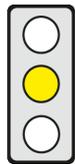


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission fasst den Stand der durch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) geschaffenen Rechtsangleichung zusammen und schlägt weitere Schritte vor, um ihre einheitliche Anwendung zu verbessern.

Betroffene: Natürliche Personen, alle Unternehmen und Stellen, die personenbezogene Daten verarbeiten.

Pro: (1) Es ist sachgerecht, dass die Kommission die erfolgreiche Umsetzung und die einheitliche Anwendung der DSGVO weiter unterstützen will.



(2) Die Leitlinien des Europäischen Datenschutzausschusses und die Kooperation zwischen den Datenschutzbehörden (DPAs) fördern die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der DSGVO; diese Instrumente sollten ausgebaut werden, um Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Contra: (1) Um Unterschiede bei der Anwendung und Durchsetzung der DSGVO zu minimieren, sollten u.a. die Praktiken der DPAs zur Verhängung von Sanktionen harmonisiert werden.

(2) Um die Einhaltung der DSGVO und Datenübermittlungen in Drittländer zu erleichtern, müssen Verhaltensregeln und Zertifizierungen nutzbar gemacht und Transferinstrumente an die DSGVO angepasst werden.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2019) 374 vom 24. Juli 2019: Datenschutzvorschriften als Voraussetzung für Vertrauen in der EU und darüber hinaus – eine Bilanz

Kurzdarstellung

► Überblick über das EU-Datenschutzrecht

- Die EU-Grundrechtecharta garantiert das Recht auf Schutz personenbezogener Daten [Art. 8].
- Dieses Grundrecht spiegelt sich in strengen EU-Datenschutzvorschriften wider, dies sind namentlich [\[cepStudie EU-Datenschutzrecht\]](#):
 - die Datenschutzgrundverordnung [(EU) 2016/679, „DSGVO“] zum Schutz personenbezogener Daten,
 - die Datenschutzrichtlinie für Polizei und Justiz [(EU) 2016/680] zum Schutz personenbezogener Daten bei der Verarbeitung durch die Polizei oder Justiz,
 - die Verordnung [(EU) 2018/1725] für die Datenverarbeitung durch Organe und Einrichtungen der EU und
 - die noch nicht verabschiedete Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation [COM(2017) 10, „ePrivacy“] zum Schutz der Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation [\[cepAnalyse Nr. 16/2017\]](#).

► Umsetzung der DSGVO und Stand der Harmonisierung

- Das Hauptziel der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), einheitliche Datenschutzvorschriften einzuführen und Rechtssicherheit zu schaffen, wurde „weitgehend erreicht“ [S. 3].
- Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Sloweniens haben ihr nationales Datenschutzrecht aktualisiert [S. 3].
- Die DSGVO ist direkt anwendbar, enthält aber Öffnungsklauseln und verpflichtet die Mitgliedstaaten u.a. [S. 3],
 - unabhängige nationale Datenschutzbehörden (data protection authorities, nachfolgend: „DPAs“) einzurichten und ihnen Befugnisse und ausreichende personelle, finanzielle und technische Ressourcen zuzuweisen; die Ausstattung der DPAs variiert nach wie vor stark zwischen den Mitgliedstaaten [S. 4, 18];
 - Vorschriften zu erlassen, um den Schutz personenbezogener Daten mit der Meinungs- und Informationsfreiheit in Einklang zu bringen,
 - alle sektorspezifischen Rechtsvorschriften mit Datenschutzbestimmungen – z.B. Sozialgesetzbücher – an die DSGVO anzupassen; diese Arbeiten sind noch im Gange und müssen abgeschlossen werden [S. 3, 20].
- Die DSGVO lässt den Mitgliedstaaten auch gewissen Spielraum, ihre Anwendung in einigen Bereichen näher zu präzisieren, z.B. bei der Verarbeitung personenbezogener Daten für Gesundheitszwecke oder beim Mindestalter von Kindern für die Einwilligung bei Online-Diensten [S. 3].
- Um eine stärkere Harmonisierung zu erreichen, sind weitere Anstrengungen erforderlich [S. 20 ff.]. Eine einheitliche Anwendung der DSGVO wird insbesondere gewährleistet durch [S. 3, 4]
 - die Kommission, die die Harmonisierungsbemühungen verfolgt, bilaterale Gespräche mit nationalen Behörden führt und ggf. rechtliche Schritte, z.B. Vertragsverletzungsverfahren, gegen die Mitgliedstaaten ergreift [S. 18],
 - den Europäischen Gerichtshof und die nationalen Gerichte, die von der DSGVO abweichende Bestimmungen für unwirksam erklären können, und

- die DPAs, die ihre Zusammenarbeit intensiviert haben [S. 4ff.] durch
 - den Europäischen Datenschutzausschuss ("EDSA") [Art. 68 DSGVO], bestehend aus den Leitern der DPAs und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten; der EDSA hat verschiedene Leitlinien zu wesentlichen Aspekten der DSGVO angenommen, um deren einheitliche Auslegung zu fördern;
 - das Kooperations- und Kohärenzverfahren [Art. 60 ff. DSGVO] zur Erwirkung gemeinsamer Durchsetzungsmaßnahmen bei grenzüberschreitenden Fällen; der EDSA kann dabei verbindliche Entscheidungen treffen [S. 4, 6].
 - Die Kommission wird die DSGVO prüfen und bewerten und bis Mai 2020 einen Bericht vorlegen [Art. 97 DSGVO].
- **Kontrolle und Durchsetzung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften**
- Die Verfolgung von Verstößen gegen die DSGVO obliegt den DPAs, die zahlreiche Befugnisse haben: Sie können u.a. Geldbußen verhängen oder die Datenverarbeitung einschränken [Art. 58 DSGVO].
 - Bislang haben die DPAs [S. 5-7, 20]
 - sich überwiegend auf Dialoge beschränkt, aber auch Geldbußen von bis zu 50 Millionen Euro verhängt, und
 - 516 grenzüberschreitende Fälle bearbeitet; die DPAs sollten ihre Bemühungen jedoch intensivieren und die Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Untersuchungen erleichtern.
 - Einige DPAs haben neue Instrumente entwickelt, um Unternehmen bei der Einhaltung der DSGVO zu unterstützen, z.B. telefonische Hilfsdienste oder regulatorische Sandkästen – Bereiche, in denen Innovatoren unter der Aufsicht einer DPA neue Produkte testen können. Einige Interessengruppen fordern jedoch mehr Unterstützung. [S. 6]
 - Die Kommission unterstützt die Sensibilisierungs- und Unterstützungsmaßnahmen der DPAs finanziell und fördert die Kooperation zwischen DPAs und Wettbewerbsbehörden, um Datenschutzverstöße abzuwenden [S. 6, 21].
 - Einige Interessenträger fordern eine bessere Kooperation zwischen den DPAs, einheitliche Vorgehensweisen, eine kohärentere Beratung und die vollständige Angleichung nationaler Leitlinien an diejenigen des EDSA [S. 7].
 - Die Kommission bezuschusst DPAs, um Interessenträger besser in die Arbeit des EDSA einzubinden [S. 7, 21]
- **Auswirkungen der DSGVO auf den Einzelnen**
- Ein weiteres Hauptziel der DSGVO ist es, die Rechte des Einzelnen zu stärken [S. 7].
 - EU-Bürger werden sich der Datenschutzregeln immer mehr bewusst und üben ihre Rechte vermehrt aus: sie verlangen z.B. Auskunft über ihre Daten, widerrufen Einwilligungen, erheben Werbewidersprüche oder kontaktieren DPAs, um sich zu informieren oder Beschwerden einzulegen; die Rücklaufzeiten sind jedoch oft lang. [S. 8].
 - Einige Bürger missverstehen die DSGVO und meinen z.B., jeder Datenverarbeitung zustimmen zu müssen [S. 8].
 - Es sind weitere Aufklärungsmaßnahmen erforderlich. Die Kommission versucht, Bürger mit einer Online-Kampagne zu motivieren, Datenschutzerklärungen zu lesen und ihre Datenschutzeinstellungen zu optimieren [S. 8].
 - Mehrere Nichtregierungsorganisationen haben ihre neue Befugnis genutzt, im Auftrag betroffener Personen Verbandsklage zu erheben. Nicht alle Mitgliedstaaten haben allerdings den durch die DSGVO gegebenen Spielraum genutzt, die Erhebung solcher Klagen auch ohne ein Mandat zu erlauben [Art. 80 Abs. 1, 2 DSGVO, S. 8].
- **Auswirkungen der DSGVO auf Unternehmen**
- Unternehmen nehmen den Datenschutz ernster denn je; dieser hat enorme Auswirkungen auf viele Branchen. Für viele von ihnen ist es eine Herausforderung, ihre Praktiken an die DSGVO anzupassen, z.B. Betroffenen alle Informationen verständlich zur Verfügung zu stellen. Sie fordern klarere Leitlinien und Rechtssicherheit. [S. 2, 9]
 - Kleine Unternehmen, für die die Anpassung am schwierigsten zu sein scheint, fordern Leitlinien, die auf ihre Situation zugeschnitten sind. Die Kommission stellt ergänzend zu den DPAs Informationsmaterial bereit. [S. 10]
 - Die DSGVO regelt Instrumente wie Standardvertragsklauseln (Standard Contractual Clauses, „SCCs“), Verhaltensregeln und Zertifizierungen, mit deren Hilfe Unternehmen die Einhaltung ihrer Regeln belegen können [S. 10f.]:
 - SCCs sind Musterklauseln. Sie können in einen Vertrag zwischen Parteien aufgenommen werden, die personenbezogene Daten verarbeiten, um deren Datenschutzpflichten festzulegen. SCCs können "Garantien" bieten, die insbesondere die Übermittlung von Daten an Empfänger in Drittländern ermöglichen [Art. 46, 28 DSGVO].
 - Verhaltensregeln legen datenschutzrechtliche Verhaltensweisen fest und präzisieren damit die Anforderungen der DSGVO für einen bestimmten Sektor. Sie werden z.B. von Verbänden ausgearbeitet und von einer DPA genehmigt; durch ihre Befolgung können Unternehmen die Einhaltung der DSGVO belegen [Art. 40f. DSGVO].
 - Zertifizierungen können ebenfalls als „Nachweis“ für die Einhaltung der DSGVO dienen [Art. 42f. DSGVO].
 - Die EDSA-Leitlinien für [Verhaltensregeln](#), [Zertifizierung](#) und [Akkreditierung](#) ermöglichen die Entwicklung dieser Instrumente. Die Kommission will zudem geltende SCCs aktualisieren und weitere Klauseln verabschieden. [S. 11f.]
- **Datenschutz auf globaler Ebene**
- Auch weltweit geht der Trend zu mehr Datenschutz. Mehrere Länder erlassen Regeln, die ähnliche Prinzipien und Strukturen aufweisen wie die DSGVO, z.B. ein übergreifendes Gesetz, durchsetzbare Rechte und eine unabhängige Aufsicht; Unternehmen erstrecken Rechte der DSGVO zunehmend auf außereuropäische Kunden. [S. 12]
 - Die globale Aufwärtskonvergenz kann den Datenverkehr erleichtern; sie ermöglicht Angemessenheitsbeschlüsse, die das Datenschutzniveau eines Drittlands als dem der EU "im Wesentlichen gleichwertig" anerkennen. Die Kommission hat dies unter der DSGVO für Japan anerkannt und strebt weitere Beschlüsse an, z.B. zu Südkorea [S. 13].
 - Gegenseitige Angemessenheitsfeststellungen zwischen der EU und Drittländern schaffen Zonen, in denen Daten

frei fließen können. Länder mit ähnlichen Werten und Systemen könnten – z.B. aufbauend auf der Datenschutzkonvention des Europarates [ETS Nr. 108] – auch ein multinationales Abkommen schließen [S. 14].

- Die Kommission wird die elf unter der früheren Datenschutzrichtlinie erlassenen Angemessenheitsbeschlüsse prüfen, z.B. für Kanada und Argentinien, und 2020 einen Bericht hierzu vorlegen. Auch der EU-US Privacy Shield [siehe [cepStudie](#)] mit mehr als 4.700 teilnehmenden Unternehmen ermöglicht transatlantische Datenflüsse [S. 12, 19].
- Ferner „erwägt“ die Kommission, ihre Befugnisse nach der DSGVO zu nutzen, um „Instrumente“ zur Erleichterung des Datenverkehrs wie Zertifizierungen, Verhaltensregeln und SCCs nutzbar zu machen [S. 14].
- Um digitalen Protektionismus zu bekämpfen, bringt die Kommission bei Verhandlungen über Handelsabkommen eigens entwickelte Datenschutzregeln ein. Angleichung beim Datenschutz kann den Handel erleichtern [S. 14].

Politischer Kontext

Die DSGVO ersetzte im Mai 2018 die bisherige Datenschutzrichtlinie [95/46/EG]. Die Kommission zieht u.a. Bilanz über deren Umsetzung, das Funktionieren des neuen Verwaltungssystems und ihre Bemühungen auf globaler Ebene.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Justiz und Verbraucher
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (federführend), Berichterstatter: tba

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Es ist sachgerecht, dass die Kommission die erfolgreiche Umsetzung und die einheitliche Anwendung der DSGVO weiter unterstützen will. Seit die DSGVO im Mai 2018 in Kraft trat, gibt es Fortschritte bei der einheitlichen Anwendung ihrer Vorschriften. Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen. **Mehr Rechtssicherheit ist nötig – z.B. durch mehr und klarere Leitlinien –, weil Unternehmen nach wie vor Schwierigkeiten haben, die Regeln der DSGVO einzuhalten.**

Die DSGVO ist zwar unmittelbar anwendbar, die Mitgliedstaaten müssen jedoch ihr nationales Recht – einschließlich aller sektorspezifischen Gesetze mit Datenschutzvorschriften – anpassen und die zwingenden Öffnungsklauseln umsetzen, z.B. den Inhalt bestimmter Regelungen präzisieren. Alle Mitgliedstaaten und insbesondere Slowenien müssen diese Arbeiten unverzüglich abschließen, da andernfalls innerhalb der EU keine Rechtssicherheit entstehen kann.

Die mangelnde Klarheit einiger DSGVO-Vorschriften kann zu unterschiedlichen Auslegungen führen, die den Binnenmarkt zersplittern und den Wettbewerb verzerren können. Daher ist es sachgerecht, dass die Kommission zu Bemühungen um eine stärkere Harmonisierung aufruft. **Die EU-weit geltenden Empfehlungen und Leitlinien des EDSA und die sonstige Kooperation zwischen DPAs in grenzüberschreitenden Fällen, die zur Entwicklung gemeinsamer Praktiken führen kann, fördern die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der DSGVO; diese Instrumente sollten ausgebaut werden, um Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.** Nationale Leitlinien sollten – wie von verschiedenen Interessenträgern gefordert – so weit wie möglich an diejenigen des EDSA angeglichen werden, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. **Ferner sollten u.a. die Praktiken der DPAs zur Verhängung von Sanktionen harmonisiert werden,** z.B. durch Leitlinien. Anderenfalls würde eine laxere Durchsetzung in einigen Mitgliedstaaten – z.B. durch niedrigere oder seltener verhängte Geldbußen – den Wettbewerb verzerren und könnte zu einem regulatorischen Abwärtswettbewerb führen, der im Wesentlichen zu Lasten der Verbraucher ginge.

Um die einheitliche Anwendung der DSGVO in der gesamten EU zu gewährleisten, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die DPAs mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden, um ihre Aufgaben erfüllen und zügig mit anderen DPAs zusammenzuarbeiten zu können. Der Mangel an Ressourcen, über den sich einige DPAs beschwerten, kann diese überlasten, was negative Folgen für den Binnenmarkt hat. Beispielsweise könnten große Unternehmen ihren Hauptsitz in Mitgliedstaaten verlegen, in denen DPAs seltener Untersuchungen einleiten, während kleine Unternehmen ggf. überproportional unter einer verzögerten Beantwortung ihrer rechtlichen Anfragen durch DPAs leiden.

Da es im Interesse der Mitgliedstaaten liegt, Unternehmen anzuziehen, ist es sachgerecht, **neue Instrumente zur Erleichterung der Einhaltung der DSGVO zu schaffen.** Diese Instrumente **dürfen jedoch nicht diskriminierend angewendet werden.** Dies gilt insbesondere für regulatorische Sandkästen, zu denen eine Aufsichtsbehörde bestimmten Unternehmen den Zugang – willkürlich – verweigern könnte, z.B. weil die Ressourcen für die Überwachung ausgewählter Unternehmen begrenzt sind.

Instrumente, die helfen, die Einhaltung der DSGVO nachzuweisen, erhöhen das Vertrauen. Die Leitlinien des EDSA zur Zertifizierung fördern die Entwicklung EU-weit einheitlicher Praktiken zur Definition von Zertifizierungskriterien und für deren Genehmigung durch die nationalen DPAs.

Angemessenheitsbeschlüsse und Datenschutzvorschriften in Handelsabkommen erleichtern die Datenübermittlung in Drittländer, senken die Kosten für Unternehmen und erhöhen die Rechtssicherheit, sofern im Drittland keine erheblichen Datenschutzdefizite auftreten, die zur Ungültigerklärung des Beschlusses durch den EuGH führen können (vgl. [cepAnalyse Nr. 25/2017](#)). Daher müssen erlassene Angemessenheitsbeschlüsse regelmäßig überprüft werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Regelungskompetenz der EU für die Datenschutzgrundverordnung ergab und ergibt sich aus Art. 16 Abs. 2 AEUV.

Subsidiarität

Die DSGVO hat das Recht zum Schutz personenbezogener Daten in der EU weitgehend vereinheitlicht. Ihre vollharmonisierende Wirkung wird jedoch durch zahlreiche Öffnungsklauseln verringert, die den Mitgliedstaaten Regelungsspielräume eröffnen. Diese stehen aber im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip [vgl. Müller, Die Öffnungsklauseln der DSGVO, S. 249ff.]; daraus resultierende Rechtsunterschiede und Verzahnungen mit nationalem Recht sind daher hinzunehmen. Abweichungen bei der Anwendung und Durchsetzung der DSGVO aufgrund unterschiedlicher Auslegung ihrer abstrakten und komplexen Regelungen müssen dagegen minimiert werden, um Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, z.B. durch Leitlinien, Kooperation oder Änderungen der DSGVO.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Um die Einhaltung der DSGVO und Datenübermittlungen in Drittländer zu erleichtern, müssen Verhaltensregeln und Zertifizierungen nutzbar gemacht und Transferinstrumente an die DSGVO angepasst werden.

Angemessenheitsbeschlüsse vereinfachen Übermittlungen in Drittländer erheblich, unterliegen aber den hohen Anforderungen der DSGVO und des EuGH an die Anerkennung eines gleichwertigen Datenschutzniveaus [C-362/14 Schrems ./ DPC; vgl. [cepStudie](#)]. Der EuGH wird 2020 entscheiden, ob der „EU-U.S. Privacy Shield“ diesem Maßstab genügt [C-311/18]; auch die übrigen bereits erlassenen Beschlüsse sind hieran zu messen.

Alternative Instrumente wie Verhaltensregeln und Zertifizierungen, die nach der DSGVO „Garantien“ für den Datenschutz bieten können, sind derzeit zum Teil nur eingeschränkt nutzbar. Diese Instrumente müssen besser nutzbar gemacht und alle für ihre Entwicklung nötigen Voraussetzungen geschaffen werden. Ferner müssen zahlreiche trotz der Leitlinien des EDSA verbleibende Fragen geklärt werden, etwa ob ein Unternehmen sich parallel mehreren Regeln unterwerfen kann. Die Kommission muss die drei erlassenen Versionen von Standardvertragsklauseln dringend an die DSGVO anpassen und weitere Klauseln erlassen, z.B. für die Unterbeauftragung von Auftragsverarbeitern. Allerdings lassen sich nicht alle Schutzdefizite im Drittland allein durch vertragliche Garantien ausgleichen, etwa wenn dessen Recht nicht die nötigen durchsetzbaren Rechte und wirksamen Rechtsbehelfe im Sinne von Art. 46 DSGVO vorsieht. Dies ist möglicherweise in den USA der Fall. Der EuGH muss im Verfahren [C-311/18] auch entscheiden, ob Datentransfers in die USA dennoch auf SCC gestützt werden dürfen; die Entscheidung dürfte den künftigen Einsatz insbesondere von SCC aber auch über die USA hinaus beeinflussen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland ist die Datenschutzaufsicht über die Wirtschaft zwischen Bundes- und Landesbehörden verteilt. Dies führt zu abweichenden Auslegungs- und Vollzugspraktiken, die im Interesse einer einheitlichen Anwendung der DSGVO durch eine bessere Abstimmung der deutschen DPAs zu vermeiden sind. Das noch nicht verabschiedete „Zweite Datenschutzanpassungs- und Umsetzungsgesetz“ soll Datenschutzregeln in 154 Bundesgesetzen an die DSGVO anpassen, z.B. im Sozialgesetzbuch. Unklar ist, ob das neue Bundesdatenschutzgesetz die Informationspflichten und Betroffenenrechte der DSGVO übermäßig einschränkt und daher europarechtswidrig ist. Ob die Regelungen sich im Rahmen der Öffnungsklauseln der DSGVO halten, werden die Gerichte entscheiden müssen. Rechtssicherheit geschaffen werden muss auch bezüglich der Pflicht, den Datenschutz mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit „in Einklang“ zu bringen und Datenverarbeitungen zu privilegierten – z.B. journalistischen – Zwecken von DSGVO-Pflichten zu befreien [sogenanntes „Medienprivileg“, Art. 85 DSGVO]. Die für das Presserecht zuständigen Länder haben für den professionellen Journalismus Regelungen getroffen, die sich jedoch unterscheiden. Unklar ist auch, welche Regelungen darüber hinaus gelten, z.B. für Fotografen und Blogger. Es wäre sinnvoll, auf Bundesebene einen Rahmen für die Fortgeltung des bewährten deutschen Rechts zum Schutz der Meinungsfreiheit zu schaffen. Wie die Facebook-Entscheidung des Bundeskartellamts [B6-22/16] zeigt, ist auch eine Kooperation von Datenschutz- und Wettbewerbsbehörden sinnvoll, da massive Datenschutzverstöße großer Unternehmen zu einer dominanten Marktposition führen können, deren Missbrauch mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts zu bekämpfen ist.

Zusammenfassung der Bewertung

Es ist sachgerecht, dass die Kommission die erfolgreiche Umsetzung und die einheitliche Anwendung der DSGVO weiter unterstützen will. Mehr Rechtssicherheit ist nötig – z.B. durch mehr und klarere Leitlinien –, weil Unternehmen nach wie vor Schwierigkeiten haben, die Regeln der DSGVO einzuhalten. Die Leitlinien des EDSA und die Kooperation zwischen den DPAs fördern die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der DSGVO; diese Instrumente sollten ausgebaut werden, um Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden; u.a. sollten die Praktiken der DPAs zur Verhängung von Sanktionen harmonisiert werden. Um die Einhaltung der DSGVO und Datenübermittlungen in Drittländer zu erleichtern, müssen Verhaltensregeln und Zertifizierungen nutzbar gemacht und Transferinstrumente an die DSGVO angepasst werden.