



4. Bonner "Regulierungstreff", 13. Januar 2014

Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

"Der EU-Binnenmarkt-Vorschlag für den elektronischen Kommunikationssektor als Spannungsfeld zwischen Datenschutz, Netzneutralität und wirtschaftlicher Freiheit"

Peter Hustinx

Europäischer Datenschutzbeauftragter

Grundsatzrede

Sehr geehrter Herr Professor König,

sehr geehrter Herr Professor Holznagel,

sehr geehrte Damen und Herren,

Für die Einladung zu dieser Veranstaltung möchte ich Ihnen herzlich danken. Es gibt wohl kaum einen Ort, der besser als **Bonn** für eine Diskussion über **Netzneutralität** geeignet wäre.

Als Sitz mehrerer unabhängiger Aufsichtsbehörden, die auf die eine oder andere Weise mit der Umsetzung von eventuellen gesetzlichen Regelungen zu diesem Thema befasst sein werden, wird hier gewissermaßen der **Maschinenraum** für den **deutschen Teil** des „**Verbundenen Kontinents**“ sein.

Das Thema „Netzneutralität“ ist in den europäischen Institutionen schon seit längerem diskutiert worden, und es hat sehr lange gedauert, bis sich die europäische Kommission zur Vorlage eines Verordnungsentwurfes entschlossen hat.

Bei der letzten Revision des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation in den Jahren 2007 bis 2009 wurde die Frage der Netzneutralität zwar diskutiert, aber nur

einige geringfügige Änderungen an Bestimmungen der Richtlinie über Universaldienst und Verbraucherrechte vorgenommen.

Damals war die verbreitete Auffassung, dass das **zugrundeliegende Problem** nur im Kontext des US-amerikanischen Marktes existiere, der stark von monopol-artigen Strukturen geprägt sei, während es in Europa einen Markt mit vielen im Wettbewerb stehenden Diensteanbietern gäbe, so dass **weitreichende Einschränkungen** für Verbraucher nicht durchsetzbar sein würden.

In die vom europäischen Parlament und vom Rat der EU angenommene Fassung der Richtlinie wurden nur Bestimmungen aufgenommen, die zum einen **Transparenz** für die Benutzer über eventuelle „Maßnahmen zur Messung und Gestaltung des Datenverkehrs“ sichern sollen, und zum anderen den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit geben sollen, bei **Missbrauch** einzugreifen.

Die Diskussion ging aber weiter. Sowohl die Verfechter des **offenen Internets** und des Ende-zu-Ende-Prinzips, als auch die Befürworter von mehr Gestaltungsspielraum für die **Netzbetreiber** versuchten politische und gesetzgeberische Unterstützung für ihre Positionen zu finden.

Einigen Netzbetreibern wurden **Verstöße** gegen die Netzneutralität vorgeworfen, z.B. dass Mobilfunkbetreiber die Benutzung von Voice-over-IP Diensten wie Skype in ihren Netzen nicht zuließen und durch technische Maßnahmen verhinderten.

Gleichzeitig traten neue Anbieter mit **neuen Diensten** auf, die traditionelle elektronische Kommunikationsdienste substituieren können, aber für die Verbraucher wesentlich **kostengünstiger** angeboten werden. Netzbetreiber sahen hier ihre traditionellen Geschäftsmodelle durch die Umlenkung von Einnahmen zu den neuen Anbietern gefährdet.

In einzelnen Mitgliedsstaaten gab es auch **Initiativen** zur gesetzlichen Verankerung der Netzneutralität. So haben z. B. die Niederlande in nationalen Gesetzen sowohl für Mobilfunk wie für Festnetze die Prinzipien der Netzneutralität festgeschrieben.

Die europäische Kommission hat zwischen 2010 und 2013 mehrfach **öffentliche Konsultationen** durchgeführt. Im Jahre 2011 veröffentlichte sie eine Mitteilung zur Netzneutralität, und 2013 folgte der jetzt vorliegende **Vorschlag für eine Verordnung** über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents.

Grundsätzlich ist die Behandlung dieser Themen auf europäischer Ebene **richtig und notwendig**, da ja das Netz eines der wichtigsten Mittel für **grenzüberschreitenden** wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austausch ist. Unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten würden hier **kontraproduktiv** wirken.

Als europäischer Datenschutzbeauftragter habe ich mich in **jeder Phase** an der Diskussion zur Netzneutralität beteiligt. Meine Behörde hat zu den verschiedenen Konsultationen beigetragen, und ich habe sowohl zu der Mitteilung 2011 als auch zum Verordnungsvorschlag letztes Jahr eine **Stellungnahme** veröffentlicht, und natürlich stehen meine Kollegen und Mitarbeiter und ich auch im Dialog mit den Mitgliedern des europäischen Parlaments und der anderen EU Institutionen, um unseren Standpunkt zu erläutern.

Dabei nehmen wir **nicht** zu den vielfältigen **wirtschaftlichen** Fragen der Debatte Stellung, wie etwa die Verteilung von Einnahmen und Investitionen im Internet, die Förderung oder Blockade von Innovation durch Gestaltung des Netzverkehrs oder die Auswirkungen auf die grundsätzliche Offenheit des Mediums und die daraus erwachsenden Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe für viele Gruppen.

Der Fokus unserer Stellungnahmen liegt auf den **Auswirkungen** der verschiedenen Verfahren zur Messung und Gestaltung des Netzverkehrs auf die **Grundrechte** zur **Privatheit** und zum **Schutz** personenbezogener Daten. Beide Grundrechte sind auf europäischer Ebene in der Grundrechte-Charta der Europäischen Union niedergelegt, und in vielen Mitgliedsstaaten durch die Verfassungen explizit oder implizit anerkannt.

Die Bedeutung der **Vertraulichkeit von Kommunikation**, auch als Post- und Fernmeldegeheimnis bezeichnet, ist von jeher eine **Grundlage** jeder demokratischen Gesellschaft. Das Kommunikationsgeheimnis ist natürlich auch für wirtschaftliche Aktivitäten von entscheidender Bedeutung.

Der europäische Rechtsrahmen und entsprechende nationale Gesetze berücksichtigen die Bedeutung dieser Grundrechte. Die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG und die Richtlinie 2002/58/EG über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation schützen nicht nur den **Inhalt** der Kommunikation, sondern auch die damit verbundenen **Verkehrs- und Standortdaten**, sowie andere personenbezogene Daten der Kommunikationsteilnehmer.

Die **Bedeutung** des Schutzes der **Verkehrsdaten** ist im vergangenen Jahr gerade wieder besonders deutlich geworden, als Informationen über Programme der amerikanischen

Sicherheitsdienste zur massenhaften Sammlung solcher Daten bekannt wurden, die in diesem Zusammenhang als ‚**Metadaten**‘ bezeichnet wurden.

Den meisten Verfahren zur Messung und Gestaltung des Netzverkehrs ist gemeinsam, dass sie **mehr Informationen** über die übertragene Kommunikation sammeln und verarbeiten müssen, als zur reinen, undifferenzierten Übertragung nach den Standards des Internets nach dem sogenannten ‚best-effort-Prinzip‘ **notwendig** ist.

Dies kann zum Beispiel in der **Beobachtung** von Verkehrscharakteristika wie der Frequenz und Größe der Pakete in einer Verbindung liegen, oder in einer mehr oder weniger tiefen **Inspektion** der Pakete, bis hin zur Identifikation der genauen **Inhalte** einer Kommunikation.

Damit würde der Netzbetreiber sehr viel **mehr Informationen** gewinnen und verarbeiten, als bei der **heutigen** Rechtslage überhaupt **rechtmäßig** wäre. Für den Nutzer bedeutet dies eine **Einschränkung** seiner Grundrechte auf Privatheit und Datenschutz, deren endgültiges Ausmaß zum gegenwärtigen Zeitpunkt **kaum abzuschätzen** ist.

Es ist ja nicht nur die **Verarbeitung** durch die **Betreiber** selber zu bedenken, sondern auch die Möglichkeiten der rechtmäßigen – oder auch unrechtmäßigen – Weiterverarbeitung durch **Dritte**: Beispiele sind hier die Maßnahmen zur Vorratsdatenspeicherung und die geheimen Eingriffe von Sicherheitsdiensten von Drittstaaten in die Netze.

Nicht zuletzt wird durch die erhöhte **Komplexität** der Netzinfrastruktur, die für das Messen und Gestalten des Verkehrs benötigt wird, die **Angriffsfläche** für kriminelle Taten vergrößert und damit die **Sicherheit** der Daten und der Kommunikation potentiell beeinträchtigt.

Insgesamt besteht nach meiner Ansicht bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge die **Gefahr** erheblicher **Einschränkungen** von wichtigen Grundrechten der Kommunikationsnutzer.

Natürlich ist der Schutz der Grundrechte **nicht absolut**. Auch im europäischen Rechtssystem ist es möglich, individuelle Grundrechte zu beschränken um bestimmte Zwecke, auch und gerade im Bereich der nationalen Sicherheit und der Strafverfolgung zu erreichen.

Allerdings haben der Gesetzgeber, d.h. auch die Mitgliedsstaaten bei der Vereinbarung der EU-Verträge, und die Gerichte, insbesondere der Luxemburger Gerichtshof der EU, die **Kriterien und Vorgehensweise** bei solchen Einschränkungen definiert und recht klare Vorgaben gemacht.

So verlangt der EUGH z.B. eine sorgfältige und präzise **Analyse der Notwendigkeit** und **Verhältnismäßigkeit** von Eingriffen in die Grundrechte, die konkret für die vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen ist. Wir erwarten ja alle gerade mit großem Interesse, wie der EUGH diese Prinzipien bei seinem Urteil über die Rechtmäßigkeit der Richtlinie zur **Vorratsdatenspeicherung** anwenden wird.

Vor diesem Hintergrund finde ich es besonders bedauerlich, dass die Kommission bei ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents die **Zwecke**, für die **Verkehrsmanagement** zugelassen werden soll, eher vage und weit gefasst beschrieben hat, und die **Auswirkungen** auf Kommunikationsgeheimnis und Datenschutz kaum berücksichtigt hat.

Die Verordnung könnte daher zu einem **Einfallstor** für weitgehende **Einschränkungen** dieser Grundrechte werden.

In meiner Stellungnahme vom 15. November letzten Jahres habe ich die **Schwachpunkte** des Verordnungsentwurfs aufgelistet und konkrete **Vorschläge** zur Verbesserung gemacht, die das Europäische Parlament und der Rat im Laufe des Gesetzgebungsprozesses einbringen sollten. Dabei geht es insbesondere um die folgenden Punkte:

- **Weitgefasste Erlaubnisse** zum Gebrauch von Verkehrsmanagement für nicht näher spezifizierte gesetzliche Vorgaben oder zu unbestimmten Maßnahmen zur Verhinderung schwerer Straftaten sollten entfernt werden, da sie als Grundlage für eine **Verkehrsüberwachung** dienen könnten, die erheblich weniger strengen Regeln folgt als die bestehende Rechtsordnung, und Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit überhaupt nicht berücksichtigt sind.
- Die Verordnung sollte klar festlegen, dass bei der **Untersuchung** der Kommunikation immer nur die für den jeweiligen Zweck geeigneten Verfahren verwendet werden dürfen, die den **geringstmöglichen Eingriff** bewirken, und sie sollte überhaupt festlegen, welche Verfahren zulässig sind. Dabei sollte die **Untersuchung des Inhalts** von Kommunikation weitestgehend **ausgeschlossen** sein.
- Es ist selbstverständlich notwendig, dass die **Benutzer** vollständig und frühzeitig über die Eingriffe in ihre Kommunikation und die Auswirkungen auf Privatheit **informiert** werden, so dass sie gegebenenfalls Angebote von Wettbewerbern vergleichen können.

- Nicht zuletzt sollte die Rolle der **Datenschutzbehörden** bei der Aufsicht über die Aktivitäten der Netzbetreiber berücksichtigt werden, die hier mit den Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation **zusammenarbeiten** müssen.

Meine Damen und Herren, der Schutz der **Grundrechte auf Privatheit** und **Datenschutz** bei der elektronischen Kommunikation ist in unserer heutigen **vernetzten Welt** zentral, um die **freiheitliche Demokratie** zu erhalten und weiterzuentwickeln. Allerdings muss dieser sektorbezogene Ansatz in ein **umfassendes** System zum Schutz dieser Grundrechte eingebettet sein, das alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft umfasst.

Mit den Lissabonner Verträgen haben die Mitgliedsstaaten der Union die **Verpflichtung** zu einer solchen **umfassenden** Regelung zum Datenschutz auferlegt. Es ist jetzt fast zwei Jahre her, dass die Kommission Vorschläge zu einer **Datenschutzgrundverordnung** und zu einer Richtlinie zum Datenschutz im Justiz- und Polizeibereich vorgelegt hat.

Wie Sie wissen, hätte ich eine deutlich umfassendere und einheitlichere Regelung gewünscht, die auch die weiter bestehenden Sonderregelungen der verschiedenen Systeme der ehemaligen dritten Säule ersetzen würde.

Trotz dieses und anderer Kritikpunkte, die ich in meinen Stellungnahmen zur Datenschutz-Reform und in der weiteren Diskussion deutlich gemacht habe, würde diese Reform zu einer **deutlichen Verbesserung** in der gesamten EU führen, von der alle Bürger profitieren würden.

Diese Verbesserungen umfassen stärkere **Rechte** für die Betroffenen, klarere **Verantwortlichkeiten** für die Organisationen, die personenbezogene Daten verarbeiten, und eine verbesserte **Aufsicht** und **Durchsetzung** durch die Datenschutzbehörden.

Die vorgeschlagene Verordnung wird für sehr viel mehr **Konsistenz** beim Datenschutz in der EU sorgen. Außerdem wird sie all diejenigen Organisationen erfassen, die ihre Waren oder Dienstleistungen auf dem **europäischen Markt** anbieten, und einen viel größeren **Bereich** mit **einheitlichen** Spielregeln schaffen.

Diese Verbesserungen sind auch für deutsche Staatsbürger wichtig, die ja nicht nur in Deutschland produzierte Dienste nutzen, sondern auch solche, die in anderen Mitgliedsstaaten beheimatet sind und damit nicht der deutschen Aufsicht und Gerichtsbarkeit unterliegen.

Auf Basis der Verordnung kann in der ganzen EU ein **einheitliches Schutzniveau** hergestellt werden, das in der **Zusammenarbeit** der nationalen Datenschutzbehörden konkretisiert und ausgestaltet wird.

Das europäische Parlament hat sich trotz des starken Drucks wirtschaftlich interessierter Kreise über alle Fraktionsgrenzen hinweg auf eine **Kompromissposition** einigen können, die am 21. Oktober mit sehr **großer Mehrheit** im zuständigen Ausschuss angenommen wurde. Das Parlament ist damit in der Lage, mit einer **abgestimmten Position** in die Phase der Verhandlungen mit dem Ministerrat einzutreten.

Leider ist der Fortschritt im Rat **nicht vergleichbar**. Hier werden noch von einigen Mitgliedsstaaten Verzögerungen durch allgemeine Vorbehalte verursacht. Deutschland nimmt für sich eine besondere **Verantwortung** und **Rolle** beim **Datenschutz** in Anspruch, dies hat auch die Bundeskanzlerin vor der Wahl mehrfach deutlich gemacht.

Das Ziel, ein hohes Datenschutzniveau zu verwirklichen, unterstütze ich natürlich vollinhaltlich. Ich glaube aber, dass zu dessen **Verwirklichung** ein **konstruktiver** und **proaktiver** Ansatz in der europäischen Diskussion erforderlich ist, der auch im Rat erkennbar wird.

Die neue Bundesregierung kann dieses Thema mit Schwung und Energie angehen, und damit auch der deutschen Position auf **europäischer Ebene** Geltung verschaffen und Europa insgesamt zu einem **höheren** Datenschutzniveau führen. Dazu wünsche ich ihr ausdrücklich viel Erfolg.

Die Grundrechte auf Privatheit und Datenschutz gehören zum **Kernbestand** der Demokratie und **ermöglichen** erst die Ausübung vieler anderer Grundrechte, wie die freie Meinungsäußerung und die Koalitionsfreiheit.

Philosophen und Psychologen argumentieren, dass Menschen ohne einen Bereich, in dem sie unbeobachtet sind und ihre eigenen Positionen finden können, überhaupt nicht zur **Entfaltung** ihrer Persönlichkeit in der Lage sind und damit das **zentrale Grundrecht** des deutschen Grundgesetzes verlieren.

Grundrechte sind immer in Gefahr gewesen, das ist gerade der Grund warum sie **kodifiziert** worden sind. Auch jetzt gibt es **Bestrebungen**, sie aus machtpolitischen und wirtschaftlichen Interessen einzuschränken. Hier müssen wir **wachsam** sein und dürfen diesen Bestrebungen auch nicht aus Bequemlichkeit und Nachlässigkeit nachgeben.

Die Gesetzgebungsverfahren zum Markt für elektronische Kommunikation und zur Reform des Datenschutzes betreffen zentrale **Bestandteile** des europäischen **Wertsystems** und unser Verständnis von Freiheit und Demokratie.

Die europäische Politik ist gefordert, hier **Konsistenz** und **Glaubwürdigkeit** zu demonstrieren und damit auch dem Rest der Welt weiterhin als Beispiel zu dienen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.