

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Führerschein in Bezug auf die Integration der Funktionen einer Fahrerkarte

(2012/C 139/01)

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 die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽¹⁾,

gestützt auf die Verordnung (EG) des Rates Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

1. Am 11. November 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Integration der Funktionen einer Fahrerkarte („Vorschlag“)⁽³⁾ an.
2. Der Vorschlag gehört zu den von der Kommission vorgelegten Maßnahmen, mit denen der Einsatz digitaler Fahrtenschreiber in der Europäischen Union vorangetrieben werden soll, wie dies in der Mitteilung „Digitaler Fahrtenschreiber: Fahrplan für künftige Tätigkeiten“⁽⁴⁾ angekündigt wurde. Der Vorschlag ergänzt den Vorschlag für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85, den die Kommission am 19. Juli 2011 angenommen hat („Vorschlag für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr“)⁽⁵⁾ und zu dem der EDSB am 5. Oktober 2011 eine Stellungnahme⁽⁶⁾ abgegeben hat.

⁽¹⁾ Abl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ Abl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 710 endg.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 454 endg.

⁽⁵⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM(2011) 451 endg.

⁽⁶⁾ Abrufbar von der Website des EDSB unter folgender Adresse: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_DE.pdf

I.1 Konsultation des EDSB

3. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 wurde der Vorschlag dem EDSB von der Kommission am 11. November 2011 zur Konsultation übermittelt.
4. Der EDSB bedauert, dass er keine Möglichkeit hatte, der Kommission vor der Annahme des Vorschlags informelle Kommentare zukommen zu lassen. Der EDSB empfiehlt, in der Präambel des Vorschlags auf diese Konsultation zu verweisen.

I.2 Allgemeiner Hintergrund

5. Der Vorschlag bestimmt die Rechtsgrundlage und die Modalitäten der Zusammenführung der Fahrerarten von Berufskraftfahrern und ihrer Führerscheine und kommt damit Artikel 27 des Vorschlags für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr nach, in dem der Grundsatz einer solchen Zusammenführung verankert wurde. Artikel 27 dieses Vorschlags sieht vor, dass ab dem 19. Januar 2018 Fahrerarten in die Führerscheine integriert und nach den Vorschriften der Richtlinie 2006/126/EG ausgestellt, erneuert, umgetauscht und ersetzt werden.
6. Die Fahrerarte (7) ist Bestandteil des im Einklang mit der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 aufgebauten Fahrtenschreibersystems. Die Fahrerarte wird dem Berufskraftfahrer zugeteilt und ermöglicht eine Identifizierung des Fahrers durch das Kontrollgerät. Ferner ermöglicht sie die Speicherung von Fahreraktivitätsdaten auf der Karte für spätere Kontrollen. Sie enthält bestimmte Daten, die in Anhang I B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 festgelegt sind, einschließlich Informationen über den Führerschein; dieser Anhang soll jedoch nach Annahme des Vorschlags für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr überarbeitet und an den technologischen Fortschritt angepasst werden.
7. Die Zusammenführung der Fahrerarte von Berufskraftfahrern mit ihrem Führerschein wurde von der Kommission nach einer Konsultation der interessierten Kreise und einer Folgenabschätzung (8) als eine Lösung zur Verringerung von Betrug, Verwaltungsaufwand und Kosten für die Ausstellung dieser Dokumente bezeichnet. Ziel des Vorschlags ist es, das „parallele Bestehen der beiden Funktionen in einem einzigen Dokument, d.h. in einem Führerschein mit den Funktionen einer Fahrerarte“ (9), zu ermöglichen.

I.3 Durch den Vorschlag aufgeworfene Datenschutzfragen

8. Wie der EDSB bereits in seiner Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (10) hervorgehoben hat, könnte die geplante Zusammenführung von Fahrerarte und Führerschein den derzeit bestehenden Schutz der Fahrerdaten gefährden.
9. In Anbetracht des Umfangs der möglicherweise erfassten Informationen über Tätigkeiten und Aufenthaltsorte des Fahrers (wie Datum, Uhrzeit, Entfernung, Ortung, Geschwindigkeit usw.) ist die Fahrerarte mehr als ein einfacher Ausweis, der bescheinigt, dass die betreffende Person Berufskraftfahrer ist. Aus datenschutzrechtlicher Sicht dringt sie daher stärker in die Privatsphäre ein, da mit ihr überwacht werden soll, ob eine Person die Sozialvorschriften im Straßenverkehr eingehalten hat.
10. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Fahrerarten und Führerscheinen nach dem Datenschutzrahmen der EU erfolgt, wie er in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie in der Richtlinie 95/46/EG (11) festgelegt ist.
11. In der vorliegenden Stellungnahme wird sich der EDSB vorwiegend mit zwei Hauptfragen befassen, nämlich ob i) hinreichend nachgewiesen ist, dass die Zusammenführung von Fahrerarte und Führerschein in Anbetracht der Auswirkungen einer solchen Zusammenführung auf die Privatsphäre für das Erreichen des angestrebten Zwecks erforderlich ist, und ob ii) hinreichend gewährleistet ist, dass die Verarbeitung von Fahrerdaten in einer einzigen Karte dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

(7) Gemäß Artikel I Buchstabe t von Anhang I B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 ist eine Fahrerarte „die von den Behörden eines Mitgliedstaates an die Fahrer ausgegebene Kontrollgerätarte. Die Fahrerarte enthält die Daten zur Identität des Fahrers und ermöglicht die Speicherung von Tätigkeitsdaten“.

(8) Es wurde allerdings keine Datenschutzfolgenabschätzung vorgenommen.

(9) Siehe Begründung, KOM(2011) 710 endg., S. 3.

(10) Vgl. Fußnote 6.

(11) Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Bearbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31).

II. ANALYSE DES VORSCHLAGS

II.1 Ist die Integration der Fahrerkarten in die Führerscheine notwendig?

12. Aus der Perspektive des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes ruft die Integration der Fahrerkarten von Berufskraftfahrern und ihren Führerscheinen verschiedene Bedenken hervor. Zunächst einmal hält der EDSB fest, dass die Notwendigkeit der Integration der Fahrerkarte in den Führerschein nicht ausreichend nachgewiesen worden ist. In ihrer Begründung des Vorschlags führt die Kommission aus, dass dies eine „geeignete Lösung“ im Kampf gegen Betrug und Missbrauch von Fahrerkarten ist; aus datenschutzrechtlicher Sicht ist damit jedoch nicht bewiesen, dass diese Vorgehensweise die beste ist und ob nicht andere, weniger in die Privatsphäre eindringende Lösungen denkbar sind.
13. Es ist ferner zu bedenken, dass eine Zusammenführung dieser beiden Karten, die völlig unterschiedlichen Zwecken dienen, gegen den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG verankerten Grundsatz der Zweckbindung verstoßen würde. Die Fahrerkarte ist mehr als eine einfache Identitätskarte, die bescheinigt, dass die Person Berufskraftfahrer ist, denn sie dient der Überwachung der Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr durch den Berufskraftfahrer. Die Kommission sagt selber, dass „beide Funktionen in einem einzigen Dokument, d. h. in einem Führerschein mit den Funktionen einer Fahrerkarte“, zusammengeführt werden ⁽¹²⁾.
14. Auch die Modalitäten der Zusammenführung bringen gewisse Risiken für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz mit sich, auf die bisher nicht eingegangen wurde. Die in Artikel 1 des Vorschlags vorgesehene Pflicht für die Mitgliedstaaten, in alle den Fahrern ausgestellten neuen integrierten Führerscheine einen Mikrochip einzubauen, wirft die Frage auf, ob eine solche Maßnahme mit Blick auf den Zweck der Verarbeitung notwendig und verhältnismäßig ist. Die Auswirkungen der Zusammenführung der beiden Karten und des Einsatzes eines Mikrochips in dem neuen integrierten Führerschein auf die Verarbeitung sind einer gründlichen Bewertung zu unterziehen. Der EDSB empfiehlt daher, dass die Integration der Fahrerkarte in den Führerschein erst nach einer Datenschutz- und Sicherheitsfolgenabschätzung vorgenommen werden sollte. Dies sollte in Artikel 1 des Vorschlags deutlich erwähnt werden.
15. Noch steht nicht fest, wie die Zusammenführung aller Fahrerdokumente für Berufskraftfahrer ablaufen soll und ob der neue integrierte Führerschein auch ihre Daten zu ihrer Befähigung zum Führen anderer Fahrzeugarten zum Privatgebrauch enthalten soll. Sollte dem so sein, ist dafür zu sorgen, dass jeweils nur befugte Personen Zugriff auf die Daten in den einzelnen Abschnitten der Karte haben. Der EDSB befürchtet ferner, dass diese Möglichkeit die Mitgliedstaaten dazu veranlassen könnte, Mikrochips in allen Führerscheinen einzusetzen, auch in denen für den Privatgebrauch. Die Entscheidung für den Einsatz einer solchen Technologie in Identitätsdokumenten im Zusammenhang mit der Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen hat Auswirkungen auf den Schutz der Privatsphäre und der Daten der betroffenen Personen vor allem aufgrund der Art und Menge der in den Dokumenten gespeicherten Informationen, und eine Entscheidung in diesem Bereich sollte auf keinen Fall von den technischen Möglichkeiten bestimmt werden. Diese Entscheidung sollte transparent in der Öffentlichkeit debattiert werden und sie sollte abhängig sein von der Festlegung angemessener gesetzlicher Garantien für den Schutz der Privatsphäre und der Daten betroffener Personen.
16. Der EDSB weist des Weiteren darauf hin, dass die Nutzung von Fahrerdaten sorgfältig auch vor dem Hintergrund intelligenter Transportsysteme und im Hinblick auf eine eventuelle Nutzung von Fahrerdaten und ihre Kombination mit Daten aus anderen in das Fahrzeug eingebauten Systemen (wie eCall, eToll usw.) zu bewerten ist. Der EDSB fordert den Gesetzgeber auf, bei der Ausarbeitung künftiger Legislativvorschläge über die Nutzung und Weiterverarbeitung von Fahrerdaten im Zusammenhang mit intelligenten Transportsystemen den Grundsätzen der Zweckbindung, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit angemessene Rechnung zu tragen.

II.2 Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung von Berufskraftfahrerdaten

17. Selbst wenn sich die Zusammenführung der beiden Karten als notwendig erweisen sollte, müsste die Verarbeitung personenbezogener Daten in dieser einen Karte trotzdem allen Datenschutzgrundsätzen und Vorschriften in der Richtlinie 95/46/EG und hier vor allem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

⁽¹²⁾ Siehe Begründung, KOM(2011) 710 endg., S. 3.

18. Der EDSB stellt fest, dass in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 2006/126/EG lediglich von „Datenschutzvorschriften“ die Rede ist, diese aber nicht näher erläutert werden. Er empfiehlt, in einem materiellrechtlichen Artikel des Vorschlags klarzustellen, dass die Verarbeitung von Daten aus Führerscheinen im Einklang mit den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG zu erfolgen hat. Es sei betont, dass die Verarbeitung im Zusammenhang mit Führerscheinen nicht nur die Verarbeitung der Daten auf dem Mikrochip umfasst, sondern auch alle anderen Arten von Datenverarbeitung rund um die Karte, wie die Ausstellung des Führerscheins, die Überwachung seiner Gültigkeit und Kontrollen der Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr durch die zuständigen Behörden.
19. Zu den Einzelheiten der Verarbeitung heißt es in Erwägungsgrund 2 des Vorschlags: „Gestaltung und Datensätze von Führerscheinen und Fahrerkarten sind nahezu identisch.“ Aus zwei Gründen ist diese Aussage irreführend: Erstens steht noch nicht genau fest, welche Datensätze in der Fahrerkarte verarbeitet werden; zweitens ist davon auszugehen, dass sie zwangsläufig über die für den Führerschein festgelegten Datensätze hinausgehen werden, da der Zweck der Fahrerkarte darin besteht, das Fahrerverhalten daraufhin zu überwachen, ob er die Sozialvorschriften im Straßenverkehr einhält.
20. Die im Führerschein enthaltenen Datenkategorien sind eindeutig und im Detail in Anhang I der Richtlinie 2006/126/EG ⁽¹³⁾ bestimmt, die auf dem Mikrochip des Führerscheins zu speichernden Daten sind hingegen von der Kommission noch nicht festgelegt worden. So steht beispielsweise noch nicht fest, ob auf dem Mikrochip biometrische Daten (wie Fingerabdrücke oder Iris-Erkennung) gespeichert werden sollen. Wie der EDSB in seiner Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr ⁽¹⁴⁾ hervorgehoben hat, sind auch die Einzelheiten der Verarbeitung auf der Fahrerkarte noch nicht endgültig festgelegt und hängen von der Überarbeitung der Anhänge der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 über Fahrtschreiber ab; dieses Verfahren läuft allerdings erst nach Annahme des Vorschlags zur Änderung der Fahrtschreiberverordnung an. Es lässt sich daher derzeit nur schwer mit hinreichender Sicherheit sagen, ob die geplante Datenverarbeitung im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht.
21. Zum absehbaren Umfang der auf dem Mikrochip verarbeiteten Fahrerdaten erwähnt Artikel 1 des Vorschlags nur die Kartenkennungsdaten, auf die in Anhang I B Abschnitt IV Punkt 5.2 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 Bezug genommen wird, während Artikel 7a des Vorschlags besagt, dass der Führerschein „über alle notwendigen Funktionen verfügt, um auch als Fahrerkarte [...] verwendet werden zu können“. Damit der Führerschein als Fahrerkarte verwendet werden kann, muss er alle für die Fahrerkarte festgelegten Datensätze und nicht nur die Kartenkennungsdaten enthalten. Solche Daten enthalten sehr viel mehr Informationen als die Daten im Führerschein, z. B. Daten über Tätigkeiten des Fahrers (wie Datum, Beginn und Ende der Fahrt, Entfernung, Ortungsdaten, Geschwindigkeit usw.).
22. Der EDSB hält ein kohärentes Konzept bei der Entwicklung von Maßnahmen in zwei unterschiedlichen Rechtsakten über Führerscheine mit integrierter Fahrerkarte (zum einen in dem Vorschlag für eine Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zum anderen in dem Vorschlag zur Änderung der Führerscheinrichtlinie) für erforderlich, damit gewährleistet ist, dass die Gesamtkonzeption der Verarbeitung datenschutzfreundlich ist, dass sie alle Datenschutzgrundsätze und hier insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt und dass sie ausreichende Datenschutzgarantien bietet und die Rechte betroffener Personen angemessen berücksichtigt werden.
23. Der EDSB empfiehlt vor allem, gestützt auf eine Prüfung der Notwendigkeit eine eindeutige Liste der in der integrierten Karte zu verarbeitenden Daten aufzustellen. Im Vorschlag sollte geklärt werden, wie das Recht betroffener Personen auf Information über die Verarbeitung, auf Auskunft über ihre Daten und auf Widerspruch, wie in den Artikeln 10, 11, 12 und 14 der Richtlinie 95/46/EG geregelt, im Zusammenhang mit einer solchen Verarbeitung wirksam ausgeübt werden können. Er unterstreicht ferner, dass die Verarbeitung im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften von den zuständigen Datenschutzbehörden einer angemessenen Überprüfung zu unterziehen ist.

⁽¹³⁾ Es handelt sich im Wesentlichen um die Identität des Fahrers, sein Geburtsdatum, den Ort der Ausstellung und die ausstellende Behörde, die Fahrzeugart, für die die Fahrerlaubnis gewährt wird, sowie etwaige Beschränkungen.

⁽¹⁴⁾ Vgl. Fußnote 6, S. 1.

24. Nach Auffassung des EDSB ist des Weiteren klarzustellen, zu welchen Zwecken und unter welchen Umständen welche Daten von wem abgefragt werden dürfen. Es sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, dass ein Zugriff auf die Daten im Mikrochip nur zu amtlichen und genau definierten Zwecken, nicht aber zu andern (kommerziellen oder nicht kommerziellen) Zwecken zulässig ist. Ferner ist im Vorschlag genau zu regeln, wer unter welchen Umständen (z. B. welche Art von Zugriff auf Daten eines Fahrers, der wegen Urlaub oder Krankheit nicht arbeitet) Zugriff auf welche Daten im Mikrochip (also beruflicher Führerschein, Fahrerdaten, privater Führerschein) hat, da die beiden Rechtsakte zusammen diesbezüglich eine gewisse Unsicherheit schaffen.
25. Schließlich wäre im Hinblick auf gestohlene, verlorene und defekte Führerscheine mit integrierter Fahrerkarte (Artikel 7c des Vorschlags) zu klären, welche Daten oder Datenkategorien gespeichert werden sollten. Bei der Bestimmung dieser Daten sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Datenminimierung anzuwenden. Außerdem sollte klargestellt werden, welches die zuständige/n Behörde/n ist/sind, die diese Daten speichert/speichern.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

26. Der EDSB hat Zweifel an der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der im Vorschlag vorgesehenen Zusammenführung von Führerscheinen und Fahrerkarten, die noch zu beweisen sind. Es sollte daher der Frage nachgegangen werden, ob nicht mit anderen, weniger in die Privatsphäre eindringenden Mitteln dasselbe Ziel erreicht werden könnte, nämlich die Bekämpfung von Betrug und die Senkung von Kosten im Zusammenhang mit Berufskraftfahrern.
27. Der EDSB empfiehlt insbesondere Folgendes:
- In einem materiellrechtlichen Artikel des Vorschlags sollte auf die Datenschutzvorschriften und hier insbesondere auf die Richtlinie 95/46/EG verwiesen werden.
 - In Artikel 1 des Vorschlags sollte vorgesehen werden, dass eine Zusammenführung von Fahrerkarten und Führerscheinen und der Einsatz von Mikrochips nur denkbar ist, wenn zuvor eine Datenschutz- und eine Sicherheitsfolgenabschätzung vorgenommen wurden.
 - Es sollte ein kohärentes Konzept bei der Entwicklung von Maßnahmen in zwei unterschiedlichen Rechtsakten über Führerscheine mit integrierter Fahrerkarte, nämlich der Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und der Führerscheinrichtlinie, verfolgt werden, damit gewährleistet ist, dass die Gesamtkonzeption der Verarbeitung datenschutzfreundlich ist, dass sie alle Datenschutzgrundsätze und hier insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt und dass sie ausreichende Datenschutzgarantien, einschließlich der wirksamen Ausübung der Rechte betroffener Personen, bietet.
 - Gestützt auf eine Prüfung der Notwendigkeit sollten klar und im Detail die Daten oder Datenkategorien festgelegt werden, die auf dem Mikrochip gespeichert werden; dazu gehören vermutlich alle im aktualisierten Anhang I B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 aufgeführten Daten sowie die von der Kommission für den Mikrochip in Führerscheinen vorgesehenen Daten. Bei der Festlegung der auf dem Mikrochip verarbeiteten und gespeicherten Daten sollte vor allem den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Datenminimierung Rechnung getragen werden.
 - Es sollte klargestellt werden, wer unter welchen Umständen auf welche Datenkategorien zugreifen darf.
 - In Artikel 7c sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, wer ein Verzeichnis der gestohlenen, verlorenen und defekten Führerscheine mit integrierten Fahrerkartenfunktionen führt und dass gemäß den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Datenminimierung nur die für diesen Zweck unbedingt erforderlichen Daten aufbewahrt werden sollten.

Brüssel, den 17. Februar 2012

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer
Datenschutzbeauftragter