen Union (nachstehend „EuGH“) ausgelegt, detaillierte Bedingungen und Schutzvorkehrungen fest, um die rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen. Das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Konvention Nr. 108) sieht ebenfalls maßgebliche Schutzvorkehrungen vor.

27. Die Artikulation dieser Rechtsansprüche mit den verschiedenen möglichen Zwecken, zu denen personenbezogene Daten unter Nutzung von RPAS verarbeitet werden können, wird in den folgenden Abschnitten erklärt.

Erwartungen von Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten im öffentlichen Raum in der EU

28. In der EU ist der Ort in einem öffentlichen oder privaten Raum anders als in anderen Gerichtsbarkeiten²¹ kein maßgebliches Kriterium bei der Bestimmung, ob das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf Datenschutz gilt oder nicht.

29. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ruft in seinem Urteil *Von Hannover gegen Deutschland* in Erinnerung²², dass *„der Begriff Privatleben eine Reihe von Aspekten umfasst, die sich auf die Identität einer Person beziehen, wie ihren Namen, ihr Bild, ihre körperliche und geistige Integrität; die Garantie nach Artikel 8 der Konvention dient hauptsächlich dazu, die Entwicklung der Persönlichkeit jedes Einzelnen im Rahmen der Beziehungen zu anderen Mitmenschen unter Ausschluss äußerer Eingriffe zu gewährleisten. Demnach gibt es zwischen dem Einzelnen und Dritten eine interaktive Zone, die auch in einem öffentlichen Zusammenhang dem Privatleben zugerechnet werden kann. Die Veröffentlichung eines Fotos greift somit in das Privatleben einer Person ein, selbst wenn es sich bei dieser Person um eine Person des öffentlichen Lebens handelt“*²³. Der Gerichtshof erinnert auch daran, dass *„eine – selbst in der Öffentlichkeit bekannte – Person unter bestimmten Umständen eine „berechtigte Erwartung“ auf Schutz und Achtung ihres Privatlebens geltend machen kann“*²⁴.

30. Aufgrund dessen können Personen in einem öffentlichen Raum, und zwar sowohl Privatpersonen als auch Personen des öffentlichen Lebens, dennoch z. B. ihr Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens geltend machen, d. h. das Recht, nicht mit einem Zoomobjektiv oder einem Richtmikrofon anvisiert zu werden oder vor der Offenlegung der Gesamtheit ihrer Bewegungen gegenüber

²⁰ 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).

²¹ Siehe Rechtsprechung der USA zu Luftraumüberwachung, gemäß der die Polizei berechtigterweise einen Garten überfliegen und Elemente entdecken kann, die einen Bestandteil einer Straftat darstellen. Es liegt kein Eingriff in die Privatsphäre der betreffenden Person vor, da „jedes Mitglied der Öffentlichkeit, das in diesem Luftraum fliegt und nach unten sieht, alles sehen könnte, dass diese Polizeibeamten gesehen haben“. US Supreme Court, 1986, Kalifornien gegen Ciralo.

²² Anträge Nrn. 40660/08 und 60641/08, *Rechtssache Von Hannover gegen Deutschland (Nr. 2)*, Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 7. Februar 2012.

²³ Siehe Punkt 95 des obigen Urteils.

²⁴ Siehe Punkt 97 des obigen Urteils.

der Öffentlichkeit, vor Verfolgung oder vor der Aufzeichnung ihrer Gespräche geschützt zu werden.

31. Gleichzeitig löst die Verarbeitung personenbezogener Daten die Anwendung des europäischen Datenschutzrechtsrahmens aus, und zwar ungeachtet dessen, wo diese Verarbeitung durchgeführt wird, ob in einem öffentlichen oder in einem privaten Raum, solange die Verarbeitung im Zusammenhang der Tätigkeiten einer Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen in der EU oder mit in der EU befindlichen Ausrüstungen oder Mitteln stattfindet²⁵.
32. Obwohl technologische Entwicklungen einen erheblichen Anstieg der Überwachung von Personen im öffentlichen Raum oder sogar in privaten Räumen (wie z. B. ihrem Haus, auf Balkons oder im Garten) und die Verarbeitung einer größeren Menge an personenbezogenen Daten gestatten würden, blieben diese Rechte bestehen und die von ihnen repräsentierten Schutzvorkehrungen würden nicht in geringem Maße angewandt werden.

Anwendbarkeit des Datenschutzrahmens auf die Nutzung von RPAS für private Betätigungen, insbesondere von Hobbyisten

33. Das Recht auf Datenschutz gilt in den begrenzten Ausnahmefällen in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 95/46/EG nicht. Von diesen Ausnahmefällen könnte die Ausnahmeklausel für Privathaushalte für einige beschränkte Nutzungen von RPAS maßgeblich sein. Demnach ist das Recht auf Datenschutz ausgeschlossen, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten streng auf die Verarbeitung durch eine natürliche Person im Verlauf ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten beschränkt ist. Erwägungsgrund 12 bezieht sich auf Tätigkeiten, die ausschließlich persönlicher oder familiärer Natur sind. Schriftverkehr oder Führung von Anschriftenverzeichnissen werden als Beispiele für aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossene Tätigkeiten angeführt.
34. In seinem Urteil im Fall *Bodil Lindqvist*²⁶ hat der EuGH klargestellt, dass mit der im zweiten Gedankenstrich von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 95/46 vorgesehenen Ausnahme „*nur Tätigkeiten gemeint sind, die zum Privat- oder Familienleben von Einzelpersonen gehören, was offensichtlich nicht der Fall ist bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, die in deren Veröffentlichung im Internet besteht, so dass diese Daten einer unbegrenzten Zahl von Personen zugänglich gemacht werden*“.
35. Demzufolge würde die durch Privatnutzer durchgeführte Verarbeitung personenbezogener Daten durch RPAS in den Fällen nicht unter die Ausnahmeklausel für Privathaushalte fallen, in denen die Nutzung von RPAS darauf ausgerichtet ist, das entstehende Video/die entstehenden Tonaufnahmen/Bilder oder sonstigen Daten weiterzugeben oder sogar zu veröffentlichen, die die direkte oder indirekte Identifikation einer Person im

²⁵ Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und c der Richtlinie 95/46/EG.

²⁶ Rechtssache C-101/01, *Bodil Lindqvist*, Urteil vom 6. November 2003, Punkte 46-47.

Internet und demzufolge deren Offenlegung gegenüber einer unbegrenzten Zahl von Personen (z. B. über ein soziales Netzwerk) möglich machen.

36. Außerdem hat die Artikel-29-Datenschutzgruppe im Anhang zu ihrer Stellungnahme zur aktuellen Diskussion über das Datenschutzreformpaket²⁷ eine Reihe von Kriterien vorgeschlagen, die dabei helfen sollen, festzulegen, ob eine Verarbeitung zu persönlichen oder familiären Zwecken erfolgt oder nicht²⁸. Bei der Anwendung dieser Kriterien auf RPAS kann häufig gefolgert werden, dass die Ausnahmeklausel für Privathaushalte in vielen Fällen nicht gelten würde.
37. Wie in dem Dokument angegeben „*sind keine dieser Kriterien an sich notwendigerweise bestimmend. Jedoch ist eine Kombination dieser Faktoren zu nutzen, um zu bestimmen, ob eine bestimmte Verarbeitung in den Anwendungsbereich persönlicher oder familiärer Verarbeitung fällt oder nicht*“. Für dieses Ziel muss festgelegt werden,
- ob die personenbezogenen Daten an eine unbegrenzte Anzahl von Personen und nicht an eine begrenzte Gemeinschaft von Freunden, Familienmitgliedern oder Bekannten verteilt werden,
 - ob die personenbezogenen Daten über Personen gesammelt worden sind, die keine persönliche oder familiäre Beziehung mit der Person haben, die sie verbreitet,
 - ob Umfang und Häufigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten auf professionelle oder Vollzeit-Tätigkeiten hinweisen,
 - ob es Nachweise für eine Reihe von Personen gibt, die kollektiv und organisiert zusammenarbeiten,
 - ob es zu möglichen nachteiligen Auswirkungen auf Personen einschließlich Eingriff in deren Privatsphäre kommt.
38. Bei der Anwendung dieser Kriterien auf die Nutzung von RPAS durch private Nutzer/Bürger zu privaten Zwecken oder als Hobby und auf die entstehende Verarbeitung personenbezogener Daten kommt man zu dem Schluss, dass die über RPAS durchgeführte Verarbeitung einige dieser Kriterien erfüllen und nicht durch die Ausnahmeklausel für Privathaushalte umfasst sein könnte. Personenbezogene Daten könnten z. B. an eine unbegrenzte Anzahl von Personen anstatt an eine begrenzte Gemeinschaft von Freunden, Familienmitgliedern oder Bekannten verteilt werden. Dies war beispielsweise der Fall, als ein über RPAS aufgezeichneter Film über eine französische Stadt auf einem Videportal eingestellt wurde. Falls RPAS zu privaten Zwecken in öffentlichen Bereichen genutzt würden, ist es außerdem wahrscheinlich, dass die Daten vieler Personen ohne persönliche Beziehung zu dem Piloten gesammelt werden würden oder dass viele Personen ohne persönliche Beziehung zu dem Piloten in der Lage wären, auf diese Daten zuzugreifen. Umfang und Häufigkeit könnten stark variieren, was davon abhängt, ob Hobbyisten Clubs oder Vereinigungen beitreten oder zuweilen, jedoch nicht notwendigerweise oder systematisch, kollektiv oder organisiert

²⁷ Stellungnahme der Datenschutzgruppe zur aktuellen Diskussion über das Datenschutzreformpaket vom 27.02.2013, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130227_statement_dp_reform_package_en.pdf

²⁸ Anhang 2, Vorschläge für Änderungen in Bezug auf die Ausnahme für persönliche oder familiäre Tätigkeiten, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130227_statement_dp_annex2_en.pdf.

handeln. Das letzte Kriterium ist sogar noch erheblicher, da es unleugbare mögliche nachteilige Auswirkungen auf Personen, d. h. den Eingriff in deren Privatsphäre gibt.

39. Dieser Analyse zufolge könnte die Nutzung von RPAS durch Personen für private Zwecke ziemlich häufig den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG unterliegen. Als Voraussetzung zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen muss die Verarbeitung personenbezogener Daten in jedem Fall in jeder Hinsicht rechtmäßig sein. Dies bedeutet auch die Einhaltung anderer maßgeblicher Bestimmungen in Bereichen wie z. B. Strafrecht, geistiges Eigentum, Luftfahrt oder Umweltrecht.

Anwendbarkeit des Datenschutzrahmens auf die Nutzung von RPAS zu gewerblichen oder beruflichen und administrativen Zwecken

40. Die Verarbeitung personenbezogener Daten über ein RPAS zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken muss mit den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG übereinstimmen, falls der für die Verarbeitung Verantwortliche im Gebiet der EU niedergelassen ist oder im Gebiet eines EU-Mitgliedstaats befindliche Ausrüstung benutzt²⁹. Der territoriale Anwendungsbereich der Richtlinie wurde durch den EuGH vor Kurzem in seinem Urteil *Google Spain gegen AEPD*³⁰ klargestellt. In diesem Urteil berücksichtigte der Gerichtshof eine Reihe von Elementen wie beispielsweise das Vorhandensein einer Niederlassung auf dem Gebiet eines EU-Mitgliedstaats und das Verhältnis zwischen den Tätigkeiten dieser Niederlassung und der fraglichen Datenverarbeitung, um über die Anwendbarkeit des EU-Datenschutzrechts auf eine Verarbeitung zu entscheiden, die online durch ein Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb der EU vorgenommen wurde. Artikel 3 der vorgeschlagenen Datenschutz-Grundverordnung³¹ (nachstehend „DSGV“), die noch immer verhandelt wird, würde diesen Anwendungsbereich erweitern auf die *„Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit diese im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union erfolgt“*³² und *„auf die Verarbeitung personenbezogener Daten von in der Union ansässigen betroffenen Personen durch einen nicht in der Union niedergelassenen für die Verarbeitung Verantwortlichen, wenn die Datenverarbeitung (a) dazu dient, diesen Personen in der Union Waren oder Dienstleistungen anzubieten, oder (b) der Beobachtung ihres Verhaltens dient“*³³.

²⁹ Wie in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG festgelegt. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c muss die Nutzung von Ausrüstung im EU-Gebiet zum Zweck der Verarbeitung personenbezogener Daten mit den nationalen Datenschutzbestimmungen in dieser Gerichtsbarkeit übereinstimmen. Dies kann Folgen für grenzüberschreitend operierte Drohnen haben, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob die Drohne als Hilfsmittel zur Verarbeitung personenbezogener Daten im EU-Gebiet eingesetzt wird. Für weitere Anleitung siehe Artikel 29 der Stellungnahme der Datenschutzgruppe 8/2010 über anwendbares Recht, angenommen am 16.12.2010.

³⁰ Rechtssache C-131/12., *Google Spain SL, Google Inc. gegen Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)*, Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2014.

³¹ KOM(2012) 11 endgültig, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), 25.1.2012.

³² Siehe DSGVO Artikel 3 Absatz 1.

³³ Siehe DSGVO Artikel 3 Absatz 2.

41. Die Hersteller von RPAS und die für die Verarbeitung Verantwortlichen müssen daher die im anwendbaren Datenschutzrecht festgeschriebenen Anforderungen sowie die aus dem anwendbaren Datenschutzrahmen abgeleiteten bewährten Verfahren berücksichtigen und sollten insbesondere die Grundsätze Datenschutz durch Technik und datenschutzfreundliche Voreinstellungen umsetzen sowie Datenschutz-Folgenabschätzungen (nachstehend „DSFA“) durchführen, wenn Verarbeitungsvorgänge konkrete Gefahren für die Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen aufgrund ihrer Art, ihres Umfangs oder ihres Zwecks darstellen. Diese Praktiken sollten in Anbetracht der Tatsache, dass sie nicht nur von im aktuellen Rahmen festgelegten Verpflichtungen abgeleitet sind, sondern auch im vorgeschlagenen DSGVO³⁴, der den aktuellen Rahmen ersetzt wird, eindeutig festgelegt sein werden, erst recht berücksichtigt werden.

Anwendbarkeit des Datenschutzrahmens auf die Nutzung von RPAS zu journalistischen Zwecken

42. Artikel 9³⁵ und Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 95/46/EG beziehen sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken. Sie geben den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Ausnahmen oder Abweichungen von den Bestimmungen ihres Kapitels II über die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten, Kapitel IV über die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer und Kapitel VI über die Kontrollstelle und Gruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten vorzusehen, falls diese notwendig sind, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.

43. Nichtsdestotrotz gilt, wie durch den EuGH im *Satamedia*-Beschluss³⁶ festgestellt wird, dass *„Tätigkeiten [...] als journalistische Tätigkeiten eingestuft werden, wenn sie zum Zweck haben, Informationen, Meinungen oder Ideen, mit welchem Übertragungsmittel auch immer, in der Öffentlichkeit zu verbreiten“*. Die bloße Veröffentlichung von Daten im Internet oder in einer Zeitung ohne dieses Ziel reicht nicht aus, um von der Journalismus-Ausnahme umfasst zu werden.

44. Die Nutzung von RPAS zu journalistischen Zwecken wird daher unter die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung dieses Artikels fallen. Zur Vermeidung grenzübergreifender Fragen aufgrund von Unstimmigkeiten empfiehlt der EDSB, dass die Kommission eng mit der Artikel 29-Datenschutzgruppe zur Ausarbeitung von Anleitungen im konkreten Bezug auf die Nutzung von RPAS durch Journalisten zusammenarbeitet. Diese Schlussfolgerung gilt jedoch möglicherweise nicht in ihrer Gesamtheit, falls die nationalen Maßnahmen nicht

³⁴ Siehe DSFGV Artikel 30 Absatz 3 zu Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und Artikel 33 zu Datenschutz-Folgenabschätzungen.

³⁵ Artikel 9 der Richtlinie 95/46/EG gibt Folgendes an: *„Die Mitgliedstaaten sehen für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen und Ausnahmen von diesem Kapitel sowie von den Kapiteln IV und VI nur insofern vor, als sich dies als notwendig erweist, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen“*.

³⁶ Siehe Punkt 61 der Rechtssache C-73/07, *Tietosuojavaltuutettu gegen Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy*, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 16. Dezember 2008.

auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen oder sonstigen Zwecken, sondern auf die allgemeine Nutzung von RPAS hingearbeitet haben.

Anwendbarkeit des Datenschutzrahmens auf die Nutzung von RPAS zu behördlichen Zwecken

45. Strafvollzugsbehörden, die personenbezogene Daten über RPAS verarbeiten, müssen das in Artikel 8 der EMRK festgeschriebene Grundrecht auf Achtung der Privatsphäre respektieren und eine Behörde darf nur in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 der EMRK und der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in die Ausübung dieses Rechts eingreifen. Daher müssen ihre Tätigkeiten in Übereinstimmung mit dem Gesetz stattfinden, d. h. auf einem Gesetz basieren oder durch ein Gesetz vorgeschrieben sein, wobei dieses Gesetz öffentlich zugänglich sein muss, damit die Bürger Informationen darüber erhalten können, wie in ihre Rechte eingegriffen werden kann. Dieses Gesetz sollte außerdem vorhersehbar sein, d. h. es muss ausreichend klar und detailliert sein, damit die Bürger vorhersehen können, wann sie wahrscheinlich Maßnahmen unter Beteiligung von RPAS ausgesetzt sein werden. Die Methoden und Arten von Einsätzen von RPAS durch Strafvollzugsbehörden sollten nicht geheim sein. Dieser Einsatz sollte einem der in Artikel 8 Absatz 2 der EMRK dargelegten rechtmäßigen Zwecke dienen und in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sein, d. h. die Erwiderung auf eine „dringende soziale Notwendigkeit“ sein. Der EGMR hat diese Anforderungen auf den Eingriff durch Strafvollzugsbehörden in die Ausübung des Rechts auf Privatsphäre in seinem Urteil *S. und Marper* angewandt³⁷.
46. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Strafvollzugsbehörden fällt außerdem unter die Artikel 7 und 8 der Charta und Artikel 16 AEUV. In diesen Dokumenten werden Anforderungen zum Schutz der Grundrechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten festgelegt, die durch detaillierter Regelungen im EU-Sekundärrecht ergänzt werden. Wenn RPAS beispielsweise im Rahmen einer polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen eingesetzt werden, muss jeder Austausch von durch RPAS gesammelten personenbezogenen Daten unter Mitgliedstaaten deren Anforderungen einhalten, die im Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, festgelegt sind³⁸.
47. Detailliertere Regelungen sind ebenfalls in konkreten internationalen Dokumenten zu finden, in denen alle EU-Mitgliedstaaten als eine Partei genannt sind. Soweit personenbezogene Daten verarbeitet werden, müssen insbesondere die in der Konvention 108 des Europarates und in der Empfehlung Nr. R(87)15 des

³⁷ Anträge Nrn. 30562/04 und 30566/04, Rechtssache *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil der Großen Kammer des EGMR vom 4. Dezember 2008.

³⁸ Siehe hierzu auch die Begründung der Europäischen Kommission zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr /* KOM/2012/010 endgültig - 2012/0010 (COD). Insbesondere Seite 2 Punkt 2.

Ministerkomitees des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich festgelegten Anforderungen durch die zum Zweck von Strafvollzug und nationaler Sicherheit personenbezogene Daten verarbeitenden Behörden eingehalten werden.

48. Aufgrund dessen muss jede in Rechte eingreifende Verarbeitung durch Strafvollzugsbehörden den erforderlichen Datenschutzvorkehrungen unterliegen, die durch den EuGH im Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland* in Erinnerung gerufen wurden³⁹.
49. Es sollte insbesondere sichergestellt werden, dass Strafvollzugsbehörden ein RPAS nur im Rahmen einer konkreten Ermittlung einsetzen, wenn dessen Einsatz als notwendig erachtet wird und wenn nicht ein anderes, weniger in Rechte eingreifendes Mittel denselben Zweck erfüllen würde. Wir möchten ebenfalls auf die Datenschutzbeschränkungen für automatisch erzwungene Entscheidungen hinweisen.

Anwendbarkeit des Datenschutzrahmens auf die Nutzung von RPAS für Nachrichtendienste

50. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 des Vertrag über die Europäische Union (nachstehend: „EUV“) bleibt die nationale Sicherheit die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Der EuGH hat bestätigt, dass der Einsatz von RPAS zu Zwecken, die nicht durch den Anwendungsbereich des Vertrags umfasst sind, z. B. für den Nachrichtendienst, trotzdem die Schlüsselprinzipien von Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit beachten sollte, die in Artikel 8 der EMRK wie durch die Rechtsprechung des EGMR ausgelegt (siehe oben) dargelegt sind⁴⁰. Außerdem muss die in Artikel 4 Absatz 2 festgelegte Ausnahme eng ausgelegt werden⁴¹, sodass Tätigkeiten von Nachrichtendiensten, die innerhalb des Anwendungsbereichs des EU-Rechts fallen (z. B. Überwachung für Außenpolitik, Strafvollzug oder rein gewerbliche Zwecke) diese Prinzipien einhalten.
51. Dies wurde durch den EDSB in der Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Wiederherstellung des Vertrauens beim Datenaustausch zwischen der EU und den USA“⁴² durch Folgendes in Erinnerung gerufen: *„Im Augenblick der Durchführung einer Überwachungstätigkeit, die eine neue Verarbeitung bedeutet, würde das Erfordernis einer Genehmigung der Tätigkeit durch einen Richter oder eine*

³⁹ Urteil in den Verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland und Seitlinger und Andere*.

⁴⁰ Urteil in den Verbundenen Rechtssachen C-465/00 C-138/01 und C-139/01, *Rundfunk*, Abs.72 und 91.

⁴¹ Urteil in der Rechtssache C-222/84, *Marguerite Johnston gegen Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*.

⁴² Siehe Stellungnahme des EDSB vom 20. Februar 2014 zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Wiederherstellung des Vertrauens beim Datenaustausch zwischen der EU und den USA“ und zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Über die Funktionsweise der Safe-Harbour-Regelung aus Sicht der EU-Bürger und der in der EU niedergelassenen Unternehmen“.

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2014/14-02-20_EU_US_rebuliding_trust_DE.pdf.

andere unabhängige Behörde das Missbrauchsrisiko senken, weil dann gewährleistet wäre, dass Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit in dem Moment bestimmt werden, in dem Entscheidungen getroffen werden, die das Privatleben von Bürgern berühren. Die Genehmigung sollte eine Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme enthalten, gegebenenfalls angemessene Garantien vorsehen und befristet sein⁴³“.

52. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat ebenfalls Folgendes hervorgehoben⁴⁴:
„Überwachungsprogramme, die auf der unterschiedslosen und flächendeckenden Sammlung personenbezogener Daten basieren, können keinesfalls den in diesen Datenschutzgrundsätzen niedergelegten Anforderungen an die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit genügen. Beschränkungen der Grundrechte sind der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zufolge eng auszulegen. Dazu gehört, dass alle Eingriffe im Hinblick auf das verfolgte Ziel erforderlich und verhältnismäßig sein müssen.“

III. SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN

53. Der EDSB wünscht, diese spezifischen Anmerkungen an die Kommission zu richten, um eine schnelle Einführung von RPAS im EU-Gebiet auf der Grundlage der Zusicherung zu ermöglichen, dass die zukünftigen politischen Entscheidungsprozesse oder Maßnahmen in Bezug auf RPAS Anforderungen bezüglich Datenschutz und Achtung der Privatsphäre integrieren.

III.1. Umfang der politischen Maßnahmen der EU zu RPAS

54. Die Kommission ist momentan nicht für die Regulierung von RPAS unter 150 kg zuständig⁴⁵, wobei die Europäische Agentur für Flugsicherheit nur für die Regulierung von RPAS über 150 kg zuständig ist. Jedoch unterliegen RPAS-Einsätze ungeachtet des Gewichts des Flugsystems wie oben erwähnt dem Europäischen und dem EU-Datenschutzrahmen und den nationalen Rechtsvorschriften, die ihn soweit umsetzen, wie die Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligt ist. In dieser Hinsicht sollte die EU eine führende Rolle spielen und Hersteller, Benutzer und betroffene Personen über den bestehenden Datenschutzrahmen ungeachtet der Größe der RPAS aufklären.

⁴³ Siehe Punkt 75 der obigen Stellungnahme.

⁴⁴ Siehe Stellungnahme 04/2014 zur Überwachung der elektronischen Kommunikation zu nachrichtendienstlichen und nationalen Sicherheitszwecken, Angenommen am 10. April 2014, 819/14/DE WP 215, Seite 6, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp215_de.pdf.

⁴⁵ Siehe insbesondere die EU-Verordnung über gemeinsame Vorschriften in der Zivilluftfahrt, die derzeit nur auf RPAS über 150 kg anwendbar ist und deren Anhang II Siehe den in Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG angesprochenen Anhang 2 Luftfahrzeuge, (i) „Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 gilt nicht für Luftfahrzeuge, die zu mindestens einer der nachfolgenden Kategorien gehören: [...] unbemannte Luftfahrzeuge mit einer Betriebsmasse von nicht mehr als 150 kg;“.

55. In Anbetracht der zwingenden Notwendigkeit der Sicherstellung der Achtung der Privatsphäre, des Schutzes personenbezogener Daten und von Sicherheitsanforderungen in Bezug auf diese potentiell hochintrusive neue Technologie begrüßt der EDSB, dass in der Mitteilung angegeben wird, dass der aktuelle Umfang der politischen Maßnahmen der EU zu RPAS „überprüft“ werden sollte⁴⁶. In der Tat gelten die aus der in den Punkten 17 bis 19 angesprochenen Mobilität und Diskretion entstehenden Gefahren insbesondere für kleinere und leichtere RPAS, deren mögliche Verbreitung die Harmonisierung der auf sie anwendbaren Regelungen erfordert. Falls die Kommission politische Maßnahmen im Bereich der RPAS einschließlich leichten RPAS beschließen sollte, sollten diese Maßnahmen auch anwendbare Datenschutzbestimmungen und die allgemeinen Verpflichtungen gemäß den Artikeln 7 und 8 der Charta berücksichtigen, um die erforderlichen und angemessenen Schutzvorkehrungen zu treffen.
56. Da die Erfüllung von Datenschutzverpflichtungen am besten gewährleistet werden kann, indem sie von Anfang an unter Anwendung des Grundsatzes des Datenschutzes durch Technik berücksichtigt werden, anstatt sie später zu ergänzen, sollte die Kommission darüber hinaus auch die RPAS-Hersteller zu deren Erfüllung bewegen. Der Grundsatz des Datenschutzes durch Technik ist eine der wichtigsten Verpflichtungen, die in der oben genannten Datenschutz-Grundverordnung eingeführt werden⁴⁷. Der EDSB würde es befürworten, wenn die Einhaltung von Vorschriften durch Hersteller gefördert werden würde, um dafür zu sorgen, dass RPAS auf eine Weise entworfen werden, die Datenschutzerfordernisse angemessen einbettet (siehe die weiteren Anmerkungen unter III.2).

III.2. Beginn einer öffentlichen Debatte durch die Aufklärung über die Auswirkungen der Nutzung von RPAS auf die Privatsphäre

57. Der EDSB begrüßt die Initiativen und die Aufklärungskampagnen, die mit der Einführung von RPAS auf dem EU-Zivilmarkt einhergehen sollten. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Öffentlichkeit über die Auswirkungen von RPAS auf Privatsphäre und Datenschutz und über die Verpflichtungen aufzuklären, die Hersteller, für die Verarbeitung Verantwortlichen, Auftragsverarbeiter und Nutzer erfüllen müssen.
58. In dieser Hinsicht würden wir die Arbeit hervorheben, die bereits durch einige nationale Datenschutzbehörden zu den Auswirkungen von RPAS auf das Recht zur Achtung der Privatsphäre und zum Schutz personenbezogener Daten geleistet worden ist⁴⁸.

⁴⁶ Siehe Seite 5, Teil 3.1.

⁴⁷ Siehe Punkt 41.

⁴⁸ Die CNIL veröffentlichte Ende 2013 eine Untersuchung zu Drohnen im Hinblick auf diese Angelegenheit, der UK Information Commissioner führt momentan eine Konsultation zur Aktualisierung seiner Verfahrensregeln für Videoüberwachungsanlagen durch, der jetzt einen Abschnitt zu Drohnen enthält, und die belgische Datenschutzbehörde hat im April 2014 Häufig gestellte Fragen zu diesem Thema veröffentlicht.

59. Außerdem wurden sowohl der EDSB als auch die Artikel-29-Datenschutzgruppe bereits früh mit der durch die Kommission zu RPAS durchgeführten Überlegung in Verbindung gebracht. Der EDSB möchte diese enge Zusammenarbeit mit der Kommission im Rahmen der Artikel-29-Datenschutzgruppe fortsetzen, um auf harmonisierte Weise dafür zu sorgen, dass RPAS in Übereinstimmung mit den anwendbaren Datenschutzanforderungen eingesetzt werden.

III.3. Unterstützung der Umsetzung von Datenschutz durch Technik durch RPAS-Hersteller

60. RPAS, die im EU-Gebiet eingesetzt werden sollen, müssen in der Praxis von Beginn an Datenschutz und Achtung der Privatsphäre integrieren. Dies muss unter Berücksichtigung der Besonderheiten von RPAS erfolgen: Sie bestehen im Wesentlichen aus einem Fluggerät, dem Träger und einer Ladung, bei der es sich um ein Datenverarbeitungssystem handeln könnte, und beide Teile können von völlig verschiedenen Herstellern produziert werden, die möglicherweise gar nichts über die anschließende Kombination und ihre Fähigkeiten wissen. In diesem Sinne sollte die Kommission Hersteller ermutigen, Datenschutz durch Technik jedes Mal zu berücksichtigen, wenn das entworfene Produkt möglicherweise auf eine die Privatsphäre störende Weise eingesetzt werden soll, z. B. durch Hersteller kompletter Überwachungssysteme und durch Hersteller von Nachrüstsystemen. Diese ist angesichts dessen umso mehr eine sinnvolle Vorgehensweise, dass Datenschutz durch Technik nach der DSGVO eine konkrete gesetzliche Anforderung werden wird⁴⁹. Später, wenn die durch den Nutzer erfolgte Kombination und die Nutzungsbedingungen der RPAS zu in die Privatsphäre eingreifenden Handlungen führen, wird die letztlich Verantwortung beim Nutzer liegen.

61. RPAS-Hersteller sollten dazu ermuntert werden, in den frühesten Entwicklungsstufen zu analysieren, wie ihr Gerät in das Recht einer Person auf Privatsphäre eingreifen könnte, sodass sie diese Geräte⁵⁰ auf eine Weise bauen können, die dieses Eingreifen auf das reduziert, was zum Erreichen des rechtmäßig verfolgten Zwecks erforderlich und verhältnismäßig ist. Was RPAS anbetrifft, sollte die Kommission den RPAS-Herstellern Folgendes empfehlen:

- Das Vorschlagen verschiedener Kategorien von Sensoren auf der Grundlage des Unternehmensziels von Käufern aus dem privaten Sektor, sodass sie diejenigen auswählen können, die die wenigsten Auswirkungen auf die Privatsphäre haben (z. B. braucht ein zur Erstellung genauer Straßenkarten eingesetztes RPAS wahrscheinlich keine hochauflösende Kamera, die die Nummernschilder von Fahrzeugen erkennen kann),
- Einrichtung von Vorratsdatenspeicherung durch Technik, d. h. die Möglichkeit der Terminierung automatischer und regelmäßiger Löschung der verarbeiteten Daten,
- Werkzeuge mit datenschutzfreundlichen Funktionalitäten wie z. B. der Möglichkeit zum Ein- und Ausschalten von Sensoren während des Flugs zur Verfügung stellen (sodass die Aufzeichnung nicht fortlaufend ist, sondern nur

⁴⁹ Siehe Artikel 30 Absatz 3 der DSGVO.

⁵⁰ Die Analyse von möglichen Fragen des Schutzes der Privatsphäre ist für Entwicklung und Nutzung von RPAS von entscheidender Bedeutung und sollte Geschäftsprozesse und technologische Entscheidungsfindungen lenken.

ausgelöst wird, wenn dies für den verfolgten Zweck erforderlich und verhältnismäßig ist), automatische Verschleierung von Privatbereichen, automatische Entdeckung und Pixelierung von Gesichtern, die versehentlich auf Bildern und Videos aufgenommen werden⁵¹;

- Standardmäßige Konfigurierung von durch die Geräte zur Verfügung gestellten Funktionalitäten zu den Einstellungen, die die Privatsphäre am besten wahren,
- Bereitstellung klar verständlicher Informationen für den Nutzer zu Fragen des Schutzes der Privatsphäre, die bei der Nutzung des Geräts auftreten könnten, möglicherweise in einer Datenschutzerklärung, die allen innerhalb des EU-Gebiets verkauften RPAS beiliegt.

III.4. Unterstützung der für die Verarbeitung Verantwortlichen bei der Einhaltung von Vorschriften

62. In Bezug auf den Verkauf von RPAS an private oder professionelle Endnutzer würde der EDSB empfehlen, dass zukünftige politische Maßnahmen auf EU-Ebene zur Herbeiführung dieser Verkäufe (beispielsweise Regelung zur Gerätezulassung) das Beilegen von „Datenschutzerklärungen“ in Pakete für kleine RPAS erfordern sollten. Diese Datenschutzerklärungen würden Anforderungen zu Datenschutz und Achtung der Privatsphäre in Erinnerung rufen, die auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch innerhalb der EU eingesetzte RPAS anwendbar sind und praktische Folgen erklären, wie gegebenenfalls die Verpflichtung zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung, die Verpflichtung, Personen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren, die mögliche Verpflichtung, die Datenverarbeitung der zuständigen Datenschutzbehörde zu melden und das Erfordernis, die das RPAS bedienende Person leicht identifizieren zu können.

63. Der EDSB würde jedenfalls darauf bestehen, dass sich die Nutzer von RPAS (Bürger, Unternehmen, Verwaltungsstellen, Fachkreise, Strafvollzugsbehörden, Nachrichtendienste...) über die Auswirkungen ihrer Handlungen auf die Privatsphäre im Klaren sind, dass sie ihre Anforderungen analysieren und Prozesse rund um die Nutzung der RPAS auf eine Weise umsetzen sollten, die am wenigsten auf das Recht auf Privatsphäre eingreift⁵². Dies würde typischerweise die Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung erfordern. Um die Datenschutz durch Technik-Anforderungen für Hersteller widerzuspiegeln sollten die Nutzer mindestens:

- Einen Zweck für deren Nutzung definieren, um die Gefahren von „function creep“ (schleichende Ausweitung der Zweckbestimmung) zu verhindern und nur die Daten zu sammeln, die für diesen Zweck in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Datenminimierung unbedingt erforderlich sind. Möglicher fortwährender Verfolgung durch RPAS sollten Grenzen gesetzt werden. Betroffene Personen sollten über die Nutzung von RPAS und über die Modalitäten zur Ausübung ihrer Rechte ausreichend informiert werden,

⁵¹ Siehe The Regulation of the Impact of Civilian Drones on Behavioural Privacy, 3. März 2014, Computer Law & Security Review 30, 3. Juni 2014, Roger Clarke.

⁵² Die Analyse von möglichen Fragen des Schutzes der Privatsphäre ist für Entwicklung und Nutzung von RPAS von entscheidender Bedeutung und sollte Geschäftsprozesse und technologische Entscheidungsfindungen lenken.

- Auswahl des richtigen Hilfsmittels für die Aktion, d. h. keine mit hochauflösenden Sensoren überladene RPAS auswählen, wenn diese zum Erreichen der Ziele des Nutzers nicht erforderlich sind,
 - Konfiguration des Geräts mit der am wenigsten auf das Recht auf Achtung der Privatsphäre eingreifenden Methode, d. h. eine in das Gerät integrierte datenschutzfreundliche Funktionalität sollte auf die strengsten Parameter eingestellt sein, die die Anforderungen des Nutzers erfüllen und die Privatsphäre am wenigsten beeinträchtigen würden (z. B. kurze Aufbewahrungsfristen, Verschleierung von Privatbereichen, Pixelierung von Gesichtern, die versehentlich in Bilder und Videos geraten, Einschalten von Sensoren nur bei Notwendigkeit),
 - Angemessene Verwaltung der Sicherheit gesammelter Daten.
64. Weitere Maßnahmen sind ebenfalls erforderlich, um Maßnahmen anzuregen, die die Identifikation des für ein RPAS Verantwortlichen ermöglichen würden.

IV. SCHLUSSBEMERKUNGEN

65. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass er durch die Kommission zu dieser Mitteilung konsultiert worden ist und hebt die zivilen Nutzungsmöglichkeiten von RPAS in allen nicht durch militärische Nutzungen abgedeckten Bereichen hervor, die nicht auf gewerbliche Nutzungen beschränkt sind. Er begrüßt ebenfalls, dass die Mitteilung nicht nur die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile der zivilen Nutzung von RPAS unterstreicht, sondern ebenfalls Privatsphäre, Datenschutz und Sicherheit als Schlüsselemente erkennt, mit denen die Einhaltung von Vorschriften bei deren Verbreitung sicherzustellen ist.
66. RPAS sollten von Flugzeugen und Videoüberwachungsanlagen unterschieden werden, da sie durch ihre „Mobilität und Diskretion“ in viel mehr Situationen eingesetzt werden können. Sie können außerdem mit anderen Technologien wie z. B. Kameras, Wi-Fi-Sensoren, Mikrofonen, biometrischen Sensoren, GPS-Systemen, Systemen, die IP-Adressen lesen und RFID-Ortungssystemen kombiniert werden, die sämtlich die Möglichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten bieten und gleich leistungsstarke Überwachungsgeräte darstellen.
67. Der EDSB möchte daher hervorheben, dass der Einsatz von RPAS unter Beteiligung der Verarbeitung personenbezogener Daten in den meisten Fällen einen Eingriff in das durch Artikel 8 der Konvention des Europarates über Menschenrechte (nachstehend „EMRK“) und Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend „die Charta“) garantierte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens darstellt, da er das Recht auf Vertraulichkeit und Privatsphäre herausfordert, das allen Personen in der EU garantiert wird, und daher nur unter konkreten Bedingungen und Sicherheitsvorkehrungen gestattet werden kann. Immer dann, wenn personenbezogene Daten durch in der EU betriebene RPAS verarbeitet werden, was häufig vorkommt, gilt auf jeden Fall das in Artikel 8 der Charta festgeschriebene Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und der EU-Datenschutzrechtsrahmen ist zu beachten.

68. Daher unterliegt der Einsatz von RPAS durch Privatpersonen für private Zwecke in der Praxis normalerweise den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG und fällt nur selten in die Ausnahmeklausel für Privathaushalte. Als Voraussetzung zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen muss die Verarbeitung personenbezogener Daten in jedem Fall in jeder Hinsicht rechtmäßig sein. Dies bedeutet auch die Einhaltung anderer maßgeblicher Bestimmungen in Bereichen wie z. B. Strafrecht, geistiges Eigentum, Luftfahrt oder Umweltrecht.
69. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch ein RPAS zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken muss mit den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG übereinstimmen.
70. Darüber hinaus möchte der EDSB in Erinnerung rufen, dass die bloße Veröffentlichung von Daten im Internet oder in einer Zeitung ohne das Ziel, die öffentlichen Informationen, Meinungen oder Ideen offenzulegen, nicht ausreicht, um unter die Journalismus-Ausnahme von Artikel 9 der Richtlinie 95/46/EG zu fallen.
71. Beim Einsatz von RPAS durch Strafvollzugsbehörden muss ebenfalls das Grundrecht auf Achtung der Privatsphäre eingehalten werden, sodass diese Tätigkeiten auf einem klaren und zugänglichen Gesetz basieren, einem rechtmäßigen Ziel dienen und in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich und dem verfolgten Zweck angemessen sein müssen. Wenn sie zur Verarbeitung personenbezogener Daten führen, unterliegen sie den auf Ebene der EU und des Europarates festgelegten Datenschutzvorkehrungen.
72. Beim Einsatz von RPAS zu nachrichtendienstlichen Zwecken müssen die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit respektiert werden.
73. In Anbetracht der zwingenden Notwendigkeit der Sicherstellung der Achtung der Privatsphäre, des Schutzes personenbezogener Daten und von Sicherheitsanforderungen in Bezug auf diese potentiell hochintrusive neue Technologie unterstützt der EDSB, dass die Kommission ihre fehlende Zuständigkeit für die Regulierung von RPAS unter 150 kg überprüft.
74. Der EDSB begrüßt ebenfalls die Initiativen und die Aufklärungskampagnen, die mit der Einführung von RPAS auf dem EU-Zivilmarkt einhergehen sollten.
75. Der EDSB empfiehlt, dass die Kommission die RPAS-Hersteller dazu ermuntert, Datenschutz durch Technik und datenschutzfreundliche Voreinstellungen umzusetzen, und die für die Verarbeitung von Daten Verantwortlichen dazu ermuntert, Datenschutz-Folgenabschätzungen durchzuführen, wenn Verarbeitungsvorgänge konkrete Gefahren für die Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen aufgrund ihrer Art, ihres Umfangs oder ihres Zwecks darstellen.
76. Weitere Maßnahmen sind ebenfalls erforderlich, um Maßnahmen anzuregen, die die Identifikation des für ein RPAS Verantwortlichen ermöglichen würden.

Brüssel, 26. November 2014

(unterzeichnet)

Giovanni Buttarelli
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter