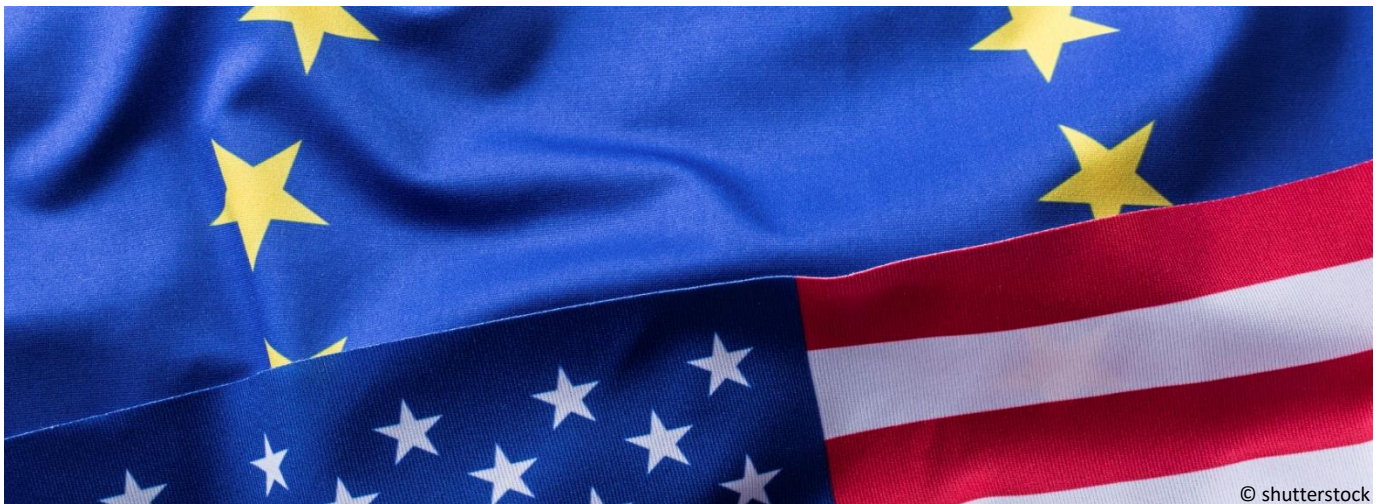


## Rekordbußgelder für Datentransfers in die USA

### Eine Kurzanalyse der Entscheidung der irischen Datenschutzbehörde gegen Meta und ihrer Folgen

Anja Hoffmann



© shutterstock

Die irische Datenschutzaufsichtsbehörde hat am 12. Mai 2023 der Meta Platforms Ireland Ltd. („Meta“) behördlich verboten, künftig weiter personenbezogene Daten von in der EU wohnhaften Facebook-Nutzern in die USA zu übermitteln; zudem muss Meta die rechtswidrige Speicherung bereits übermittelter Daten in den USA beenden und ein Rekord-Bußgeld von 1,2 Mrd. Euro zahlen. Das cep stellt fest:

- ▶ **Meta kann seine Transfers** von Facebook-Nutzerdaten in die USA **nicht auf Standardvertragsklauseln stützen**. Metas **zusätzliche Verschlüsselungsmaßnahmen können** ggf. Schutz gegen Zugriffe während des Transits („Upstream“) bieten, aber **nicht verhindern, dass die US-Muttergesellschaft bei ihr gespeicherte Nutzerdaten auf Verlangen der US-Geheimdienste offenlegen muss** („Downstream“-Zugriffe). Sie können daher den unzureichenden Schutz durch das US-Recht nicht kompensieren.
- ▶ **Die Entscheidung** gilt formal nur für Metas Facebook-Dienst, **schaft aber einen Präzedenzfall**, dem ähnliche Entscheidungen anderer Datenschutzbehörden in Fällen mit vergleichbarer Transferproblematik folgen könnten. Daher müssen auch andere Unternehmen, insbesondere in Deutschland und Frankreich, mit Transferverboten, Anordnungen zu bereits übermittelten Daten und Bußgeldern rechnen – es sei denn, sie können wirksamere Schutzmaßnahmen als Meta vorweisen.
- ▶ **Der von der Kommission vorgeschlagene Angemessenheitsbeschluss** zum EU-U.S. Datenschutzrahmen könnte Datenübermittlungen aus der EU in die USA bald für die Zukunft wieder großflächig erlauben, **vermag rechtswidrige Transfers in der Vergangenheit jedoch nicht zu rechtfertigen**.
- ▶ **Ob der geplante Angemessenheitsbeschluss** der EU-Kommission **langfristig Bestand haben wird, ist offen** und hängt auch von der praktischen Umsetzung des Rahmens durch die USA ab.
- ▶ Kommission und Mitgliedstaaten, die dem Beschluss noch zustimmen müssen, sollten die vom Europäischen Datenschutzausschuss und vom Europäischen Parlament geäußerte Kritik ernst nehmen. **Die Kommission sollte bei heiklen Punkten nachbessern, um ein „Schrems III-Fiasco“** – d.h. eine erneute Ungültigerklärung des Angemessenheitsbeschlusses durch den EuGH – **zu verhindern**.

## Inhaltsverzeichnis

|          |  |          |
|----------|--|----------|
| <b>1</b> | <b>Was hat die irische Datenschutzbehörde entschieden? .....</b>             | <b>3</b> |
| 1.1      | Anordnung der „Aussetzung“ künftiger Datentransfers .....                    | 3        |
| 1.2      | Beendigung der unrechtmäßigen Verarbeitung bereits übermittelter Daten ..... | 3        |
| 1.3      | Rekord-Geldbuße von 1,2 Milliarden Euro .....                                | 3        |
| <b>2</b> | <b>Hintergrund: Der Fall Schrems gegen Meta .....</b>                        | <b>4</b> |
| <b>3</b> | <b>Was sind die rechtlichen Gründe für die Entscheidung der IDPC? .....</b>  | <b>4</b> |
| <b>4</b> | <b>Wen betrifft die Entscheidung? .....</b>                                  | <b>5</b> |
| <b>5</b> | <b>Droht nun ein Facebook-Stopp in Europa? .....</b>                         | <b>7</b> |
| <b>6</b> | <b>Bringt der EU-U.S. Datenschutzrahmen eine baldige Lösung? .....</b>       | <b>7</b> |
| <b>7</b> | <b>Kritik am neuen Datenschutzrahmen .....</b>                               | <b>8</b> |
| <b>8</b> | <b>Einschätzung und Ausblick .....</b>                                       | <b>9</b> |

## 1 Was hat die irische Datenschutzbehörde entschieden?

Die irische Datenschutzbehörde [Data Protection Commission, nachfolgend „IDPC“] hat am 12. Mai 2023 eine bedeutende Entscheidung<sup>1</sup> gegen die Meta Platforms Ireland Ltd. („Meta“, vormals Facebook) gefällt. Die Entscheidung betrifft die Übermittlung personenbezogener, teils sensibler Daten in der EU wohnhafter Facebook-Nutzer an die Muttergesellschaft von Meta in den USA, auf deren Servern die von Meta übermittelten Daten gespeichert und verarbeitet werden. Die Entscheidung umfasst folgende Anordnungen:

### 1.1 Anordnung der „Aussetzung“ künftiger Datentransfers

Die IDPC hat Meta zum einen behördlich untersagt, künftig weiter personenbezogene Daten von in der EU wohnhaften Facebook-Nutzern in die USA zu übermitteln, da dies gegen die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) verstößt<sup>2</sup> („Aussetzung“ der Datenübermittlung). Die Aussetzungsanordnung gilt allerdings nicht ab sofort, sondern wird erst im Oktober 2023 wirksam.

### 1.2 Beendigung der unrechtmäßigen Verarbeitung bereits übermittelter Daten

Zweitens gab die IDPC Meta auf, seine Datenverarbeitungsvorgänge in Einklang mit der DSGVO zu bringen. Hierzu muss Meta die unrechtmäßige Speicherung und Verarbeitung aller bereits datenschutzwidrig über den Atlantik übermittelten personenbezogenen Daten europäischer Nutzer innerhalb von sechs Monaten (d.h. bis spätestens 12. November 2023) beenden. Facebook könnte dieser Anordnung z.B. dadurch nachkommen, dass es alle seit dem Schrems II-Urteil ohne Rechtsgrundlage in die USA übermittelten Daten europäischer Facebook-Nutzer löscht. Im Ergebnis bleibt es aber grundsätzlich Meta überlassen, wie die Compliance mit der DSGVO in Bezug auf bereits übermittelte Daten genau hergestellt wird. Laut dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) kommen neben der Löschung auch die „Rückgabe“ der Daten in das Gebiet des Europäischen Wirtschaftsraums oder in ein Drittland mit angemessenem Datenschutz sowie „andere technische Lösungen“ als mögliche Alternativen in Betracht.<sup>3</sup> Meta, das diese Anordnung für unverhältnismäßig hält, scheint allerdings davon auszugehen, dass wegen der dezentralen Speicherung der Nutzerdatenbank in allen seiner Datenzentren lediglich eine vollständige Entfernung der Nutzer aus Facebook die Anordnung erfüllen würde.<sup>4</sup>

### 1.3 Rekord-Geldbuße von 1,2 Milliarden Euro

Drittens hat die IDPC gegen Meta ein Bußgeld in Höhe von 1,2 Milliarden Euro verhängt – die bislang höchste Geldbuße nach der DSGVO. Die Höhe des Bußgelds ist unter anderem maßgeblich auf die große Anzahl der betroffenen Nutzer sowie die sehr hohen Umsätze von Meta und deren erhebliche Gewinne auch in der EU zurückzuführen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Die Entscheidung erging bereits am 12. Mai, wurde aber erst am 22. Mai öffentlich gemacht, insbesondere um Meta zuvor die Gelegenheit zu geben, vertrauliche oder wirtschaftlich sensible Informationen zu identifizieren und schwärzen zu lassen.

<sup>2</sup> IDPC, Entscheidung vom 12. Mai 2023, Az. IN-20-8-1, Meta Platforms Ireland, abrufbar unter [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/consistency-findings/register-decisions/2023/decision-data-protection-commission\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/consistency-findings/register-decisions/2023/decision-data-protection-commission_en).

<sup>3</sup> EDSA, Binding Decision 1/2023 on the dispute submitted by the Irish SA on data transfers by Meta Platforms Ireland Limited for its Facebook service (Art. 65 GDPR), Rn. 232, 261, abrufbar unter [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12023-dispute-submitted\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12023-dispute-submitted_en).

<sup>4</sup> EDSA, Binding Decision 1/2023, a.a.O., Rn. 229 und Fußnote 490.

<sup>5</sup> IDPC, Entscheidung vom 12. Mai 2023, a.a.O., Rn. 9.98 und 9.89, EDSA, Binding Decision 1/2023, a.a.O., Rn. 272.

## 2 Hintergrund: Der Fall Schrems gegen Meta

Der Entscheidung der IDPC liegt ein seit fast zehn Jahren laufender Rechtsstreit zugrunde. Der österreichische Datenschutzaktivist und Facebook-Nutzer Maximilian Schrems hatte 2013 bei der IDPC Beschwerde eingelegt und die Behörde aufgefordert, die Übermittlung seiner personenbezogenen Daten durch Facebook in die USA zu stoppen, weil die Daten dort nicht ausreichend vor dem Zugriff durch US-Überwachungsbehörden geschützt seien. Weil Meta seinen EU-Hauptsitz in Irland hat, ist die IDPC in der EU federführend für die Durchsetzung der DSGVO zuständig. Der Fall wurde zweimal an den EuGH verwiesen, der 2016 im „Schrems I“-Urteil zunächst die „Safe-Harbor-Entscheidung“ und 2020 im „Schrems II“-Urteil den „EU-U.S. Privacy Shield“ als dessen Nachfolger für ungültig erklärte – und damit der Behauptung der Kommission in beiden Angemessenheitsbeschlüssen widersprach. Diese ging davon aus, dass der jeweilige „Schutzschild“ in den USA ein angemessenes Datenschutzniveau schaffe und es damit erlaube, Daten ohne weitere Schutzvorkehrungen dorthin zu übermitteln.<sup>6</sup>

Als Meta seine Datentransfers seit dem Schrems II-Urteil auf EU-Standardvertragsklauseln stützte, leitete die IDPC 2020 eine zusätzliche Untersuchung über deren Rechtmäßigkeit ein. Mit ihrem auf Basis dieser Untersuchung ergangenen Beschluss setzt die IDPC nunmehr fast zwei Jahre später das Schrems II-Urteil des EuGH in die Praxis um.

Vor dem Erlass des Beschlusses hatte es zwischen den EU-Datenschutzbehörden Streit um dessen Inhalt gegeben, der vom Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) im Rahmen des Kohärenzverfahrens nach der DSGVO mit einem verbindlichen Beschluss<sup>7</sup> geschlichtet werden musste. Die IDPC wollte ursprünglich lediglich Facebooks künftige Datentransfers stoppen und auf ein Bußgeld sowie eine Anordnung betreffend der Löschung der in der Vergangenheit rechtswidrig übermittelter Daten verzichten, war aber bei ihrer Entscheidung an das Diktum des Ausschusses gebunden. Der EDSA hatte am 13. April entschieden, dass der endgültige Beschluss der irischen Datenschutzbehörde neben der Aussetzung künftiger Datentransfers ein Bußgeld sowie eine zusätzliche Anordnung enthalten muss, um bereits erfolgte Transfers in Einklang mit der DSGVO zu bringen. Die Entscheidung der IDPC ist somit kein Alleingang der irischen Datenschutzbehörde, sondern wurde in Teilen von den übrigen EU-Datenschutzaufsichtsbehörden erzwungen.

## 3 Was sind die rechtlichen Gründe für die Entscheidung der IDPC?

Meta fehlt für die Übermittlung der Daten europäischer Nutzer in die USA eine Rechtsgrundlage, die die DSGVO jedoch verlangt. Die Datenübermittlungen von Facebook sind daher rechtswidrig. Nachdem der vom Europäischen Gerichtshof EuGH im Schrems II-Urteil<sup>8</sup> für ungültig erklärte Angemessenheitsbeschluss zum „EU-U.S. Privacy Shield“ im Jahr 2020 als Rechtsgrundlage weggefallen war, hat die IDPC entschieden, dass Meta seine Datentransfers auch nicht auf EU-Standardvertragsklauseln<sup>9</sup> stützen kann. Zwar erlaubt der Gerichtshof es Unternehmen grundsätzlich

<sup>6</sup> Näher zum Fall Schrems Hoffmann, A., Unzulässigkeit der Datenübermittlung in die USA, cepStudie vom 26.01.2021, S. 5f., abrufbar unter <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/unzulaessigkeit-der-datenuebermittlung-in-die-usa-cepstudie.html>.

<sup>7</sup> Europäischer Datenschutzausschuss, Binding Decision 1/2023, a.a.O.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-311/18 (Data Protection Officer/Facebook Ireland Ltd und Maximilian Schrems, Urteil vom 16. Juli 2020, [ECLI:EU:C:2020:559](https://eur-lex.europa.eu/eli/cj/oj/2020/559)).

<sup>9</sup> EU-Standardvertragsklauseln sind von der EU-Kommission freigegebene Datenschutz-Musterklauseln, die zwischen einem Datenexporteur in der EU und einem Datenempfänger in einem Drittland vertraglich vereinbart werden. Sie sollen

weiterhin, Standardvertragsklauseln als Rechtsgrundlage für Datentransfers zu nutzen, ist das Datenschutzniveau im Drittland niedriger als in der EU, müssen die Unternehmen aber zusätzlich zur Nutzung der Klauseln ergänzende Schutzmaßnahmen wie z.B. eine wirksame Verschlüsselung anwenden, um die Schutzlücken im Drittlandsrecht zu schließen. Ziel ist es, im Ergebnis ein „im Wesentlichen gleichwertiges“ Datenschutzniveau wie in der EU herzustellen.<sup>10</sup>

In den USA herrscht laut dem EuGH u.a. aufgrund der weitreichenden Überwachungsbefugnisse der US-Behörde kein vergleichbares Datenschutzniveau. Die Standardverträge zwischen dem Datenexporteur und dem Datenempfänger, die das fehlende Schutzniveau eigentlich kompensieren sollen, binden die US-Behörden jedoch nicht.<sup>11</sup> Wie die irische Behörde nun entschieden hat, reichen auch Metas zusätzliche Verschlüsselungsmaßnahmen nicht aus, um den unzureichenden Schutz durch das US-Recht zu kompensieren.<sup>12</sup> Zumindest teilweise nicht: die IDPC differenziert hier zwischen den unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten der US-Geheimdienst, nämlich einerseits „Upstream“-Zugriffen („Anzapfen“ vom Infrastruktur wie Glasfaserkabeln, um – auf Basis des Programms FISA<sup>13</sup> Upstream bzw. der E.O.<sup>14</sup> 12333 – im Transit befindliche Daten abzufangen), und andererseits „Downstream“-Zugriffen (Erhebung direkt bei Metas US-Muttergesellschaft durch erzwungene Zugriffsgewährung oder Herausgabe von Daten – auf Basis des Programms FISA Downstream). Während Zugriffe auf Daten im Transit möglicherweise wirksam durch Verschlüsselungsmaßnahmen verhindert werden könnten, was die IDPC im Ergebnis offen ließ<sup>15</sup>, habe Meta nicht nachgewiesen, angemessene Schutzmaßnahmen gegen Downstream-Datenzugriffe ergriffen zu haben.<sup>16</sup> Der Europäische Datenschutzausschuss hat dieser Wertung zugestimmt.<sup>17</sup> Aus Sicht der IDPC hat Meta folglich Daten in die USA übermittelt, ohne geeignete Garantien vorzusehen, und daher gegen Art. 46 (1) DSGVO verstoßen.

Meta kann sich laut der IDPC auch nicht auf Ausnahmetatbestände wie eine Einwilligung der Facebook-Nutzer berufen, weil eine solche nicht oder nicht rechtsgültig eingeholt wurde; zudem vermag eine einzelne Einwilligung systematische, massenhafte, wiederholte und fortdauernde Transfers nicht zu rechtfertigen.<sup>18</sup>

## 4 Wen betrifft die Entscheidung?

Mit ihrem auf Basis dieser Untersuchung ergangenen Beschluss setzt die IDPC nunmehr fast zwei Jahre später das Schrems II-Urteil des EuGH in die Praxis um. Basierend auf den Erkenntnissen des Urteils hat die IDPC in einem prominenten Fall nun ein behördliches Datentransferverbot verhängt. Zwar gilt die Entscheidung formell nur für Metas Facebook-Dienst und bezieht sich formal nur auf die

---

„geeignete Garantien“ i.S.v. Art. 46 Abs. 1 DSGVO schaffen, wenn Daten in ein Drittland übermittelt werden, in welchem das Datenschutzniveau demjenigen in der EU nicht „der Sache nach“ gleichwertig ist. Die Kommission hat nach dem Schrems II-Urteil verbesserte Standardvertragsklauseln verabschiedet, vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2021/914 der Kommission vom 4. Juni 2021 über Standardvertragsklauseln für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0914&from=DE>.

<sup>10</sup> Näher zur Thematik Hoffmann, A., Unzulässigkeit der Datenübermittlung in die USA, cepStudie, a.a.O.

<sup>11</sup> Hoffmann, A., a.a.O., S. II und 13, 36, 55.

<sup>12</sup> IDPC, Entscheidung vom 12. Mai 2023, a.a.O., Rn. 7.194.

<sup>13</sup> Foreign Intelligence Surveillance Act.

<sup>14</sup> Executive Order 12333.

<sup>15</sup> IDPC, Entscheidung vom 12. Mai 2023, a.a.O., Rn. 7.195.

<sup>16</sup> IDPC, Entscheidung vom 12. Mai 2023, a.a.O., Rn. 7.174, 7.194f, 7.202.

<sup>17</sup> EDSA, Binding Decision 1/2023, a.a.O., Rn. 122.

<sup>18</sup> IDPC, Entscheidung vom 12. Mai 2023, a.a.O., Rn. 8.1 – 8.106, 8.104.

Übermittlung personenbezogener Daten europäischer Facebook-Nutzer in die USA, jedoch schafft Sie einen Präzedenzfall, dem ähnliche Entscheidungen andere Datenschutzbehörden in Fällen mit vergleichbarer Transferproblematik folgen könnten.

Betroffen sind daher faktisch alle Unternehmen, die Daten zu Geschäftszwecken an Empfänger übermitteln, die den US-Überwachungsgesetzen unterliegen, soweit für die Verarbeitung der Daten dort – wie bei der Verarbeitung durch die US-Muttergesellschaft von Meta – ein Zugriff auf die Daten im Klartext erforderlich ist.<sup>19</sup> Das sind insbesondere Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste, können im Einzelfall aber auch Banken, Fluggesellschaften, Hotels und Schifffahrtsunternehmen in den USA sein.<sup>20</sup> Betroffen sind außerdem auch Datenempfänger, die zwar selbst nicht unter die US-Überwachungsgesetze fallen, aber einen US-Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste zur Verarbeitung bestimmter Daten einsetzen.<sup>21</sup>

Auch Transfers anderer EU-Unternehmen an die genannten Empfänger könnten nunmehr vermehrt in den Fokus der Datenschutzbehörden rücken, so dass auch andere Unternehmen mit der behördlichen Aussetzung der Datentransfers, einer Anordnung zu in der Vergangenheit rechtswidrig übermittelten Daten und mit Bußgeldern rechnen müssen. Dies gilt vor allem für Unternehmen in Deutschland und Frankreich, denn insbesondere die deutschen und französischen Datenschutzbehörden haben den Umfang der irischen Entscheidung im Rahmen des von der DSGVO vorgesehenen Kohärenzverfahrens entscheidend mitbestimmt. So sind etwa die zusätzlich zur Untersagung künftiger Transfers erfolgte Verhängung des hohen Bußgelds<sup>22</sup> und die Anordnung bezüglich bereits übermittelter Daten<sup>23</sup> maßgeblich auf das Eingreifen dieser Behörden zurückzuführen.

Allerdings müssten die Behörden wohl ggf. anders entscheiden, wenn Unternehmen – anders als Meta – auch gegen Downstream-Zugriffe wirksame Schutzmaßnahmen vorweisen können. Dies dürfte aber schwierig sein: Dass die IDPC die von Meta getroffenen umfassenden ergänzenden Schutzmaßnahmen und insbesondere die technischen Verschlüsselungsmaßnahmen nicht als ausreichende Garantien wertet, entspricht der Beurteilung des EDSA in den Empfehlungen 01/2020. Der EDSA hatte dort ausgeführt, dass in Fällen, in denen Daten zu Geschäftszwecken an einen Datenimporteur übermittelt werden, der Zugriff auf die Daten im Klartext benötigt, selbst kombinierte Verschlüsselungsmaßnahmen keinen angemessenen technischen Schutz bieten.<sup>24</sup> Tatsächlich ist es nur in bestimmten Fallkonstellationen möglich, das unzureichende Datenschutzniveau in den USA durch ergänzende Schutzmaßnahmen auszugleichen.<sup>25</sup> Bei Metas Datentransfers ist das gerade nicht der Fall, da weder die Standardvertragsklauseln noch Metas Verschlüsselungsmaßnahmen EU-Bürgern

---

<sup>19</sup> Also in den USA nicht etwa eine reine Speicherung zu Backup-Zwecken erfolgt, vgl. Europäischer Datenschutzausschuss, Empfehlungen 01/2020, Rn. 96 (Anwendungsfall 7), abrufbar unter [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/recommendations/recommendations-012020-measures-supplement-transfer\\_de](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/recommendations/recommendations-012020-measures-supplement-transfer_de). Zu den problematischen Fällen siehe auch Hoffmann, A., Unzulässigkeit der Datenübermittlung in die USA, cepStudie, a.a.O., S. 23 ff., 32, abrufbar unter <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/unzulaessigkeit-der-datenuebermittlung-in-die-usa-cepstudie.html>.

<sup>20</sup> Vladeck, S., Gutachten zum aktuellen Stand des US-Überwachungsrechts und der Überwachungsbefugnisse im Auftrag der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (Datenschutzkonferenz), 15. November 2021, Ziffer 5.a), deutsche Fassung abrufbar unter [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere\\_dokumente/Vladek\\_Rechtsgutachten\\_DSK\\_de.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere_dokumente/Vladek_Rechtsgutachten_DSK_de.pdf).

<sup>21</sup> Vladeck, S., a.a.O., Ziffer 5 f).

<sup>22</sup> EDSA, Binding Decision 1/2023, a.a.O., u.a. Rn. 40, 42, 50.

<sup>23</sup> EDSA, Binding Decision 1/2023, a.a.O., u.a. Rn. 194f., 200ff.

<sup>24</sup> EDSA, Empfehlungen 01/2020, a.a.O., Rn. 84 (Anwendungsfall 1).

<sup>25</sup> Näher Hoffmann, A., Unzulässigkeit der Datenübermittlung in die USA, cepStudie, a.a.O., S. 5f.

einen hinreichenden Schutz gegen die übermäßigen Datenzugriffsbefugnisse der US-Behörden bieten und auch keine effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten für EU-Bürger gegen solche Zugriffe schaffen.

## 5 Droht nun ein Facebook-Stopp in Europa?

Meta bzw. dessen US-Muttergesellschaft hatte bereits im April 2022 angekündigt, im Falle eines Transferverbots Dienste wie Facebook in Europa möglicherweise einstellen zu müssen.<sup>26</sup> Nunmehr scheint Facebook allerdings darauf zu vertrauen, dass noch vor dem Ablauf der von der IDPC gesetzten Fristen eine neue Rechtsgrundlage für transatlantische Datentransfers in Kraft treten wird, die auf einer politischen Vereinbarung mit dem Namen „EU-U.S. Datenschutzrahmen“ (Data Privacy Framework) aus dem Jahr 2022 beruht. Eine unmittelbare Unterbrechung der Facebook-Dienste werde es daher nicht geben.<sup>27</sup>

Tatsächlich hat die Kommission im Dezember 2022 den Entwurf eines neuen Angemessenheitsbeschlusses<sup>28</sup> vorgelegt, der transatlantische Datentransfers wieder großflächig erlauben soll.<sup>29</sup> Tritt er in Kraft, könnten Meta und andere Datenexporteure personenbezogene Daten wieder aus der EU in die USA übermitteln, ohne dass Standardvertragsklauseln und zusätzliche Schutzmaßnahmen sowie aufwendige Transfer Impact Assessments notwendig wären. Wie beim früheren Privacy Shield müssten sich US-Datenimporteure unter dem neuen Datenschutzrahmen selbst zertifizieren, also verpflichten, die Datenschutzbestimmungen des Rahmens einzuhalten.

## 6 Bringt der EU-U.S. Datenschutzrahmen eine baldige Lösung?

Doch der neue Angemessenheitsbeschluss der Kommission zum EU-U.S. Datenschutzrahmen ist noch nicht in Kraft. Entscheidend ist nun, ob der Beschluss rechtzeitig in Kraft treten wird, bevor die Anordnungen der IDPC Wirksamkeit entfalten. Käme es zu einer Lücke, d.h. wird die Entscheidung der IDPC vollziehbar, bevor der neue Angemessenheitsbeschluss Wirkung entfaltet, könnte es – zumindest vorübergehend – zu einem Stopp des Facebook-Netzwerks in der EU kommen. Ein solches Transferverbot könnte – je nach Länge der „Lücke“ – die wirtschaftliche Zukunft von Meta-Diensten wie Facebook und Instagram in der EU gefährden.

<sup>26</sup> Dies lässt sich einem Quartalsbericht der US-Muttergesellschaft von Meta vom April 2022 entnehmen, abrufbar unter <https://d18rn0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0001326801/c07375c5-b2dc-4223-8166-3365a3a1dbfd.pdf>: *“However, if a new transatlantic data transfer framework is not adopted and we are unable to continue to rely on SCCs or rely upon other alternative means of data transfers from Europe to the United States, we will likely be unable to offer a number of our most significant products and services, including Facebook and Instagram, in Europe, which would materially and adversely affect our business, financial condition, and results of operations.”* Vgl. Auch Deutsch, J./Bodoni, Meta Renews Warning to EU It Will Be Forced to Pull Facebook, abrufbar unter <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-07/meta-may-pull-facebook-instagram-from-europe-over-data-rules>; Lomas, N., Facebook told it may have to suspend EU data transfers after Schrems II ruling, 9.9.2020, abrufbar unter <https://techcrunch.com/2020/09/09/facebook-told-it-may-have-to-suspend-eu-data-transfers-after-schrems-ii-ruling/>.

<sup>27</sup> Clegg, N. und Newstead, J. (Meta), Our Response to the Decision on Facebook’s EU-US Data Transfers, abrufbar unter <https://about.fb.com/news/2023/05/our-response-to-the-decision-on-facebooks-eu-us-data-transfers/>.

<sup>28</sup> Draft Adequacy decision for the EU-US Data Privacy Framework [Commission implementing Decision pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate level of protection of personal data under the EU-US Data Privacy Framework] vom 13.12.2022, abrufbar unter [https://commission.europa.eu/document/e5a39b3c-6e7c-4c89-9dc7-016d719e3d12\\_en](https://commission.europa.eu/document/e5a39b3c-6e7c-4c89-9dc7-016d719e3d12_en).

<sup>29</sup> Der Beschluss soll an die Stelle des früheren Angemessenheitsbeschlusses betreffend den „EU-U.S. Privacy Shield“ [Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1250 der Kommission vom 12. Juli 2016 gemäß der Richtlinie 95/46 über die Angemessenheit des vom EU-US Datenschutzschild gebotenen Schutzes (ABl. L 207 vom 01.08.2016, S. 1 ff.), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32016D1250>] treten, den der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Juli 2020 aufgrund datenschutzrechtlicher Mängel für ungültig erklärt hatte.

Die Entscheidung der IDPC ist vor dem Ablauf der von der IDPC gesetzten Fristen im Oktober bzw. am 12. November nicht vollziehbar und zudem noch nicht rechtskräftig. Meta hat bereits angekündigt, die Entscheidung der IDPC vor den irischen Gerichten anzufechten.<sup>30</sup> Auch eine Nichtigkeitsklage gegen die bindende Entscheidung des EDSA zum Gericht der Europäischen Union (EuG) kommt in Betracht.<sup>31</sup> Es dürfte also zu weiteren Verzögerungen kommen. Angesichts der klaren Ausführungen des EuGH im Schrems II-Urteil und den Wertungen des Europäischen Datenschutzausschusses in seinen Empfehlungen dürften Metas Erfolgsaussichten zumindest gegen das Bußgeld und die auf die vergangene Datentransfers bezogene Anordnung aber begrenzt sein.

Da der Angemessenheitsbeschluss nicht rückwirkend in Kraft treten wird, können bereits in der Vergangenheit erfolgte rechtswidrige Transfers damit nicht gerechtfertigt werden. Der neue Datenschutzrahmen würde aber zumindest für künftige Transfers eine neue Rechtsgrundlage schaffen.

Aber ab wann sind Transfers in die USA aufgrund des neuen Beschlusses nun voraussichtlich wieder erlaubt? Laut Medienberichten<sup>32</sup> will die Kommission den Angemessenheitsbeschluss noch im Sommer final annehmen. Allerdings muss hierfür ein Ausschuss bestehend aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten noch zustimmen.<sup>33</sup> Ob und wann diese Zustimmung erfolgen wird, ist unklar.

## 7 Kritik am neuen Datenschutzrahmen

Unklar ist auch, ob der neue Datenschutzrahmen langfristig Bestand haben wird. Denn an dem Rahmen gibt es trotz deutlicher Verbesserungen auch erhebliche Kritik. Zwar haben die USA auf das Urteil des EuGH reagiert und u.a. die behördlichen Zugriffe durch eine Verfügung des US-Präsidenten ("E.O. 14086")<sup>34</sup> eingeschränkt. Es ist aber noch an zahlreichen Stellen unklar, wie weit diese Einschränkungen reichen und ob und wie sie von den US-Sicherheitsbehörden in ihrer Praxis tatsächlich umgesetzt werden. Unter anderem aus diesem Grund hat der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) Ende Februar 2023 deutliche Kritik an einzelnen Punkten geübt und weitere Informationen und Klarstellungen durch die Kommission gefordert, etwa um bewerten zu können, wie und in welchem Umfang die neu eingeführten Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit in der Praxis angewendet werden.<sup>35</sup> Das EU-Parlament (EP) wurde insoweit noch deutlicher und hat am 11. Mai 2023 in eigener Initiative eine Resolution<sup>36</sup> gegen den EU-U.S.-Datenschutzrahmen verabschiedet. Der geplante Rahmen sei eine Verbesserung, aber nicht ausreichend, um einen Angemessenheitsbeschluss der Kommission zu rechtfertigen. Deshalb fordern die Abgeordneten die EU-Kommission auf, den Beschluss nicht zu erlassen, solange die Empfehlungen

<sup>30</sup> Clegg, N. und Newstead, J. (Meta), a.a.O..

<sup>31</sup> Art. 263 Abs. 4 AEUV.

<sup>32</sup> Nix, N./ Timsit, A. / Zakrzewski, C, E.U. slaps Meta with record \$1.3 billion fine for data privacy violations, The Washington Post, 22.05.2023, abrufbar unter <https://www.washingtonpost.com/technology/2023/05/22/meta-fined-eu-facebook-data-privacy/>.

<sup>33</sup> Art. 45 Abs. 3, Art. 93 Abs. 2 DSGVO i.V.m. Art. 5ff. der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

<sup>34</sup> Executive Order on Enhancing Safeguards for U.S. Signals Intelligence Activities" (E.O. 14086) vom 07. Oktober 2022, abrufbar unter <https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/14/2022-22531/enhancing-safeguards-for-united-states-signals-intelligence-activities>.

<sup>35</sup> EDSA, Opinion 5/2023 on the European Commission Draft Implementing Decision on the adequate protection of personal data under the EU-US Data Privacy Framework, Ziffer 1.2. (S. 4f.) sowie u.a. Rn. 123, 155, 163, 172f., 180, abrufbar unter [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-art-70/opinion-52023-european-commission-draft-implementing\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-art-70/opinion-52023-european-commission-draft-implementing_en).

<sup>36</sup> Europäisches Parlament, Entschließung vom 11. Mai 2023 zur Angemessenheit des vom Datenschutzrahmen EU-USA gebotenen Schutzes, (2023/2501(RSP)), abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0204\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0204_EN.html).



des EDSA und des Parlaments nicht vollständig umgesetzt sind.<sup>37</sup> Die Resolution ist für die Kommission und die Mitgliedstaaten ebenso wenig bindend wie die Stellungnahme des EDSA; im offiziellen Verfahren haben weder das EP noch der EDSA ein Vetorecht gegen den Erlass des Angemessenheitsbeschlusses.

## 8 Einschätzung und Ausblick

Dass der Rechtsrahmen in den nächsten Jahren vor dem EuGH überprüft werden wird, gilt als sicher. Wie der EuGH entscheiden wird, hängt von zahlreichen Einzelfragen und u.a. davon ab, wie die USA die neuen Regeln in der Präsidialverfügung und den darauf basierenden Umsetzungsvorschriften mit Leben füllen.

**Das Positive:** Der neue Datenschutzrahmen geht die Hauptkritikpunkte des Europäischen Gerichtshofs – unverhältnismäßige Datenzugriffsmöglichkeiten der US-Geheimdienste und fehlende Rechtsbehelfe für EU-Bürger hiergegen – an. E.O. 14086 und auf ihr basierende Umsetzungsrichtlinien bzw. -verordnungen schreiben zum einen bestimmte Einschränkungen für US-Geheimdienstaktivitäten vor. Zum anderen führen sie einen neuen zweistufigen Rechtsbehelfsmechanismus für Personen aus „qualifizierten Staaten“ ein, die der Ansicht sind, dass ihre Daten unrechtmäßig durch US-Geheimdienste erhoben wurden. Dass US-Geheimdienste per Präsidialverfügung erstmals verpflichtet werden, ihre massive Datensammlung mit dem Recht der Betroffenen auf Privatsphäre abzuwägen und die Datensammlung erforderlich und verhältnismäßig auszugestalten, ist eine gute Nachricht. Ebenso, dass die Rechtsbehelfe verbessert und die Unabhängigkeit der „Richter“ zumindest gestärkt wurden.

**Das Schwierige:** Wie die vom EDSA und EP vorgebrachten Kritikpunkte zeigen, verbleiben an der Rechtsgültigkeit des neuen Datenschutzrahmens weiterhin Bedenken. Zum Beispiel müssen nahezu alle in der US-Präsidialverfügung geregelten Einschränkungen noch in Richtlinien für die tägliche Arbeit der US-Geheimdienste umgesetzt werden. Reichen die Verbesserungen aus, um nunmehr ein „vergleichbares Schutzniveau“ anzunehmen? Sind etwa die Datenzugriffe künftig so weit beschränkt, dass sie nur noch das nach europäischem Verständnis Notwendige und Verhältnismäßige erlauben? Der Teufel steckt hier im Detail. Deshalb bedarf es einer genaueren Analyse, für die die geforderten Klarstellungen hilfreich oder sogar nötig sind. Auch hinsichtlich der Frage, ob das neue US-Datenschutzüberprüfungsgericht effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bietet, ist noch vieles unklar – etwa, ob es ausreicht, dass Betroffene nur eine standardisierte, sehr intransparente Antwort auf eingereichte Beschwerden erhalten. Zudem könnte es insoweit noch ein zusätzliches Problem geben: Damit EU-Bürger Beschwerden einlegen dürfen, müssen die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten von den USA zunächst als „qualifizierte Staaten“ anerkannt werden. Hierfür fordern die USA jedoch geschickt Gegenseitigkeit: Auch die EU müsste angemessene Sicherheitsvorkehrungen für US-Bürger vorsehen, deren personenbezogene Daten in die EU übermittelt und durch dortige Geheimdienste überwacht werden.<sup>38</sup> Ob für US-Bürger in der EU durchgängig ein vergleichbarer Schutzstandard vorhanden ist, wie ihn die EU von den USA für ihre Bürger fordert, ist aber alles andere als klar.<sup>39</sup> Ob die EU-Mitgliedstaaten zeitnah als „qualifizierte Staaten“ benannt werden, ist daher offen.

<sup>37</sup> Europäisches Parlament, Entschließung vom 11. Mai 2023, a.a.O., Rn. 19.

<sup>38</sup> Executive Order 14086, a.a.O., Section 3. lit (f).

<sup>39</sup> Mildnerbrath, Hendrik, Reaching the EU-US Data Privacy Framework: First reactions to Executive Order 14086, European Parliamentary Research Service, December 2022, Annex (EU standard of essential equivalence), abrufbar unter

Insgesamt steht die Kommission vor folgendem Problem: Sie muss ein System als angemessen bewerten, welches es in der Praxis noch gar nicht gibt. EP<sup>40</sup> und EDSA<sup>41</sup> fordern daher, dass die Kommission den Angemessenheitsbeschluss erst erlässt, wenn sie die Umsetzung der Beschränkungen in den relevanten Vorschriften für die Geheimdienste geprüft hat. Hierzu haben die USA allerdings bis zum 7. Oktober 2023 Zeit – also ungefähr bis zu dem Zeitpunkt, ab dem die Untersagungsanordnung der IDPC für Facebooks Datentransfers gelten soll. Ob die Kommission sich an diese Forderungen halten wird, ist aber fraglich. Auch beim Angemessenheitsbeschluss für das Vereinigte Königreich hatte sie sich über die Bedenken des EP und des EDSA hinweggesetzt.

Kommission und Mitgliedstaaten sollten die vom EDSA und vom EP geäußerte Kritik jedoch ernst nehmen, um ein „Schrems III-Fiasco“ – d.h. eine erneute Ungültigkeitserklärung des Angemessenheitsbeschlusses durch den EuGH – zu verhindern. Bestehende zentrale Mängel des Konstrukts sollten behoben und ggf. mit den USA nachverhandelt werden. Aber nicht alle Kritikpunkte sind berechtigt, etwa, dass Einschränkungen aufgrund einer „Executive Order“ per se nicht ausreichend sein können. Zudem sollte die EU bedenken, dass die USA Zeit benötigen werden, um die neuen Einschränkungen und Mechanismen in der Praxis zu etablieren und anzuwenden. Hier wird man – sobald die zentralen Mängel und Unklarheiten beseitigt werden und sich die Einschränkungen der E.O. 14086 in den spezielleren Regelungen für die einzelnen Geheimdienste wiederfinden – in einem gewissen Umfang auch auf Vertrauen setzen müssen. Die EU sollte dann nicht zu kleinlich sein, sondern dem Instrument eine Chance geben und sein Funktionieren in der Praxis überwachen. Die Kommission sollte aber die Feststellung der Angemessenheit des Schutzniveaus davon abhängig machen, dass die USA die EU-Mitgliedstaaten als „qualifizierte Staaten“ für die Einlegung von Rechtsbehelfen benennen. Zudem sollte sie die Einhaltung der Regeln zeitnah überprüfen. Es ist richtig und wichtig, dass sich die Kommission bei Nichteinhaltung zentraler Regeln durch die USA die Aussetzung, Aufhebung oder Abänderung des Angemessenheitsbeschlusses vorbehält. Sollte sich in der Praxis zeigen, dass die Zugriffsbeschränkungen faktisch nicht gelebt werden oder das Rechtsschutzsystem für EU-Bürger nicht effektiv funktioniert, kann die Kommission den Datenschutzrahmen kündigen oder einschränken. Um den Druck auf die USA zu erhöhen, könnte die Kommission auch wie beim Angemessenheitsbeschluss für das Vereinigte Königreich<sup>42</sup> eine Verfallsklausel einbauen und bei fortbestehender Angemessenheit eine aktive Verlängerbarkeit des Rechtsrahmens vorsehen – wie es etwa das EP fordert.<sup>43</sup> Auch wenn der neue Angemessenheitsbeschluss der Kommission vermutlich in den nächsten Monaten kommen wird – ob er auch langfristig für Rechtssicherheit sorgen wird, bleibt weiterhin offen.

---

<https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/14/2022-22531/enhancing-safeguards-for-united-states-signals-intelligence-activities>.

<sup>40</sup> Europäisches Parlament, Entschließung vom 13. Mai 2023, a.a.O., Ziffern 18, 19.

<sup>41</sup> EDSA, Opinion 5/2023, a.a.O., Ziffer 1.2 / Rn. 122.

<sup>42</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2021/1772 der Kommission vom 28. Juni 2021 gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angemessenheit des Schutzes personenbezogener Daten durch das Vereinigte Königreich, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1772>.

<sup>43</sup> Europäisches Parlament, Entschließung vom 13. Mai 2023, a.a.O., Ziffer 12.



**Autorin:**

Dr. Anja Hoffmann, LL.M. Eur., Wissenschaftliche Referentin im Fachbereich Binnenmarkt und Wettbewerb sowie Digitale Wirtschaft.

[hoffmann@cep.eu](mailto:hoffmann@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.