



5007/00/DE/eng.
WP28

Artikkel 29-Datenschutzgruppe

Stellungnahme 1/2000 zu bestimmten Datenschutzaspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs

Vorgelegt von der Internet-Task Force

Angenommen am 3. Februar 2000

The Working Party has been established by Article 29 of Directive 95/46/EC. It is the independent EU Advisory Body on Data Protection and Privacy. Its tasks are laid down in Article 30 of Directive 95/46/EC and in Article 14 of Directive 97/66/EC. The Secretariat is provided by:

The European Commission, Internal Market DG, Unit Free flow of information and data protection.
Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles/Wetstraat 200, B-1049 Brussel - Belgium - Office: C100-2/133
Internet address: www.europa.eu.int/comm/dg15/en/media/dataprot/index/htm

Stellungnahme 1/2000 zu bestimmten Datenschutzaspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs

1. Vorbemerkung

Die EU arbeitet derzeit an einer Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs¹. Wie bisher will die Artikel 29-Datenschutzgruppe² konstruktiv zur weiteren Entwicklung des Rechtsrahmens für den elektronischen Geschäftsverkehr beitragen. In dieser Stellungnahme spricht sie einen Aspekt des Datenschutzes im elektronischen Geschäftsverkehrs an und erläutert, wie dieser Aspekt im europäischen Recht behandelt wird. Ein Rechtsrahmen zur Wahrung des Grundrechts auf Schutz der Privatsphäre und zum Schutz personenbezogener Daten besteht bereits in Form der Richtlinie 95/46/EG, die allgemeine Grundsätze für den Datenschutz festlegt, und der Richtlinie 97/66/EG, die diese Grundsätze für den Telekommunikationssektor ergänzt.

Die Gruppe stellt befriedigt fest, daß der jetzt zur Verabschiedung anstehende Text in einem neuen Erwägungspunkt und im neuen Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b) ausdrücklich besagt, daß die Rechtsvorschriften zum Datenschutz³ auch auf Internet-Dienste uneingeschränkt anzuwenden sind. Das bedeutet, daß die Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr mit den Grundsätzen des Datenschutzes im Einklang stehen muß.

Die Gruppe hat sich bereits eingehend mit Fragen des Datenschutzes im Internet beschäftigt, das vor allem im Jahr 1999, als sie The Working Party has already given considerable attention to internet-related data protection issues, most notably in 1999 by allgemeine Leitlinien zu drei wichtigen Fragen verfaßte, die sich aus den besonderen Merkmalen neuer Informationstechnologien ergeben. Sie veröffentlichte eine Stellungnahme zu den Informationen des öffentlichen Sektors⁴ sowie Empfehlungen zur unsichtbaren und automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten im Internet⁵ und zur Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Internet-Dienstanbieter für

¹ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt, KOM (1999) 427 endg. Politische Einigung über den Text wurde im Ministerrat am 7. Dezember 1999 erzielt, ein gemeinsamer Standpunkt wird demnächst festgelegt, ehe der Vorschlag in die zweite Lesung geht, siehe Pressemitteilung IP/99/952, S.1 und 4

² Eingesetzt nach Artikel 29 der in nachstehender Fußnote 3 genannten Richtlinie 95/46/EG

³ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281/31 vom 23. November 1995, und Richtlinie 97/66 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation, ABl. L 24/1 vom 30. Januar 1998; beide Richtlinien finden sich im Internet unter <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/media/dataprot/law/index.htm>

⁴ Stellungnahme 3/99 betreffend die Informationen des öffentlichen Sektors und den Schutz personenbezogener Daten, angenommen am 3. Mai 1999: WP 20 (5055/99). Alle von der Arbeitsgruppe angenommenen Texte finden sich im Internet unter <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/media/dataprot/wpdocs/index.htm>

⁵ Empfehlung 1/99 über die unsichtbare und automatische Verarbeitung personenbezogener Daten im Internet durch Software und Hardware, angenommen am 23. Februar 1999: WP 17 (5093/98)

Strafverfolgungszwecke⁶. Beim elektronischen Geschäftsverkehr ergibt sich eine vierte Frage. Im folgenden legt die Gruppe dar, wie nach ihrer Auffassung die europäischen Rechtsvorschriften zum Datenschutz auf die Verarbeitung von Daten zu Zwecken der elektronischen Direktwerbung anzuwenden sind.

2. Das Problem der elektronischen Direktwerbung

Will ein Unternehmen eine Direktwerbekampagne starten, muß es sich eine große Zahl von e-mail-Adressen potentieller Kunden beschaffen. Über das Internet ist das auf drei Arten möglich: direkte Erfassung der Adressen von Kunden oder Website-Besuchern, Erwerb von Adressenlisten, die von Dritten angeboten werden⁷, und Erfassung von Adressen aus öffentlichen Bereichen des Internet wie öffentliche Verzeichnisse, Newsgroups und Chatrooms.

Ein besonderes Merkmal der *elektronischen* Direktwerbung ist, daß sie den Absender im Vergleich zu traditionellen Formen der Direktwerbung sehr wenig Geld kostet. Sie kostet aber den Empfänger Geld, weil seine Verbindungszeit in Anspruch genommen wird. Diese Kostensituation ist ein starker Anreiz, massiv elektronische Direktwerbung zu treiben und dabei ihre besonderen Probleme und die Belange des Datenschutzes zu vernachlässigen.

Aus der Sicht des Bürgers gibt es ein dreifaches Problem: erstens wird seine e-mail-Adresse ohne sein Wissen und seine Zustimmung erfaßt, zweitens erhält er große Mengen unerwünschter Werbung und drittens wird er mit den Kosten für die Übermittlung dieser Werbung belastet. Ein zentrales Problem ist hier das Spamming⁸. Spamming ist der wiederholte Versand großer Mengen unerwünschter e-mails überwiegend kommerziellen Charakters an Einzelpersonen, mit denen der Absender nie zuvor Kontakt hatte. Zum Spamming kommt es typischerweise, wenn eine e-mail-Adresse in einem öffentlichen Bereich des Internet erfaßt wurde. Im europäischen Binnenmarkt besteht das Problem darin, daß durch voneinander abweichende nationale Rechtsvorschriften für die elektronische kommerzielle Kommunikation Handelsschranken entstehen können. Beide Arten von Problemen haben die Gestaltung der einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beeinflußt.

3. Das Gemeinschaftsrecht und seine Anwendung auf die elektronische Direktwerbung

Daß das Datenschutzrecht auch auf den elektronischen Geschäftsverkehr Anwendung findet, wurde bereits gesagt⁹. Die elektronische Direktwerbung ist ein Beispiel dafür, wie die mit dem elektronischen Geschäftsverkehr verbundenen

⁶ Empfehlung 3/99 zur Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Internet-Diensteanbieter für Strafverfolgungszwecke, angenommen am 7. September 1999 : WP 25 (5085/99)

⁷ Von Dritten angebotene Adressenlisten können auf der Grundlage von Daten erstellt werden, die von früheren Kunden erhoben oder aus öffentlichen Räumen im Internet beschafft wurden.

⁸ Mit diesem Problem befaßt sich der von CNIL am 14. Oktober 1999 veröffentlichte Bericht über elektronisches Direktmarketing und den Schutz personenbezogener Daten. Er findet sich im Internet unter www.cnil.fr. Die Abschnitte 2 und 3 dieser Stellungnahme beruhen teilweise auf diesem Bericht.

⁹ Arbeitsunterlage: Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Internet, angenommen am 23.2.1999, WP 16 (5013/98)

Datenschutzprobleme nach den in den beiden Richtlinien verankerten Rechtsgrundsätzen gelöst werden können. Die Datenschutzrichtlinie bestimmt, daß Daten für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nach Treu und Glauben, auf rechtmäßige Weise und entsprechend ihrer Zweckbestimmung verarbeitet werden müssen.¹⁰ Die Verarbeitung muß auf rechtmäßiger Grundlage erfolgen wie Einwilligung des Betroffenen, Erfüllung eines Vertrags oder einer rechtlichen Verpflichtung oder Wahrung berechtigter Interessen.¹¹ Außerdem muß der Betroffene über die beabsichtigte Verarbeitung ihn betreffender Daten informiert werden¹² und die Möglichkeit haben, ihrer Verarbeitung zu Zwecken der Direktwerbung zu widersprechen.¹³ Die Mitgliedstaaten haben die Wahl, für nicht erbetene kommerzielle Kommunikation entweder eine Zustimmungs- oder eine Widerspruchsregelung zu erlassen.¹⁴ Die Datenschutzbestimmungen werden ergänzt durch Bestimmungen des Verbraucherschutzes. So bestimmt etwa die Fernabsatz-Richtlinie, daß Verbraucher mindestens das Recht haben müssen, der Fernkommunikation mittels e-mail zu widersprechen.¹⁵

Ist die Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr erst verabschiedet, können in Artikel 7 ausdrückliche Bestimmungen zu zwei *technischen* Aspekten aufgenommen werden: die Verpflichtung des Diensteanbieters, kommerzielle e-mails als solche zu kennzeichnen, und seine Verpflichtung, ein „Opt-out-Register“ regelmäßig zu konsultieren und zu beachten, sofern das nationale Recht ein solches vorsieht. In einem der Erwägungspunkte und in Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b) wird jedoch deutlich, daß mit dieser Richtlinie keineswegs beabsichtigt wird, die *Grundsätze* des vorstehend beschriebenen bestehenden Rechtsrahmens zu verändern. Da das Datenschutzrecht uneingeschränkt auch für den elektronischen Geschäftsverkehr gilt, ist die Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr im Einklang mit den Grundsätzen des Datenschutzes umzusetzen. Das heißt, daß ein Unternehmen, das für die Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich ist, weiterhin dem Datenschutzrecht des Landes unterliegt, in dem es niedergelassen ist¹⁶. Das heißt weiter, daß die Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr die Mitgliedstaaten nicht daran hindern kann, Unternehmen zur Einholung der Zustimmung der Betroffenen zu verpflichten,¹⁷ und die anonyme Nutzung des Internet nicht unterbinden kann.¹⁸

Nach Ansicht der Gruppe lösen diese Regelungen zufriedenstellend die in Abschnitt 2 angesprochenen Probleme und bestimmen klar die Rechte und Pflichten der Beteiligten. Zwei Fälle können unterschieden werden:

- Erhebt ein Unternehmen eine e-mail-Adresse *direkt von der betroffenen Person* in der Absicht, dieser Person elektronische Direktwerbung zuzusenden

¹⁰ Artikel 6 der Richtlinie 95/46/EG

¹¹ Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG

¹² Artikel 10 der Richtlinie 95/46/EG

¹³ Artikel 14 der Richtlinie 95/46/EG

¹⁴ Artikel 12 der Richtlinie 95/46/EG. Man könnte sogar argumentieren, daß die Nutzung der e-mail für die Direktwerbung dem Einsatz von Anrufautomaten gleichkommt, der nur mit Zustimmung des Betroffenen zulässig ist.

¹⁵ Artikel 10 der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl. L 144/1997 vom 4. Juni 1997 (nach Artikel 2 Absatz 4 und Anhang I ist e-mail ausdrücklich eingeschlossen); zu finden unter http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lef/dat/1997/en_397L0007.html

¹⁶ Artikel 4 der Richtlinie 95/46/EG

¹⁷ Siehe Artikel 12 der Richtlinie 97/66/EG

¹⁸ Siehe Erwägungspunkt 6a des in Fußnote 1 genannten geänderten Richtlinienvorschlags

oder durch einen Dritten, an den die Adresse übermittelt wird, zusenden zu lassen, so muß das Unternehmen der betroffenen Person bei der Erhebung der Adresse mitteilen, zu welchen Zwecken sie verwendet werden soll.¹⁹ Der Betroffene muß zum Zeitpunkt der Erhebung wie auch jederzeit später mindestens das Recht haben, dieser Verwendung seiner Daten durch das erhebende Unternehmen und durch Dritte, an die die Daten weitergegeben wurden, zu widersprechen, und muß das in einfacher Weise auf elektronischem Wege tun können, etwa durch Anklicken einer dafür vorgesehenen Box.²⁰ Einige in Umsetzung der Datenschutzrichtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verpflichten das Unternehmen sogar, die Zustimmung des Betroffenen einzuholen. Die unerbetene kommerzielle Kommunikation betreffenden Bestimmungen des Richtlinienvorschlags zum elektronischen Geschäftsverkehr ergänzen diese Regelungen, indem sie den Diensteanbieter verpflichten, ein „opt-out“-Register zu konsultieren, ohne die allgemeinen Pflichten der für die Datenverarbeitung Verantwortlichen zu berühren.

- Wurde eine e-mail-Adresse in einem *öffentlichen Bereich des Internet* erhoben, verstieße ihre Nutzung für die elektronische Direktwerbung gegen das Gemeinschaftsrecht, und das aus drei Gründen: Erstens könnte darin ein Verstoß gegen Treu und Glauben im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a) der Datenschutzrichtlinie gesehen werden. Zweitens würde damit der Grundsatz von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) derselben Richtlinie verletzt, denn die Person hat ihre e-mail-Adresse zu völlig anderen Zwecken öffentlich gemacht, etwa um an einer Newsgroup teilzunehmen. Drittens ist zu verneinen, daß diese Nutzung der Adresse zur Verwirklichung eines berechtigten Interesses im Sinne von Artikel 7 Buchstabe f) der Datenschutzrichtlinie²¹ erforderlich ist, weil der Betroffene dadurch belästigt und obendrein mit Kosten belastet wird.

4. Schlußbemerkung

Diese Stellungnahme ist nicht der endgültige Standpunkt der Gruppe zum Verhältnis zwischen elektronischem Geschäftsverkehr und Datenschutz. Sie soll das Bewußtsein für die Probleme wecken, die eine derzeit in vielen Kreisen diskutierte Form der Datenverarbeitung mit sich bringt, und zur Kenntnis des auf den elektronischen Geschäftsverkehr anwendbaren Rechts beitragen. Es ist möglich, daß es neben den von der Gruppe behandelten Fragen weitere Fragen des elektronischen Geschäftsverkehrs gibt, die eine Anleitung zu Auslegung und Anwendung des Rechts oder ein gemeinsames Vorgehen erfordern. Die Gruppe hält es deshalb für notwendig, eine gemeinsame Politik für Bereiche wie Cyber-Marketing, den elektronischen Zahlungsverkehr und technische Mittel zum Schutz der Privatsphäre zu entwickeln. Sie hat die Internet-Task Force beauftragt, in diesem Sinne tätig zu werden. Mögliche Ergebnisse sind u. a.

¹⁹ Artikel 10 der Richtlinie 95/46/EG

²⁰ Artikel 14 der Richtlinie 95/46/EG

²¹ Artikel 7:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten nur erfolgen darf, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

...

f) Die Verarbeitung ist erforderlich zur Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen ... wahrgenommen wird, ... sofern nicht das Interesse oder die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person ... überwiegen.“

Empfehlungen für technische Maßnahmen gegen das Spamming und die Validierung von Websites nach einer gemeinsamen europäischen Checkliste, die auf den Richtlinien zum Datenschutz beruht.

Brüssel, den 3. Februar 2000

Für die Datenschutzgruppe

Der Vorsitzende

Peter J. HUSTINX