



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 3. Oktober 2013 (04.10)
(OR. en)**

14260/13

**Interinstitutionelles Dossier:
2012/0011 (COD)**

**DATAPROTECT 138
JAI 848
MI 819
DRS 179
DAPIX 121
FREMP 140
COMIX 526
CODEC 2165**

VERMERK

des	Vorsitzes
für den	Rat
Nr. Vordok.:	14074/1/13 REV 1 DATAPROTECT 134 JAI 829 MI 802 DRS 177 DAPIX 115 FREMP 137 COMIX 519 CODEC 2128 13643/13 DATAPROTECT 127 JAI 781 MI 767 DRS 169 DAPIX 109 FREMP 126 COMIX 502 CODEC 2025 13808/13 DATAPROTECT 129 JAI 794 MI 776 DRS 171 DAPIX 110 FREMP 128 COMIX 509 CODEC 2058 7565/13 DATAPROTECT 32 JAI 211 MI 211 DRS 52 DAPIX 54 FREMP 30 COMIX 175 CODEC 608
Nr. Komm.dok.:	5853/12 DATAPROTECT 9 JAI 44 MI 58 DRS 9 DAPIX 12 FREMP 7 COMIX 61 CODEC 219
Betr.:	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) - Prinzip der zentralen Kontaktstelle

Kommissionsvorschlag

1. Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle ist zusammen mit dem Kohärenzverfahren eines der zentralen Elemente des Vorschlags der Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung. Findet die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Tätigkeit einer Niederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union in mehr als einem Mitgliedstaat statt, sollte eine einzige Aufsichtsbehörde für die Überwachung der Tätigkeit des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters in der gesamten Union zuständig sein und die entsprechenden Beschlüsse fassen, damit die einheitliche Anwendung der Vorschriften verbessert, Rechtssicherheit gewährleistet und der Verwaltungsaufwand der für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter verringert wird. Die zuständige Aufsichtsbehörde, die die Aufgaben einer solchen zentralen Kontaktstelle übernimmt, sollte die Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats sein, in dem der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter seine Hauptniederlassung hat (Artikel 51 Absatz 2 und Erwägungsgründe 97 und 98).
2. Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle ist verknüpft mit der verbindlichen Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden über den Europäischen Datenschutzausschuss, mit der die einheitliche Anwendung dieser Verordnung in der gesamten Union sichergestellt werden soll (Erwägungsgrund 105). Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle soll somit eindeutig einen Vorteil für Unternehmen im Binnenmarkt bieten, die in der internationalen digitalen Wirtschaft davon profitieren sollten, dass ihnen eine einzige Aufsichtsbehörde in der gesamten Europäischen Union als Kontaktstelle zur Verfügung steht. Dieses Prinzip berührt jedoch nicht die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für die Überwachung der Verarbeitungsvorgänge des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters, die sich auf einen einzigen Mitgliedstaat beschränken.
3. Das Prinzip beschreibt die Überwachung der Verarbeitungsvorgänge des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters in allen Mitgliedstaaten, wenngleich die betroffenen Personen nach Artikel 73 Absatz 1 das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde in einem beliebigen Mitgliedstaat hätten (z.B. in dem die Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat oder in dem der für die Verarbeitung Verantwortliche niedergelassen ist oder bei einer anderen Aufsichtsbehörde). Dies würde bedeuten, dass Aufsichtsbehörden sich nach wie vor mit den Beschwerden von betroffenen Personen befassen können und dass betroffene Personen nach wie vor entscheiden können, an wen sie sich wenden, so wie dies derzeit im Rahmen der Datenschutzrichtlinie von 1995 der Fall ist. Gleichzeitig wäre nur die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung dafür zuständig, Maßnahmen zu ergreifen, die Rechtswirkung in Bezug auf die Verarbeitung durch den betreffenden für die Verarbeitung Verantwortlichen entfalten sollen.

Aktuelle Situation

4. Im Rahmen der Datenschutzrichtlinie von 1995 wird der territoriale Anwendungsbereich durch Artikel 4 Absatz 1 geregelt, gemäß dem ein Mitgliedstaat in der Regel die Vorschriften, die er zur Umsetzung der Richtlinie erlässt, auf alle Verarbeitungen personenbezogener Daten anwendet, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche eine Niederlassung in seinem Hoheitsgebiet besitzt, oder – falls der für die Verarbeitung Verantwortliche nicht in der Union niedergelassen ist – wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche zum Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten auf Mittel zurückgreift, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats belegen sind.
5. Das bedeutet, dass ein Mitgliedstaat nur dann für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten (und – sollte die Verarbeitung im Widerspruch zum EU-Recht stehen – für die Verhängung von Strafen gegen den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter) zuständig ist, wenn es eine Niederlassung in seinem Hoheitsgebiet gibt. Die Tatsache, dass eine oder mehrere Einzelpersonen (betroffene Personen) in einem Mitgliedstaat behaupten, Opfer von in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführten rechtswidrigen Verarbeitungsvorgängen gewesen zu sein, reicht nach den derzeitigen Umständen nicht aus, um dem Mitgliedstaat des Beschwerdeführers die Zuständigkeit zu übertragen, wenn es in diesem Mitgliedstaat keine Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters gibt. Ferner ist in der Richtlinie 95/46/EG kein Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, deren Einwohner von den Verarbeitungsvorgängen betroffen sind, vorgesehen.

Bedenken der Mitgliedstaaten

6. Die Gruppe "Informationsaustausch und Datenschutz" (DAPIX) hat den Vorschlag der Kommission für ein Prinzip der zentralen Kontaktstelle in ihren Sitzungen vom 8./9. Januar, 27. März, 3./4. Juli und 9./10. September 2013 erörtert. Im Zuge dieser Beratungen hat die überwiegende Mehrheit der Delegationen in mehreren Punkten und im Detail Kritik an diesem Prinzip vorgebracht. Die wichtigsten Bedenken sind in Dokument 13643/13 DATAPROTECT 127 JAI 781 MI 767 DRS 169 DAPIX 109 FREMP 126 COMIX 502 CODEC 2025 zusammengefasst. Verschiedene Delegationen haben dazu beigetragen¹.

¹ Die Zusammenstellung der Bemerkungen zu den Kapiteln VI und VII ist in Dokument 7105/4/13 REV 4 DATAPROTECT 28 JAI 182 MI 170 DRS 42 DAPIX 49 FREMP 24 COMIX 141 CODEC 476 + ADD 1 enthalten. Siehe auch den Vorschlag der italienischen Delegation: 12879/13 DATAPROTECT 116 JAI 688 MI 691 DRS 148 DAPIX 102 FREMP 115 COMIX 472 CODEC 1858.

7. Auf der Tagung des AStV vom 25. September 2013 zeigte sich, dass die meisten Mitgliedstaaten die dem Prinzip der zentralen Kontaktstelle zugrunde liegende Philosophie befürworten, nur wenige Delegationen akzeptieren indessen, dass die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung ausschließliche Zuständigkeit für die Überwachung der Verarbeitungsvorgänge des betreffenden Unternehmens (für die Verarbeitung Verantwortlicher) haben und ausschließlich über alle Maßnahmen (einschließlich Strafen) entscheiden sollte. Die größten Bedenken wegen des Prinzips der zentralen Kontaktstelle bestehen darin, dass es zwar Unternehmen Vorteile bieten soll, aber gleichzeitig dem Schutz der Datenschutzrechte von Einzelpersonen abträglich sein könnte. Das Hauptproblem ist hier die Nähe: Eine Einzelperson muss die Möglichkeit haben, mit der ihr am nächsten gelegenen Aufsichtsbehörde zu kommunizieren und von ihr eine Entscheidung zu erhalten, was eventuell nicht der Fall ist, wenn alle Aufsichtsaufgaben und die damit einhergehenden Befugnisse in den Händen der Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung konzentriert sind. Überdies sollte eine Einzelperson das Recht haben, sich an ihre Aufsichtsbehörde "vor Ort" zu wenden und bei dem Gericht "vor Ort" einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung oder das Nichttreffen einer Entscheidung einzulegen. Ferner könnten Einzelpersonen, die behaupten, Opfer von Verletzungen des Datenschutzes zu sein, Rechtsbehelfe bei (Zivil- oder Straf-) Gerichten in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, anstatt sich auf eine Entscheidung einer Aufsichtsbehörde zu verlassen.

Verbesserungen am Kommissionsvorschlag

8. Es liegt auf der Hand, dass das Prinzip der zentralen Kontaktstelle, wie es von der Kommission vorgeschlagen wird, verbessert werden muss, um den Bedenken der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Nach den AStV-Tagungen vom 25. September und vom 2. Oktober 2013 und der Tagung der II-Referenten vom 30. September 2013 hat der Vorsitz versucht, eine Reihe von Elementen für die künftigen Beratungen zu umreißen.

Mit welchen Befugnissen sind die Aufsichtsbehörden der Hauptniederlassung auszustatten?

9. Eine erste mögliche Variante besteht darin, die ausschließliche Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung aufrechtzuerhalten, aber sie auf die Ausübung bestimmter Befugnisse in Bezug auf die für die Verarbeitung Verantwortlichen zu beschränken, etwa Genehmigungs- und Konsultationsbefugnisse. Um als einziger Ansprechpartner für die für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter mit Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten in Bezug auf alle Verarbeitungsvorgänge in der Europäischen Union fungieren zu können, muss die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung bestimmte Befugnisse ausüben können, beispielsweise Genehmigungs- und Konsultationsbefugnisse sowie bestimmte Überwachungsbefugnisse für Verarbeitungsvorgänge in anderen Mitgliedstaaten. Diese Überwachungsbefugnisse müssen nicht unbedingt ausschließlich von der Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung ausgeübt werden, sie könnten auch von den Aufsichtsbehörden "vor Ort" ausgeübt werden. Jede Aufsichtsbehörde sollte nach wie vor für die Annahme von Beschwerden von betroffenen Personen und deren Unterstützung bei der Ausübung ihrer Rechte in Bezug auf die Überwachung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften und der Ermittlung etwaiger Verstöße gegen diese Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zuständig sein.
10. Die genaue Beschreibung der ausschließlichen Befugnisse, mit denen die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung nach dieser Variante ausgestattet werden soll, muss natürlich auf Expertenebene noch weiter erörtert werden. In diesem Zusammenhang erhebt sich die wichtige Frage, ob die Behörde "vor Ort" für die Verhängung von Geldstrafen weiterhin zuständig bliebe.

Gemeinsame Entscheidung der Aufsichtsbehörden

11. Eine weitere mögliche Variante zum Kommissionsvorschlag wurde von der französischen Delegation vorgeschlagen¹. Es wurde vorgeschlagen, dass die Entscheidungsbefugnisse nicht bei der Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats der Hauptniederlassung konzentriert werden, sondern dass die Aufsichtsbehörden aller betroffenen Mitgliedstaaten über die Maßnahmen entscheiden könnten, die in Bezug auf einen für die Verarbeitung Verantwortlichen, der Verarbeitungsvorgänge in diesen Mitgliedstaaten vornimmt, zu treffen sind. Diese Variante könnte natürlich auf die wichtigsten grenzüberschreitenden Fälle beschränkt werden und sollte nicht auf Bagatellfälle angewendet werden. Die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung würde nach wie vor als alleiniger Ansprechpartner für ein Unternehmen mit Niederlassungen in verschiedenen Mitgliedstaaten fungieren, wäre allerdings nicht mit der ausschließlichen Zuständigkeit für bestimmte Entscheidungen betraut, da diese Entscheidungen nach einem Modell der gemeinsamen Entscheidung von allen Aufsichtsbehörden getroffen würden.
12. Der französische Vorschlag enthält eine Reihe von Verfahrensschritten und -vorschriften, einschließlich Fristen und Abstimmungsregeln, nach denen die Aufsichtsbehörden zu einer gemeinsamen Entscheidung gelangen würden. Es würde weiterer ausführlicher Beratungen auf Expertenebene bedürfen, um zu prüfen, ob und wie eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde "verpflichtet" werden könnte, eine Entscheidung nach einem Modell der gemeinsamen Entscheidung zu treffen und umzusetzen. Ein offensichtlicher Vorteil dieses Modells besteht darin, dass vermieden wird, dass Entscheidungen der Aufsichtsbehörde eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat durchgesetzt werden müssen. Es würde sich bei diesen Entscheidungen um Entscheidungen nach nationalen Rechtsvorschriften handeln, so dass eine Einzelperson oder ein Unternehmen, das mit einer endgültigen Entscheidung nach diesem Modell nicht einverstanden ist, einen Rechtsbehelf bei einem nationalen Gericht einlegen müsste.

Stärkere Einbindung von Aufsichtsbehörden "vor Ort"

13. In den Fällen, in denen die Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats der Hauptniederlassung die ausschließliche Zuständigkeit hätte und daher als alleiniger Aufsichtsansprechpartner fungieren würde, sollten im Verordnungsentwurf zusätzliche Möglichkeiten vorgesehen werden, wie die Behörden anderer Mitgliedstaaten und insbesondere des Mitgliedstaats, in dem eine Einzelperson eine Beschwerde eingereicht hat, eingebunden werden können. Mit dieser stärkeren Einbindung von Aufsichtsbehörden "vor Ort" könnte einem der wichtigsten Bedenken der Mitgliedstaaten, nämlich der "Nähe", Rechnung getragen werden. Es gibt verschiedene Möglichkeiten zur Einbindung der Aufsichtsbehörden "vor Ort".

¹ 13808/13 DATAPROTECT 129 JAI 794 MI 776 DRS 171 DAPIX 110 FREMP 128 COMIX 509 CODEC 2058.

14. Es wäre zu erwägen, ob die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung im Interesse eines Konsenses erst nach der Anhörung der anderen betroffenen Aufsichtsbehörden beschließen könnte, ihre ausschließlichen Befugnisse auszuüben.
15. Im Hinblick auf mehr Einheitlichkeit bei den Entscheidungen der Aufsichtsbehörden bestünde eine weitere Alternative darin, dass die Aufsichtsbehörde "vor Ort", bei der eine Beschwerde eingereicht wurde, der Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung einen Maßnahmenentwurf unterbreiten darf. Sollte die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung dem Maßnahmenentwurf nicht zustimmen, könnte ein Streitbeilegungsverfahren im Rahmen des Europäischen Datenschutzausschusses in Erwägung gezogen werden, das jede der beiden Behörden beantragen könnte.

Beschwerde beim Europäischen Datenschutzausschuss

16. Der Gefahr widersprüchlicher Ansichten seitens der verschiedenen Aufsichtsbehörden bei grenzüberschreitenden Fällen könnte eventuell dadurch begegnet werden, dass die Möglichkeit eingeräumt wird, den Europäischen Datenschutzausschuss mit einer von einer Aufsichtsbehörde erstellten endgültigen Entscheidung zu befassen, was eine Art Beschwerde-mechanismus darstellen würde; die Effizienz und die Verlässlichkeit des gesamten Systems würde dadurch verbessert. Diese Möglichkeit der Befassung des Europäischen Datenschutzausschusses könnte der Aufsichtsbehörde offengestellt werden, die in Bezug auf den für die Verarbeitung Verantwortlichen zuständig ist, und der Aufsichtsbehörde, bei der eine betroffene Person eine Beschwerde eingereicht hat. Es müssten natürlich Regeln aufgestellt werden, um die Anzahl der Fälle, mit denen der Ausschuss nach diesen Beschwerde-mechanismen befasst werden kann, zu beschränken und um zu vermeiden, dass der Ausschuss mit Fällen überschwemmt wird. Es könnte ferner vorgesehen werden, dass ein Unternehmen (ein für die Verarbeitung Verantwortlicher), das Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten hat, den Europäischen Datenschutzausschuss mit einer Beschwerde gegen eine ihn betreffende Entscheidung einer Aufsichtsbehörde befassen kann.

17. Der Europäische Datenschutzausschuss kann nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission jedoch nicht mit der Befugnis ausgestattet werden, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen. Es könnte in Erwägung gezogen werden, die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzausschusses rechtlich bindend zu machen, indem der Ausschuss erstens Rechtspersönlichkeit erhält und zweitens mit klar definierten Exekutivbefugnissen ausgestattet wird, die keine zu weit gefassten politischen Ermessensbefugnisse umfassen sollten (sogenannte "Meroni"-Rechtsprechung¹). In diesem Fall wäre der Europäische Datenschutzausschuss nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, wenn in dieser Richtlinie dargelegte klar definierte Kriterien erfüllt sind. Diese Maßnahmen wären nicht Entscheidungen normativen oder politischen Charakters, sondern rechtlich bindende Verwaltungsentscheidungen über die Aufsichtsbehörden. Es bedarf weiterer Beratungen auf Expertenebene, um über Folgendes zu entscheiden: (1) die Fälle, in denen eine Aufsichtsbehörde den Ausschuss mit einem Gegenstand befassen kann, und (2) die klar definierten Kriterien, nach denen der Ausschuss entscheidet. Eine Klage auf Annullierung einer Entscheidung des Ausschusses müsste beim Gericht der Europäischen Union eingereicht werden (vgl. Artikel 263 AEUV).

Fragen

18. *Im Hinblick auf Leitlinien für die weiteren Beratungen auf Expertenebene wird der Rat daher ersucht,*
- (1) seine grundsätzliche Zustimmung zum Ausdruck zu bringen, dass nach dem Verordnungsentwurf bei grenzüberschreitenden Fällen eine zentrale Kontaktstelle eingerichtet wird, um zu einer einzigen Entscheidung einer Aufsichtsbehörde zu gelangen; dies würde eine rasche und konsequente Anwendung sicherstellen, Rechtssicherheit bieten und den Verwaltungsaufwand verringern;*
- (2) sich zu der Frage zu äußern, ob weitere Beratungen auf Expertenebene stattfinden sollten über*
- a) eine Variante, bei der eine einzige Entscheidung von der Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung getroffen wird, wobei die ausschließliche Zuständigkeit dieser Behörde auf die Ausübung bestimmter Befugnisse beschränkt werden könnte, oder*
- b) ein Modell der gemeinsamen Entscheidung, bei dem die verschiedenen Aufsichtsbehörden gemeinsam eine einzige Entscheidung treffen;*

¹ Rechtssache 9/56 Meroni gegen Hohe Behörde.

- (3) *sich zu der Frage zu äußern, ob die zuständige Gruppe Methoden prüfen sollte, die größere "Nähe" zwischen Einzelpersonen und der entscheidenden Aufsichtsbehörde schaffen, indem Aufsichtsbehörden "vor Ort" in die Entscheidungsfindung eingebunden werden, und*
- (4) *sich zu der Frage zu äußern, ob die zuständige Gruppe angesichts der immer konsequenteren Anwendung der Datenschutzvorschriften der EU prüfen sollte, welche Befugnisse dem Europäischen Datenschutzausschuss übertragen werden könnten, sollte zu einem späteren Zeitpunkt beschlossen werden, dem Ausschuss Rechtspersönlichkeit zu verleihen.*
-