



Brüssel, den 25. November 2014
(OR. en)

15656/14

Interinstitutionelles Dossier:
2012/0011 (COD)

DATAPROTECT 170
JAI 891
MI 898
DRS 154
DAPIX 172
FREMP 210
COMIX 616
CODEC 2276

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

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)
– Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle
= Orientierungsaussprache

I. Einleitende Bemerkungen

Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle ist zusammen mit dem Kohärenzverfahren einer der zentralen Pfeiler der vorgeschlagenen Datenschutz-Grundverordnung. Die Minister haben auf den Tagungen des Rates (JI) vom Oktober und Dezember 2013 die folgenden wesentlichen Leitlinien für den Abschluss der Beratungen über das Prinzip der zentralen Kontaktstelle formuliert:

- Für bedeutende grenzüberschreitende Fälle sollte mit dem Verordnungsentwurf eine zentrale Kontaktstelle eingerichtet werden, um zu einer einzigsten aufsichtlichen Entscheidung zu gelangen; dies würde eine rasche und konsequente Anwendung sicherstellen, Rechtssicherheit bieten und den Verwaltungsaufwand verringern;

- die Experten sollten Methoden prüfen, mit denen durch Einbindung der Aufsichtsbehörden vor Ort in die Entscheidungsfindung größere "Nähe" zwischen Einzelpersonen und der entscheidenden Aufsichtsbehörde geschaffen werden kann;
- bei der weiteren Arbeit auf fachlicher Ebene sollte unter anderem die Möglichkeit geprüft werden, dem Europäischen Datenschutzausschuss in einigen Fällen die Befugnis zu übertragen, rechtsverbindliche Entscheidungen zu Korrekturmaßnahmen zu erlassen.

Der Rat beauftragte im Juni 2014 den italienischen Vorsitz, die Beratungen über die zentrale Kontaktstelle auf der Grundlage des Kompromisstextes des griechischen Vorsitzes fortzusetzen. Der griechische Vorsitz hat sich bemüht, die Fragen im Zusammenhang mit der Effizienz des Verfahrens und der Nähe gegenüber Einzelpersonen weiter zu behandeln.

Der italienische Vorsitz hat sich mit den beiden verbleibenden Punkten in Bezug auf die zentrale Kontaktstelle auseinandergesetzt, nämlich der größeren tatsächlichen Nähe für Einzelpersonen und der Übertragung rechtsverbindlicher Befugnisse auf den Ausschuss in begrenzten Fällen, um die Arbeiten zu diesen Fragen auf der Dezember-Tagung des Rates abschließen zu können. Daher sind die Kapitel VI und VII des Verordnungsentwurfs in der Gruppe "Informationsaustausch und Datenschutz" eingehend erörtert worden.

II. Aktuelle Lage – Keine wirksamen Lösungen für grenzüberschreitende Fälle

Derzeit ist in der Richtlinie 95/46/EG keine detaillierte Pflicht zur Koordinierung oder Zusammenarbeit zwischen den eventuell betroffenen Datenschutzbehörden (DSB) vorgesehen. Dies hat zu Rechtsunsicherheit für Unternehmen und fragmentiertem und unwirksamem Schutz für Einzelpersonen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten mit grenzüberschreitender Wirkung geführt.

Genauer gesagt hat ein Unternehmen, das in mehr als einem Mitgliedstaat tätig ist, es mit mehreren DSB zu tun, ohne sicher sein zu können, dass diese DSB sich bei der Festlegung ihrer Standpunkte abstimmen oder zusammenarbeiten. Betroffene Personen, die von der Verarbeitung durch ein Unternehmen betroffen sind, das in mehreren Mitgliedstaaten tätig ist, und die ihre Beschwerde bei ihrer DSB vor Ort einreichen und Korrekturmaßnahmen fordern, können oft nur Maßnahmen erwirken, deren Schutzwirkung begrenzt ist. Mit anderen Worten: Möglicherweise kann die DSB oft keine ausreichend wirksamen und umfassenden Maßnahmen treffen, so dass es nicht möglich ist, auf die Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen zufriedenstellend zu reagieren. Wenn die betroffene Person einen umfassenderen Schutz in derartigen grenzüberschreitenden Fällen anstrebt, hat sie häufig keine andere Wahl, als mehrere Beschwerden bei verschiedenen DSB einzureichen, wobei es keine Garantie dafür gibt, dass diese DSB sich abstimmen und zusammenarbeiten, um eine einheitliche Entscheidung in Bezug auf alle Beschwerden zu treffen.

Wenn die Verarbeitung durch ein Unternehmen mit Sitz in nur einem Mitgliedstaat Datensubjekte in einem anderen Mitgliedstaat betrifft, kann zudem nur die DSB des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, über die Verarbeitung entscheiden, ohne dass die anderen DSB, die von der Verarbeitung betroffen sein könnten, irgendwie mitwirken.

III. Lage gemäß dem Verordnungsentwurf

Der italienische Vorsitz hat weiter präzisiert, mit welchen Kategorien von Fällen sich die DSB befassen müssen. So soll ein System geschaffen werden, das auf objektiven Kriterien beruht, die den Gegebenheiten vor Ort Rechnung tragen, und sichergestellt werden, dass getroffene Entscheidungen sowohl im Hinblick auf größere Rechtssicherheit für Unternehmen als auch auf ein hohes Schutzniveau für Einzelpersonen wirksam sind. Der Kompromisstext sieht drei Arten von Fällen vor.

1. Örtliche Fälle (Artikel 51)

Der italienische Vorsitz hat den allgemeinen Grundsatz weiter präzisiert, wonach eine Verarbeitung, die nur einen Mitgliedstaat oder Personen in nur einem Mitgliedstaat betrifft, weiterhin nur von der DSB vor Ort behandelt werden und nicht unter die spezifischen Vorschriften der zentralen Kontaktstelle fallen sollte.

Konkret sieht der Kompromisstext folgende allgemeine Kriterien dafür vor, wann es sich um einen örtlichen Fall handelt:

- Jede Aufsichtsbehörde behandelt die Fälle, die das Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats betreffen (territoriale Zuständigkeit);
- jede Aufsichtsbehörde ist für die Verarbeitung zuständig, die im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats erfolgt oder ausschließlich betroffene Personen im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats betrifft (sachliche Zuständigkeit).

Eine erhebliche Anzahl von Fällen der routinemäßigen Verarbeitung sind und werden auch weiterhin örtliche Fälle sein, und sie werden von der DSB vor Ort behandelt werden. Die Entscheidungen der DSB vor Ort können vor den Gerichten des Mitgliedstaats der DSB vor Ort angefochten werden.

2. Grenzüberschreitende Fälle – Zentrale Kontaktstelle

Eine Verarbeitung mit grenzüberschreitenden Auswirkungen ist mit größeren Herausforderungen für Unternehmen, Einzelpersonen und Aufsichtsbehörden verbunden. Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle soll größere Rechtssicherheit, Effizienz für Unternehmen und tatsächliche Nähe für Einzelpersonen schaffen. Der Mechanismus stützt sich auf eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen einer "federführenden DSB" und den anderen betroffenen DSB.

2.1. Kriterien für Fälle für die zentrale Kontaktstelle (Artikel 51a)

Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle sollte nur für wichtige grenzüberschreitende Fälle gelten. Im Kompromisstext sind folgende Kriterien für derartige wichtige grenzüberschreitende Fälle festgelegt:

1. Verarbeitung im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung desselben für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters, der in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist – in diesem Fall ist die DSB der Hauptniederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters federführend;

2. Verarbeitung durch einen für die Verarbeitung Verantwortlichen oder einen Auftragsverarbeiter, der in nur in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, wenn diese Verarbeitung wesentliche Folgen für betroffene Personen in anderen oder in allen Mitgliedstaaten hat oder wahrscheinlich haben wird – in diesem Fall ist die DSB der einzigen Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters federführend.

2.2. Kriterien für betroffene Datenschutzbehörden (Artikel 4 Absatz 19a)

Ein wesentliches Element des Prinzips der zentralen Kontaktstelle, das vom italienischen Vorsitz weiter gestärkt wurde, ist die Einbindung aller betroffenen DSB in die Entscheidungsfindung.

Der Begriff der "betroffenen DSB" umfasst DSB, die betroffen sind, weil entweder ein für die Verarbeitung Verantwortlicher oder Auftragsverarbeiter in ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung hat oder die Verarbeitung Folgen für betroffene Personen in ihrem Hoheitsgebiet (z.B. Beschwerdeführer) hat. Je nach Art der fraglichen Verarbeitung (z.B. mit Folgen, die ganze Union betreffen oder die auf einige Mitgliedstaaten begrenzt sind) könnten alle oder nur einige DSB in das Verfahren der zentralen Kontaktstelle einbezogen werden.

2.3. Zusammenarbeit und gemeinsame Entscheidungsfindung

(Mitentscheidungsmodell) (Artikel 54a)

Die federführende DSB arbeitet mit den anderen betroffenen DSB in dem Bemühen zusammen, einen Konsens zu erzielen. Nachdem die federführende DSB den Fall geprüft hat (gegebenenfalls mit Unterstützung der anderen betroffenen DSB auf der Grundlage von Vorschriften für die Amtshilfe und gemeinsame Maßnahmen), legt sie allen betroffenen Datenschutzbehörden einen Entscheidungsentwurf zur Stellungnahme vor. Zwei Ergebnisse sind denkbar: Die federführende DSB und die betroffenen DSB erzielen entweder gemeinsam Einigung über die Entscheidung oder sie können zu keiner gemeinsamen Entscheidung gelangen.

Die gemeinsam vereinbarte Entscheidung sollte auch die Ergebnisse der Untersuchung des Falles beinhalten. Dies umfasst auch die Feststellung, ob ein Verstoß gegen die Verordnung vorliegt oder nicht, die Maßnahmen, die im Fall eines Verstoßes zu treffen sind (z.B. Verbot einer Art der Erstellung von Profilen) oder die Ablehnung einer Beschwerde, wenn kein Verstoß vorliegt.

2.4. Wer setzt die gemeinsam vereinbarte Entscheidung in Kraft? (Artikel 54a)

Im Kompromisstext wird klargestellt, dass die gemeinsam vereinbarte Entscheidung von der DBS erlassen wird, die am ehesten in der Lage ist, sowohl aus der Sicht des für die Verarbeitung Verantwortlichen/Auftragsverarbeiters als auch der betroffenen Person den wirksamsten Schutz zu bieten. Der italienische Vorsitz hat einerseits dafür gesorgt, dass eine einzige aufsichtliche Entscheidung getroffen wird, und andererseits, dass auch in dieser Phase des Verfahrens der zentralen Kontaktstelle ausreichende Nähe besteht. Im Kompromisstext wird zwischen Fällen unterschieden, in denen die gemeinsam vereinbarte Entscheidung von der federführenden DSB angenommen wird, und Fällen, in denen die Entscheidung von der DSB vor Ort angenommen wird.

Im ersten Fall wird die gemeinsam vereinbarte Entscheidung – sofern sie der Beschwerde in vollem Umfang stattgibt und Maßnahmen betrifft, die gegen den für die Verarbeitung Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter zu treffen sind – von der federführenden DSB in Kraft gesetzt, die am ehesten in der Lage ist, wirksamere und umfassendere Korrekturmaßnahmen zu treffen. Dazu gehören u. a. das Verbot der Verarbeitung oder die Ausübung der Rechte auf Zugang zu Daten sowie auf deren Berichtigung oder Löschung.

Die federführende DSB teilt diese einzige Entscheidung der Hauptniederlassung bzw. der einzigen Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen/Auftragsverarbeiters mit. Der für die Verarbeitung Verantwortliche/Auftragsverarbeiter, an den die einzige Entscheidung gerichtet ist, ist dann verpflichtet, die Verordnung bei all seinen Verarbeitungstätigkeiten in der Union einzuhalten. Wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche/Auftragsverarbeiter mit der Entscheidung nicht einverstanden ist, kann er rechtliche Schritte gegen die federführende DSB einleiten. In diesem Fall sind die Gerichte des Mitgliedstaats zuständig, in dem sich die Hauptniederlassung bzw. einzige Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen/Auftragsverarbeiters befindet.

Im zweiten Fall setzt die DSB vor Ort die Entscheidung in ihrem innerstaatlichen Rechtssystem in Kraft, wenn sich die gemeinsam vereinbarte Entscheidung nachteilig auf eine Einzelperson auswirkt, insbesondere, wenn ihre Beschwerde zurückgewiesen wird, da sie am besten in der Lage, einen wirksamen Schutz und die Nähe für die betroffene Einzelperson zu gewährleisten. Wenn der Beschwerdeführer mit der Entscheidung nicht einverstanden ist, kann er rechtliche Schritte vor den nationalen Gerichten seines Mitgliedstaats einleiten. Somit sind die Gerichte in dem Mitgliedstaat zuständig, in dem die Beschwerde eingelegt wurde.

In allen Fällen, in denen in der Entscheidung der Beschwerde nur teilweise stattgegeben wird, wird sie allen Parteien mitgeteilt und folglich sind im Falle einer Klage gegen die Entscheidung dann alle örtlichen Gerichte der betroffenen Parteien zuständig.

Die DSB vor Ort sollte auch ihre Zuständigkeit für alle Folgemaßnahmen zu der gemeinsam vereinbarten einzigen Entscheidung behalten, die in ihrem Hoheitsgebiet zu treffen sind. Insbesondere bleibt die DSB vor Ort dafür zuständig, das Inkraftsetzen der gemeinsam vereinbarten einheitlichen Entscheidung durch eine Einrichtung im Hoheitsgebiet ihres eigenen Mitgliedstaats zu überwachen und sicherzustellen.

Die DSB vor Ort, die die "zentrale Kontaktstelle" für Einzelpersonen ist, informiert diese Einzelpersonen auch über das positive Ergebnis der Beschwerde entsprechend der von der federführenden Datenschutzbehörde getroffenen gemeinsam vereinbarten Entscheidung.

Schließlich kann die DSB vor Ort in dringenden Fällen auch vorläufige Maßnahmen erlassen, um die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen zu schützen (Artikel 61).

3. Streitbeilegungssystem für grenzüberschreitende Fälle

3.1. Kriterien für die Auslösung des Streitbeilegungsmechanismus

Das Prinzip der zentralen Kontaktstelle stützt sich auf eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der federführenden DSB und den betroffenen DSB und zielt auf eine einheitliche Anwendung der Verordnung ab. In diesem Zusammenhang dürften die Entwicklung einer Kultur der Zusammenarbeit und die Auswirkungen des Konformitätsdrucks in den meisten Fällen zu einem Konsens führen, wie ähnliche Mechanismen in anderen Bereichen des europäischen Rechts gezeigt haben.

Mit dem Kompromisstext wird daher ein Streitbeilegungssystem als Sicherheitsnetz für die seltenen Fälle eingeführt, in denen

- es sich um einen wichtigen grenzüberschreitenden Fall handelt und
- keine Einigung zwischen den an dem Fall beteiligten DSB erzielt werden kann.

3.2. Szenarien für die Streitbeilegung (Artikel 57 Absatz 2a)

Im Kompromisstext werden vier Fälle ausgemacht, in denen auf eine Streitbeilegung zurückgegriffen werden sollte:

- Konflikte in Bezug auf die Feststellung der federführenden DSB;
- Konflikte in Bezug auf das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen den DSB (Amtshilfe, gemeinsame Maßnahmen);
- Konflikte in Bezug auf die Begründetheit des Entscheidungsentwurfs der zentralen Kontaktstelle, insbesondere auf die Frage, ob es sich um einen Verstoß gegen die Verordnung handelt oder nicht;
- Konflikte, die entstehen, weil die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzausschusses in Fragen, für die das Kohärenzverfahren gilt (z.B.: verbindliche unternehmensinterne Vorschriften oder Verhaltenskodizes mit grenzüberschreitenden Auswirkungen), nicht eingeholt oder nicht befolgt wurde.

3.3. Rolle des Europäischen Datenschutzausschusses

Der Kompromisstext sieht vor, dass das geeignete Gremium für die Streitbeilegung der Europäische Datenschutzausschuss ist, der sich aus Vertretern aller europäischen DSB zusammensetzt und mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Damit sind die erforderliche Unabhängigkeit und das erforderliche Fachwissen gewährleistet. Darüber hinaus sieht der Kompromisstext vor, dass der Ausschuss in den vier obengenannten Fällen die Streitigkeit durch den Erlass einer bindenden Entscheidung beilegt.

Der Europäische Datenschutzausschuss entscheidet mit Zweidrittelmehrheit über die strittige Frage. Diese Entscheidung ist für alle betroffenen DSB verbindlich. Je nach Ausgang des Falls (z.B. Zurückweisung einer Beschwerde oder Klage gegen den für die Verarbeitung Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter) setzt die federführende DSB oder die DSB vor Ort die verbindliche Entscheidung des Ausschusses in Kraft.

Jede betroffene DSB hat das Recht, den Ausschuss mit einer Streitigkeit zu befassen, und der Ausschuss verfügt über verbindliche Befugnisse zur Beilegung von Streitigkeiten, wodurch dieses Modell die Einbindung aller betroffenen DSB weiter stärkt und somit ein weiteres Element der Nähe ist. Im Wesentlichen hat jede betroffene DSB auf diese Weise ein Vetorecht.

Die genaue Ausgestaltung der Entscheidung des Ausschusses und die Frage, wie im Hinblick auf den gerichtlichen Schutz der betroffenen Personen Nähe am besten sichergestellt werden kann (z.B. durch eine Anfechtung vor nationalen Gerichten und/oder dem Gerichtshof der Europäischen Union), erfordert eine weitere Prüfung auf technischer Ebene im Rahmen der allgemeinen Prüfung der Bestimmungen des Kapitels VIII (Rechtsbehelfe und Sanktionen), die nicht Gegenstand des vorliegenden Dokuments sind.

Orientierungsaussprache

Vor diesem Hintergrund ersucht der Vorsitz den Rat, die wesentlichen Elemente des Prinzips der zentralen Kontaktstelle, wie oben dargelegt, zu billigen und der Fachgruppe Leitlinien für das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit an die Hand zu geben.
