

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Olivier Micol

Brüssel, den 14. April 2020

Referatsleiter Europäische Kommission
GD Justiz und Verbraucher
Referat C.3 – Datenschutz
Belgien

OUT2020-0028

Sehr geehrter Herr Micol,

vielen Dank für Ihr Schreiben, in dem Sie den EDSA zu den Leitlinien zum Datenschutz bei Mobil-Apps zur Unterstützung der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie um Rat ersuchen. Der EDSA hat sich dieser Frage umgehend angenommen und bereits am 19. März eine einschlägige Stellungnahme veröffentlicht. Ferner sind weitere Leitlinien zu den Themen Rückverfolgung, wissenschaftliche Forschung und Telearbeit geplant. Darüber hinaus arbeiten einige nationale Aufsichtsbehörden zurzeit Leitlinien auf nationaler Ebene aus, um ihre Regierungen und Telekommunikationsbetreiber zu beraten, wie die Datenschutzvorschriften am besten eingehalten werden können. Der EDSA begrüßt die Initiative der Kommission, ein gesamteuropäisches, koordiniertes Konzept zu entwickeln, bei dem Mobil-Apps Bestandteil der vorgeschlagenen Maßnahmen sein können, mit denen die Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf die Bekämpfung der Pandemie zu eigenem Handeln befähigt werden sollen. Der EDSA hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Datenschutzgrundsätze und die Wahrung der Grundrechte und Grundfreiheiten nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern auch notwendig sind, um die Wirksamkeit aller datengestützten Initiativen zur Bekämpfung der Ausbreitung des COVID-19-Virus zu steigern und in Deeskalationsstrategien Berücksichtigung finden müssen.

Der EDSA ist sich bewusst, dass es keine Pauschallösung geben kann und dass die verfügbaren Möglichkeiten vielen Faktoren Rechnung tragen müssen, darunter auch der Tatsache, dass die Gesundheit von Bürgerinnen und Bürgern auf dem Spiel stehen kann. Daher müssen die geplanten technischen Lösungen gründlich von Fall zu Fall geprüft werden. Darüber hinaus ist der EDSA davon überzeugt, dass es ein Schritt in die richtige Richtung ist, die Konsultation der Datenschutzbehörde als dringend notwendig herauszustellen, damit personenbezogene Daten rechtmäßig unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Einklang mit den Datenschutzvorschriften verarbeitet werden.

Diese Apps sollten verantwortungsvoll entwickelt werden, wobei alle umgesetzten Mechanismen für den Datenschutz durch Technik und datenschutzfreundliche Voreinstellungen anhand einer Datenschutz-Folgenabschätzung dokumentiert werden. Der Quellcode sollte einer breiten Kontrolle durch die wissenschaftliche Gemeinschaft öffentlich zugänglich gemacht werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auf der Grundlage der Informationen von der Kommission kann sich der EDSA lediglich darauf konzentrieren, mit Blick auf das übergeordnete Ziel der geplanten Apps zu prüfen, ob sie im Einklang mit den Datenschutzgrundsätzen stehen, sowie auf die vorgesehenen Mechanismen zur Ausübung der Rechte und Freiheiten der Bevölkerung. Der EDSA geht davon aus, dass die Kommission infolgedessen weitere Überlegungen anstellen wird, um die in dem Dokument dargelegten Entscheidungen gegebenenfalls anzupassen oder neue technische Optionen zu erwägen. Auf jeden Fall wird der EDSA diese Frage in seinen in Kürze veröffentlichten Leitlinien weiter untersuchen.

Der EDSA möchte in diesem Schreiben konkret auf die Verwendung von Apps mit Kontaktnachverfolgungs- und Warnfunktion eingehen, da diesen Funktionen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, um Beeinträchtigungen des Privatlebens zu minimieren und gleichzeitig die Datenverarbeitung mit dem Ziel der Wahrung der öffentlichen Gesundheit zu ermöglichen.

Sollten sich solche Anwendungen für die Umsetzung einiger gesundheitspolitischer Maßnahmen als relevant erweisen, können sie ihre maximale Wirkung zur gemeinsamen Bekämpfung des Virus nur dann entfalten, wenn sie vom Großteil der Bevölkerung auch genutzt werden. Jegliche Heterogenität hinsichtlich der Funktionen, eine fehlende Interoperabilität oder selbst individuelle Unterschiede bei der Nutzung der App können negative externe Effekte für andere mit sich bringen und damit den Gesundheitsnutzen schmälern. Der EDSA unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Kommission, diese Apps auf freiwilliger Basis einzuführen, damit die Bürgerinnen und Bürger diese Entscheidung als Zeichen der gemeinsamen Verantwortung selbstbestimmt treffen können. Es gilt hervorzuheben, dass die freiwillige Nutzung auf dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger basiert und somit die Bedeutung der Datenschutzgrundsätze noch einmal unterstreicht.

Darüber hinaus stellt der EDSA fest, dass allein die freiwillige Nutzung der Kontaktnachverfolgung nicht automatisch auch bedeutet, dass eine Einwilligung zur Verarbeitung personenbezogener Daten vorliegt. Wenn Behörden einen Dienst auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrags im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen erbringen, stellt die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse die wichtigste Rechtsgrundlage für die Verarbeitung dar. Die Verabschiedung nationaler Rechtsvorschriften, die eine freiwillige Nutzung der App fördern, ohne dass Nachteile für Personen entstehen, die die App nicht nutzen, könnte eine Rechtsgrundlage für die Nutzung dieser Apps darstellen. Solche gesetzgeberischen Eingriffe sollten nicht darauf abzielen, die Verwendung der App vorzuschreiben. Es sollte den Bürgerinnen und Bürgern frei überlassen bleiben, die App zu installieren und zu deinstallieren. Diese Rechtsvorschriften könnten durch geeignete Kommunikationsmaßnahmen auf nationaler Ebene zur Förderung dieser Tools sowie mit Informationskampagnen und Hilfe für Minderjährige, Personen mit Einschränkungen oder weniger qualifizierte bzw. ausgebildete Teile der Bevölkerung flankiert werden, um eine gestreute

Verwendung der Tools, unzureichende Kenntnisse der Entwicklung der Epidemien und eine mögliche Kluft im Gesundheitsbereich zu verhindern. Jeder Datenmangel, der auf eine nachlässige Nutzung der App durch Einzelpersonen oder gar auf Batteriefehler des Geräts zurückzuführen ist, kann den öffentlichen Nutzen dieser Tools ernsthaft untergraben.

Für Apps zur Kontaktnachverfolgung ist keine Standortortung der einzelnen Nutzer erforderlich. Diese Apps dienen nicht dazu, Bewegungen von Einzelpersonen zu verfolgen oder Vorschriften durchzusetzen. Die wichtigste Funktion dieser Apps ist es, Ereignisse (Kontakte mit positiv getesteten Personen) zu ermitteln, die lediglich wahrscheinlich sind und bei dem Großteil der Nutzer vielleicht nicht einmal eintreten werden, insbesondere in der Deeskalationsphase. Die Erhebung der Bewegungen von Einzelpersonen im Zusammenhang mit Apps zur Kontaktnachverfolgung würde gegen den Grundsatz der Datenminimierung verstoßen. Darüber hinaus würden erhebliche Risiken für die Sicherheit und den Schutz der Privatsphäre entstehen.

Unsere Gesundheitsbehörden und Wissenschaftler sind fähig und qualifiziert genug zu erkennen und festzulegen, welche Art von Ereignissen es nach Maßgabe einer strengen, gesetzlich vorgeschriebenen Notwendigkeitsprüfung weiterzumelden gilt, wenn sie passieren. Daher sollten sie auch bestimmte Funktionen, die die App erfüllen muss, selber festlegen dürfen. Ein weiteres viel diskutiertes Thema ist die Speicherung derartiger Ereignisse. Hier sind zwei wesentliche Optionen möglich: eine lokale Datenspeicherung in den Geräten von Einzelpersonen oder eine zentrale Datenspeicherung. Der EDSA ist diesbezüglich der Auffassung, dass beide Optionen gleichwertige Alternativen darstellen, sofern angemessene Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden, und dass je nach Zweck der App unterschiedliche Stellen als Verantwortliche in Erwägung gezogen werden könnten (beispielsweise können Verantwortliche und verarbeitete Daten unterschiedlich sein, wenn der Zweck darin besteht, über die App Informationen bereitzustellen oder die betreffende Person telefonisch zu kontaktieren). Grundsätzlich möchte der EDSA betonen, dass eine dezentrale Lösung eher dem Grundsatz der Datenminimierung entspricht.

Schließlich sind diese Apps keine sozialen Plattformen, die für Warnungen von Bevölkerungsteilen genutzt oder gar verwendet werden, um Ängste zu schüren. Diese Apps sollten vielmehr die Bevölkerung befähigen, ihren Teil beizutragen. Im Entwurf der Leitlinien heißt es, dass das einzige Ziel derartiger Apps darin besteht, den Gesundheitsbehörden zu erleichtern, *„Personen zu ermitteln, die mit einer von COVID-19 infizierten Person in Kontakt gekommen sind, und sie aufzufordern, sich selbst zu isolieren, sie rasch zu testen und sie gegebenenfalls bei den nächsten Schritten zu beraten, zum Beispiel zur Vorgehensweise bei der Entwicklung von Symptomen.“* Die Qualität der verarbeiteten Daten ist dabei von größter Bedeutung. Die erforderlichen Schritte, um *„Personen zu ermitteln, die mit einer von COVID-19 infizierten Person in Kontakt gekommen sind“*, sind nicht einfach oder unkompliziert. Das Informieren einer Person über eine In-App-Benachrichtigung kann so erfolgen, dass die App nur zufällige Pseudonyme verarbeitet. Darüber hinaus sollte durch einen Mechanismus sichergestellt werden, dass bei jeder COVID-positiv getesteten Person die in die App eingegebenen Informationen korrekt sind, da auf diese Weise gegebenenfalls andere Personen darüber informiert werden, dass sie in Kontakt mit der positiv getesteten Person waren. Ein solcher Mechanismus könnte beispielsweise auf einem Einmalcode beruhen, der von der Person eingescannt werden kann, wenn

sie das Testergebnis erhält. Jeder individuelle Kontakt darf nur durch Gesundheitsbehörden nach Auswertung aussagekräftiger Datenbelege und mit minimalen Inferenzen erfolgen. Darüber hinaus sollte die Kommission klarstellen, welche Rolle die in den Leitlinien vorgesehene *Kontaktliste der Person, der das Gerät gehört*, spielt.

Die in Apps zur Kontaktnachverfolgung verwendeten Algorithmen sollten nur unter strenger Aufsicht von qualifiziertem Personal angewendet werden dürfen, um das Auftreten falscher positiver und negativer Ergebnisse einzuschränken. Die Aufgabe *Beratung über die nächsten Schritte* sollte keinesfalls vollständig automatisiert werden. Empfehlenswert wäre ein Rückrufmechanismus, bei dem der betreffenden Person eine Telefonnummer übermittelt wird, oder aber ein Kontaktkanal, über den sie weitere Informationen von einem Mitarbeiter erhalten kann. Um eine Stigmatisierung zu vermeiden, sollte diese *Beratung* keine möglichen Elemente zur Identifizierung einer anderen betroffenen Person beinhalten, noch sollten die Nutzung der App oder Teile davon (wie Dashboards, Einstellungen usw.) die Deanonymisierung von anderen Personen, die mit COVID-19 infiziert sind bzw. nicht infiziert sind, möglich machen. Der EDSA rät eindringlich davon ab, Daten, die eine direkte Identifizierung ermöglichen, im Gerät des Nutzers zu speichern. Generell sollten diese Daten so schnell als möglich gelöscht werden.

Der EDSA empfiehlt nachdrücklich das in der Empfehlung dargelegte Konzept, ein solches Notfallsystem nach dem Ende der Krise nicht weiter zu nutzen und die erhobenen Daten grundsätzlich zu löschen oder zu anonymisieren.

Da der EDSA und seine Mitglieder für die Beratung und die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der DSGVO und der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation verantwortlich sind, sollten sie zudem in den gesamten Prozess der Ausarbeitung und der Umsetzung dieser Maßnahmen einbezogen werden. Der EDSA erinnert an sein Vorhaben, in den kommenden Tagen Leitlinien zur Geolokalisierung und zu anderen Tracking-Tools im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 zu veröffentlichen.

Der Ausschuss steht den EU-Institutionen und allen anderen Interessenträgern, die an der Entwicklung und Nutzung dieser mobilen Apps zur Bekämpfung von COVID-19 beteiligt sind, in jedem Fall weiterhin beratend zur Seite.

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Jelinek