



**Der Europäische Datenschutzbeauftragte als Berater der Organe
und Einrichtungen der Gemeinschaft im Zusammenhang
mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten**

Strategiepapier

Brüssel, den 18. März 2005

Der Europäische Datenschutzbeauftragte als Berater der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten

Strategiepapier

1. Zweck dieses Papiers

In diesem Papier soll dargelegt werden, wie der Europäische Datenschutzbeauftragte vorgeht, um seinen Auftrag der Beratung im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften effektiv zu erfüllen.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte strebt an, zu einem maßgeblichen Berater zu werden, der zur Verbesserung der Qualität der Rechtsvorschriften der Europäischen Union beiträgt, soweit es um Fragen geht, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen. Mit der Vorlage dieses Strategiepapiers will der Europäische Datenschutzbeauftragte die von ihm angestrebte Rolle als zuverlässiger und einschätzbarer Akteur im Gesetzgebungsverfahren untermauern. Das Strategiepapier ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg dorthin und dient als solches einem effizienteren Vorgehen des Europäischen Datenschutzbeauftragten, wenn er im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften beratend tätig wird.

Die in diesem Papier dargelegte Strategie umfasst drei Bestandteile: den Umfang der beratenden Tätigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten, den Inhalt der Beiträge und den Ansatz/die Arbeitsverfahren.

Es bleibt festzustellen, dass dieses Papier über die Beratung im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften nicht für sich allein steht. Es wurde im ersten Jahresbericht des Europäischen Datenschutzbeauftragten bereits angekündigt; weitere Papiere werden ihm folgen, in denen der Europäische Datenschutzbeauftragte darlegt, wie er die verschiedenen Aufgaben versteht, die ihm durch die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 übertragen wurden.

2. Hintergrund

2.1. Die Aufgaben des Europäischen Datenschutzbeauftragten

In der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 [2001]) ist die Errichtung einer unabhängigen Kontrollbehörde vorgesehen, der so genannte Europäische Datenschutzbeauftragte (abgekürzt: EDPS). Durch die Verabschiedung dieser Verordnung haben das Europäische Parlament und der Rat die Bestimmungen von Artikel 286 EG-Vertrag umgesetzt.

Als unabhängige Behörde hat der Europäische Datenschutzbeauftragte gemäß Artikel 41 der Verordnung Nr. 45/2001 sicherzustellen, dass (im Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten) die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden. In Erwägungsgrund 17 der Verordnung gibt der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Europäischen Datenschutzbeauftragten vor, wie er diesen Auftrag zu verstehen hat: "Voraussetzung für die Wirksamkeit des Schutzes von

Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Union ist die Kohärenz der Regeln und Verfahren, die diesbezüglich für die Tätigkeiten innerhalb der unterschiedlichen Rechtsrahmen gelten." ¹

In Artikel 41 werden dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zwei Aufgaben übertragen:

- Der Europäische Datenschutzbeauftragte ist zuständig für die Überwachung und die Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft;
- Der Europäische Datenschutzbeauftragte berät die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und die betroffenen Personen in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten. Insbesondere berät er gemäß Artikel 46 Buchstabe d alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft von sich aus oder im Rahmen einer Konsultation. Was Vorschläge für Rechtsvorschriften der Gemeinschaft anbelangt, so hat die Kommission nach Artikel 28 Absatz 2 den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu konsultieren, wenn sie einen Vorschlag für Rechtsvorschriften bezüglich des Schutzes der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt.

Dieses Strategiepapier bezieht sich lediglich auf die zweite der vorgenannten Aufgaben und behandelt demnach die beratende Funktion des Europäischen Datenschutzbeauftragten im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten. Die Beratung eines Organs oder einer Einrichtung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten vor der Ausarbeitung interner Vorschriften (siehe Artikel 46 Buchstabe d der Verordnung) sowie die Beratung im Zusammenhang mit Verwaltungsmaßnahmen der Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft gehören nicht zum Gegenstand dieses Strategiepapiers.

2.2. Die beratende Funktion des Europäischen Datenschutzbeauftragten: Allgemeiner Kontext

Die beratende Funktion des Europäischen Datenschutzbeauftragten im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten ist vor folgendem Hintergrund zu sehen:

- a) der Schutz der Grundrechte im Rahmen der europäischen Integration gewinnt zunehmend an Bedeutung;
- b) die Kohärenz als grundlegender Bestandteil eines effizienten Datenschutzes muss gewährleistet werden;
- c) der Europäische Datenschutzbeauftragte ist in dem speziellen EG/EU-Kontext tätig, in dem parallel Zuständigkeiten auf europäischer und auf einzelstaatlicher Ebene bestehen;
- d) die Kommission hat die Mitteilung "Strategische Ziele 2005 - 2009" ² veröffentlicht.

Zu a): Wie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt, beruht die Europäische Union auf dem Grundsatz der Achtung der Grundrechte. Im Laufe der Jahre ist der Schutz der Grundrechte immer wichtiger geworden. Es sei daran erinnert, dass im Vertrag von Amsterdam die schrittweise Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgesehen wurde; anlässlich des Vertrags von Nizza wurde die EU-Charta der Grundrechte proklamiert; ferner hebt der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Bedeutung der Grundrechte im Kontext der Tätigkeit der Gemeinschaft immer stärker hervor. Der Schutz personenbezogener Daten, der die Überwachung durch eine unabhängige Behörde einschließt, wurde in der EU-Charta der Grundrechte als ein Grundrecht anerkannt, dem derselbe Stellenwert wie der Achtung des Privat- und des

¹ Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass entsprechend Erwägungsgrund 16 die Überwachungsfunktionen des Europäischen Datenschutzbeauftragten nicht für Einrichtungen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens gelten (z.B. Einrichtungen im Rahmen der dritten Säule des EU-Vertrags). Die Überwachungsfunktionen werden in diesem Strategiepapier nicht behandelt.

² Mitteilung vom 26. Januar 2005, KOM (2005) 12 endg.

Familienlebens zukommt. Die Bedeutung des Schutzes der Grundrechte wurde vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 4. und 5. November 2004 im Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union sowie von der Kommission in ihrer Mitteilung "Strategische Ziele 2005 - 2009" erneut bekräftigt.

In naher Zukunft wird den Grundrechten im Rahmen des Vertrags über eine Verfassung für Europa sogar eine noch größere Bedeutung zukommen. Dementsprechend wird die Europäische Union der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitreten. Ferner wird in dem Haager Programm erklärt, dass die Verfassung bereits als Leitlinie für das anzustrebende Ziel des Europäischen Rates im Bereich der Freiheit, Sicherheit und des Rechts dient.

Zu b): Die Kohärenz gilt als eine unabdingbare Voraussetzung für ein hohes Datenschutzniveau auf europäischer Ebene. Da es notwendig ist, Übereinstimmung mit dem Datenschutzniveau der Mitgliedstaaten zu erreichen, wurde Artikel 286 in den EG-Vertrag aufgenommen. Die Verordnung Nr. 45/2001 sieht Instrumente zur Förderung der Kohärenz auf europäischer Ebene vor (siehe z.B. die Auflistung der Aufgaben des Europäischen Datenschutzbeauftragten in Artikel 46 der Verordnung).

Es gibt einen weiteren Grund, weshalb der Europäische Datenschutzbeauftragte die Kohärenz für so wichtig hält. Eine kohärente Auslegung von Fragen des Datenschutzes ist erforderlich und ein kohärenter Ansatz in diesen Fragen ist eine Voraussetzung dafür, dass Kommission, Rat und Europäisches Parlament systematisch den berechtigten Interessen der betroffenen Personen Rechnung tragen können. Dies führt uns zu Buchstabe c.

Zu c): Der Schutz von personenbezogenen Daten in der Europäischen Union wird weitgehend von den in Artikel 28 der Richtlinie 95/46/EG genannten einzelstaatlichen Kontrollstellen gewährleistet. Der Europäische Datenschutzbeauftragte verfügt nur über Kontrollbefugnisse in Bezug auf die Datenverarbeitung durch die Gemeinschaftsorgane selbst. Darin spiegelt sich die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der europäischen Ebene und der nationalen Ebene nach dem EG-Vertrag wider. Die horizontale Koordinierung der Tätigkeiten der einzelstaatlichen Kontrollstellen erfolgt im Rahmen der Datenschutzgruppe "Artikel 29", die auch in Bezug auf bestimmte Vorschläge der Gemeinschaft beratend tätig wird.

Im Rahmen von Titel IV des EU-Vertrags (in diesem Papier als "dritte Säule" bezeichnet) sind verschiedene gemeinsame Kontrollstellen mit spezifischen Aufgaben vorgesehen (Gewährleistung des Datenschutzes im Rahmen des Schengener Informationssystems, des Zollbereichs sowie im Rahmen von Europol und Eurojust); diese leisten bislang aber keinen systematischen Beitrag zu Vorschlägen für neue Rechtsvorschriften.

Diese Aufteilung der Zuständigkeiten funktioniert im Bereich der Kontrolle, für die beratende Tätigkeit im Zusammenhang mit Vorschlägen für europäische Rechtsvorschriften ist sie jedoch nicht völlig angemessen. Die europäischen Rechtsvorschriften haben naturgemäß Auswirkungen sowohl auf die europäische als auch auf die einzelstaatliche Rechtssprechung. Es besteht die Gefahr von Doppelungen oder sogar von Widersprüchlichkeiten bei der Beratung und von bedeutenden Lücken im Rahmen der dritten Säule.

Zu d): Die Kommission fordert in ihrer Mitteilung "Strategische Ziele 2005 - 2009" eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas. Der Europäische Datenschutzbeauftragte will dabei im Rahmen seines Auftrags ein zuverlässiger Partner des Gemeinschaftsgesetzgebers (Kommission, Rat und Europäisches Parlament) sein. Er kann dazu beitragen, dass einige der von der Kommission genannten Ziele verwirklicht werden: hohe Qualität der Rechtsvorschriften mit Schwerpunkt auf der Verhältnismäßigkeit und der Folgenabschätzung, verantwortungsbewusste Nutzung der neuen IKT-

Technologien, ein wirksamer Schutz der Menschenrechte und ein strategischer Ansatz in Sicherheitsfragen.

Fazit: Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird im Rahmen seiner beratenden Funktion ein hohes Maß an Schutz der Grundrechte zum Ausgangspunkt nehmen (entsprechend den Ausführungen unter Buchstabe a), wobei er den Schwerpunkt auf die Kohärenz legen (entsprechend den Ausführungen unter den Buchstaben b und c) und die von der Kommission aufgestellten strategischen Ziele gebührend berücksichtigen wird.

3. Umfang der beratenden Funktion des Europäischen Datenschutzbeauftragten

Der Europäische Datenschutzbeauftragte versteht seine beratende Funktion wie folgt:

- a) Er berät die Gemeinschaftsorgane bei Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten;
- b) er berät in Bezug auf sämtliche Vorschläge, die sich erheblich auf den Schutz der Rechte und Freiheiten des Einzelnen im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten auswirken;
- c) er berät ferner in Bezug auf Rechtsvorschriften im Rahmen der dritten Säule der Europäischen Union (d. h. Rechtsvorschriften, die nicht unter den EG-Vertrag fallen).

Diese weite Auslegung der beratenden Funktion ergibt sich aus den weiter oben unter Nummer 2 dargelegten Aspekten.

Zu a) Die im Rahmen des EG-Vertrags angenommenen Rechtsvorschriften werden entweder in Form von Richtlinien oder Verordnungen verabschiedet. Verschiedentlich geht dem förmlichen Kommissionsvorschlag ein Konsultationsdokument und/oder eine Mitteilung voraus. Der Europäische Datenschutzbeauftragte berät nicht nur in Bezug auf förmliche Vorschläge, sondern kann auch zu Vorläuferdokumenten Stellung nehmen. Diese Vorläuferdokumente dienen als Grundlage für die politischen Grundsatzentscheidungen, die in die Vorschläge für Rechtsvorschriften einfließen.

Die beratende Tätigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten erstreckt sich ferner auf:

- Durchführungsrechtsakte im Sinne des Artikels 202 dritter Gedankenstrich EG-Vertrag ("Ausschusswesen"),
- Verhandlungen im Namen der EG und den Abschluss von Abkommen zwischen der EG und einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen hinsichtlich der notwendigen Vertraulichkeit dieser Verhandlungen.

Zu b): Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 berät der Europäische Datenschutzbeauftragte in "die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten". Diese Definition ist weiter gefasst als der eigentliche Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 45/2001 und sogar weiter als die Rechtsvorschriften, deren Hauptgegenstand die Verarbeitung personenbezogener Daten ist, wie etwa die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 [1995]) und die Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. L 201 [2002]). Alle Rechtsakte, die Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten enthalten oder die Bestimmungen umfassen, die sich auf die Verarbeitung dieser Daten auswirken (oder auswirken könnten), können Gegenstand einer Konsultation sein. In seiner Stellungnahme vom 22. Oktober 2004 zu dem Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hat der Europäische Datenschutzbeauftragte folgende Formulierung verwendet: "Vorschläge, die den bestehenden rechtlichen Datenschutzrahmen ergänzen oder verändern oder auf diesem aufbauen, und [...] Vorschläge, die sich auf den Schutz der Rechte und Freiheiten des Einzelnen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten erheblich auswirken." Wichtig sind die Auswirkungen auf die Wirksamkeit des

Schutzes selbst und weniger die förmlichen Auswirkungen auf den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsrahmen für den Datenschutz.

zu c): Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001, in der dem Europäischen Datenschutzbeauftragten Aufgaben und Befugnisse übertragen werden, beschränkt die beratende Funktion nicht auf Vorschläge für Rechtsvorschriften im Rahmen der ersten Säule. Vielmehr wird dem Europäischen Datenschutzbeauftragten der allgemeine Auftrag erteilt, die Achtung der Grundrechte und der Grundfreiheiten sicherzustellen, ein Auftrag der nicht einfach zu erfüllen ist, wenn ein so wichtiger Bereich wie die dritte Säule ausgespart bleibt. Außerdem ist Folgendes festzuhalten:

- Es ist Teil des Auftrags des Europäischen Datenschutzbeauftragten, verstärkt auf die Kohärenz des Schutzniveaus für natürliche Personen innerhalb der unterschiedlichen Rechtsrahmen hinzuwirken (siehe insbesondere in dem weiter oben schon genannten Erwägungsgrund 17 der Verordnung Nr. 45/2001).
- In Artikel 46 Buchstabe f Ziffer ii wird ausdrücklich die "Zusammenarbeit" mit den im Rahmen der dritten Säule eingerichteten Gremien – im Hinblick auf die Verbesserung der Kohärenz – genannt.
- Die Verordnung Nr. 45/2001 enthält daher Verweisungen auf einen kohärenten Ansatz im Bereich des Datenschutzes, der sich nicht nur auf die Tätigkeit der Europäischen Union im Rahmen der ersten Säule beschränkt. Solche Verweisungen sind zu unterstützen, da die bestehenden Rechtsinstrumente in erster Line ein hohes Datenschutzniveau im Rahmen der ersten Säule gewährleisten, jedoch nicht auf die dritte Säule anwendbar sind. Darüber hinaus ist die Abgrenzung zwischen den Säulen in Bezug auf die Inhalte nicht deutlich.
- Die Kommission ist nach Artikel 28 Absatz 2 verpflichtet, den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu konsultieren, wenn sie einen Vorschlag für Rechtsvorschriften annimmt. Diese Verpflichtung besteht in Bezug auf *alle* Rechtssetzungsvorschläge der Kommission.
- Die Abgrenzung zwischen der ersten Säule und der dritten Säule ist nicht immer eindeutig. Es kann vorkommen, dass Vorschläge, die im Rahmen der dritten Säule unterbreitet wurden, Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag berühren. In diesen Fällen sollte die Angelegenheit gemäß Artikel 47 EU-Vertrag als eine Angelegenheit im Rahmen der ersten Säule behandelt werden.
- Die Aufteilung in Säulen wird durch die Verfassung beendet.

Außerdem wird der Europäische Datenschutzbeauftragte, sofern erforderlich, von Amts wegen in Bezug auf Vorschläge im Rahmen der dritten Säule beratend tätig werden, beispielsweise im Falle von Gesetzgebungsinitiativen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten nach Artikel 34 Absatz 2 EU-Vertrag.

4. Inhalt der Beiträge

4.1. Allgemeine Grundsätze

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird im Gesetzgebungsverfahren beratend tätig, ist aber nicht daran beteiligt. Er berät gezielt als Sachverständiger in einem speziellen Bereich. Generell will der Europäische Datenschutzbeauftragte mit seinen Beiträgen einen Mehrwert für das Gesetzgebungsverfahren entsprechend seinem Auftrag gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 bewirken.

Bei seinen Beiträgen wird sich der Europäische Datenschutzbeauftragte maßgeblich von den folgenden Grundsätzen leiten lassen.

Erstens spiegelt ein hohes Datenschutzniveau einen der Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft wider, wenngleich dies nicht immer als solches erkennbar ist. Ferner sind die Auswirkungen

eines Vorschlags auf den Schutz personenbezogener Daten aufgrund des technischen Charakters der Datenverarbeitung und der verschiedenen damit verbundenen Kriterien nicht immer offensichtlich. Der Europäische Datenschutzbeauftragte muss eine klare und deutliche Botschaft vermitteln, um *erkennbar zu machen, inwieweit ein Vorschlag datenschutzrechtliche Belange berührt*. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Rechtsvorschriften nicht nur ein Instrument zur Verwirklichung eines politischen Ziels sind, sondern auch dazu dienen, grundlegende Werte zu wahren. Letztendlich ist es eine politische Entscheidung, ob man ein bestimmtes Risiko in einer demokratischen Gesellschaft als akzeptabel ansehen will oder nicht. Der Europäische Datenschutzbeauftragte beabsichtigt, den Entscheidungsträgern die Informationen zur Verfügung zu stellen,

die es ihnen ermöglichen, eine zweckmäßige Wahl zu treffen, kurz gesagt, wird es darum gehen, deutlich zu machen, weshalb in bestimmten Fällen die Privatsphäre der Bürger gefährdet ist.

Zweitens verkennt der Europäische Datenschutzbeauftragte nicht, dass Rechtsvorschriften verschiedenen und manchmal einander widersprechenden öffentlichen Interessen gerecht werden müssen. Er muss dem Umstand Rechnung tragen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, was den Schutz ihrer Privatsphäre angeht, zu diesem Zweck bestimmten Ausnahmen, Bedingungen und Beschränkungen unterworfen werden können, jedoch darf dies nicht dazu führen, dass diese Rechte und Freiheiten inhaltlich ausgehöhlt werden. Anders ausgedrückt *darf dies nicht dazu führen, dass einer Privatperson ihre auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Rechte auf Datenschutz entzogen werden oder die Ausübung dieser Rechte ungerechtfertigt eingeschränkt wird*. Diese Ausnahmen, Bedingungen und Beschränkungen müssen genau festgelegt und eindeutig sein und rechtmäßige Zwecke verfolgen, damit sicherzustellen ist, dass eine effiziente gerichtliche Kontrolle erfolgen kann.

Drittens muss der Europäische Datenschutzbeauftragte *EG/EU-Rechtsakte, die sich auf den Datenschutz auswirken, unter einem umfassenden Blickwinkel beurteilen* (d.h. nicht nur als Hüter der Menschenrechte). Dabei berücksichtigt er, dass diese Rechtsakte auch dem freien Informationsfluss im Rahmen des Binnenmarkts oder anderen wichtigen Interessen der EU dienen. Ferner gelten die allgemeinen Grundsätze für die Qualität der Rechtsvorschriften für die gesamte Rechtsetzungstätigkeit der EU. Dies trifft auch auf die Grundsätze im Weißbuch der Kommission "Europäisches Regieren" zu. Aus diesen Gründen wird der Europäische Datenschutzbeauftragte die in Vorschlägen für europäische Rechtsvorschriften vorgesehenen Formalitäten – wie z.B. Notifizierungen – kritisch prüfen. Überflüssige bürokratische Pflichten sind zu vermeiden, da sie nicht zur Verbesserung des Datenschutzniveaus beitragen.

Viertens muss der Europäische Datenschutzbeauftragte prüfen, ob ein Eingriff in den Datenschutz als verhältnismäßig anzusehen ist. Verhältnismäßigkeit bedeutet nicht, dass zwei Fragen von öffentlichem Interesse gegeneinander abzuwägen sind, sondern sie hebt lediglich auf die Wahl der Maßnahme ab, die zum Schutz eines öffentlichen Interesses, wie etwa die Sicherheit der Bürger oder die Transparenz des staatlichen Handelns, vorgeschlagen wird. Ist die vorgeschlagene Maßnahme als angemessen zu betrachten oder gibt es eine andere – weniger eingreifende – Maßnahme, die einen ebenso guten Schutz gewährleisten würde? In dieser Hinsicht *strebt der Europäische Datenbeauftragte an, den Gemeinschaftsorganen Alternativen aufzuzeigen*. Er kann einen noch wirkungsvolleren Beitrag leisten, wenn er in der Lage ist, Alternativlösungen vorzuschlagen, mit denen andere öffentliche Interessen geschützt werden können und die nicht – oder weniger einschneidend – in den Datenschutz eingreifen.

Fünftens muss die Beratung *schnell genug* erfolgen, damit das Gesetzgebungsverfahren nicht verzögert wird. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hält die Schnelligkeit, mit der er seinen Beitrag vorlegt, für ein eigenständiges Qualitätskriterium.

4.2. Analyse der Auswirkungen

Der Europäische Datenschutzbeauftragte muss analysieren, wie sich ein Vorschlag auf den Schutz der Rechte und Freiheiten des Einzelnen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auswirkt. Hierzu gehört Folgendes:

- a) Beschreibung der Auswirkungen
 - die relevanten Aspekte des Vorschlags aus Sicht des Datenschutzes;
 - die Auswirkungen eines Vorschlags auf den eigentlichen Schutz personenbezogener Daten;
 - eine Klassifizierung der betroffenen personenbezogenen Daten – sind z. B. sensible Daten gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG betroffen?
 - die Prüfung der Frage, ob der Vorschlag das Datenschutzniveau in dem betroffenen Bereich verbessert oder beeinträchtigt;
- b) Vereinbarkeit mit dem bestehenden Rechtsrahmen für den Datenschutz
 - die Qualität und die Verhältnismäßigkeit der Daten, ihre Sammlung und Verarbeitung;
 - eine eindeutige Beschreibung der Zwecke, zu denen die Daten gesammelt, verarbeitet oder ausgetauscht werden;
 - Garantien, dass die Daten nicht länger als für diese Zwecke erforderlich gespeichert werden;
 - gegebenenfalls Garantien, dass nur Personen, die in besonderer Eigenschaft handeln, Zugriff auf diese Daten haben und, soweit erforderlich, nur für die vorgenannten Zwecke;
 - eine in jeder Hinsicht faire Behandlung der betroffenen Personen im Einklang mit den Grundsätzen der Richtlinie 95/46/EG;
- c) Qualitätsbeurteilung
 - die Qualität der vorgeschlagenen Bestimmungen unter dem Aspekt eines wirkungsvollen Schutzes der betroffenen Personen;
 - ist es wünschenswert, eine gemeinschaftliche Zuständigkeit festzulegen, zu ändern oder anzuwenden?
 - Durchsetzbarkeit der Bestimmungen;
- d) Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Ausnahmeregelungen
 - die Berechtigung von Ausnahmeregelungen, Bedingungen oder Beschränkungen beim Schutz aufgrund eines anderen öffentlichen Interesses;
 - sind diese Ausnahmen, Bedingungen oder Beschränkungen notwendig für die Erreichung des politischen Ziels?
 - ist ein neues (oder geändertes) Rechtsinstrument wünschenswert?
 - eine vorherige Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen;
 - sofern erforderlich eine Abwägung.

Das Ausmaß dieser Analyse wird davon abhängen, wie schwerwiegend die Auswirkungen eines Vorschlags auf den Schutz personenbezogener Daten sind. In einigen Fällen wird eine kurze Überprüfung des Vorschlags ausreichend sein.

Die Beratung wird auch eine Zusammenfassung der Analyse umfassen.

4.3. Bezugspunkte

Der Analyse werden die folgenden Bezugspunkte zugrunde gelegt:

- Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Bezug auf die Bedeutung und den Geltungsbereich der durch die Europäische Konvention für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere deren Artikel 8, zugesicherten Rechte. Nach

der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs müssen Rechtstexte unbedingt unter Berücksichtigung der Grundrechte ausgelegt werden, die ein fester Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze sind, deren Einhaltung das Gericht gewährleistet, und insbesondere unter Berücksichtigung von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Es ist anzumerken, dass in der Charta – im Gegensatz zur EMRK – der Schutz personenbezogener Daten als ein gesondertes Grundrecht neben der Achtung des Privat- und Familienlebens anerkannt wird. Siehe Artikel II-67 und II-68 der Verfassung.

- Die Gemeinschaftsvorschriften über die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der Richtlinie 95/46/EG, der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 sowie der Richtlinie 2002/58/EG.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird im Rahmen seiner Beratung auf jeden Fall prüfen, ob die Grundprinzipien der Datenerhebung und der Datenverarbeitung eingehalten werden. Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei Vorschlägen zu, die gegebenenfalls sensible Daten betreffen (vgl. Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG).

- Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs der Menschenrechte. Der Europäische Datenschutzbeauftragte verweist insbesondere auf die Kriterien des Vorliegens und die Rechtmäßigkeit eines Eingriffs in die Privatsphäre, die der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache gegen den österreichischen Rundfunk ausgearbeitet hat.¹

Eine weitere bedeutende Rechtssache in diesem Bereich ist der Fall Lindqvist².

4.4. Abwägung anderer öffentlicher Interessen

Das Ziel, ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten, kann sich auch auf andere öffentliche Interessen auswirken, wie etwa

- a) Verhütung und Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Gewährleistung der Sicherheit,
- b) Offenheit und Transparenz,
- c) Wettbewerbsfähigkeit.

Diese Liste der öffentlichen Interessen ist selbstverständlich nicht erschöpfend. Der Datenschutz kann sich auch auf andere öffentliche Interessen auswirken, etwa die Interessen nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG oder Artikel 30 des EG-Vertrags: so kann z.B. der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen den Zugang zu bestimmten personenbezogenen Daten erforderlich machen, um den Ausbruch von Epidemien zu verhindern. Ein weiteres Beispiel, das mit lebenswichtigen Interessen der Menschen zusammenhängt, ist in der Richtlinie 2002/58/EG [über elektronische Kommunikation] enthalten. In Erwägungsgrund 36, der in Artikel 10 der Richtlinie aufgegriffen wird, ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Rechte der Nutzer und Teilnehmer auf Privatsphäre in Bezug auf die Rufnummernanzeige und Standortdaten einschränken können, wenn dies erforderlich ist, um Notfalldiensten zu ermöglichen, ihre Aufgaben so effektiv wie möglich zu erfüllen. Im Klartext bedeutet dies, dass eine Person das Recht hat, die Anzeige der Rufnummer zu unterdrücken und ihre Zustimmung zur Verarbeitung der Standortdaten eines Mobiltelefons zu verweigern, dieses Recht jedoch nicht gegenüber den Notfalldiensten in Anspruch nehmen kann.

¹ Gerichtsurteil vom 20. Mai 2003, Rechnungshof (C-465/00) gegen Österreichischer Rundfunk und andere und Christa Neukomm (C-138/01) und Joseph Lauer mann (C-139/01) gegen Österreichischer Rundfunk, verbundene Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01. [Sammlung der Rechtsprechung 2003 Seite I-4989].

² Gerichtsurteil vom 6. November 2003 (C-101/01) Strafverfahren gegen Bodil Lindqvist [Sammlung der Rechtsprechung 2003 Seite ...].

Zu a): Zum einen hat die Europäische Union, wie in dem Haager Programm bekräftigt, ihre Rolle bei der Gewährleistung der Zusammenarbeit im Polizei-, Zoll- und Justizbereich ausgebaut. In dem Programm wird ferner darauf hingewiesen, dass die Sicherheit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten dringlicher denn je ist, insbesondere angesichts der jüngsten terroristischen Anschläge und der Gefahr neuer Angriffe. Das Recht auf Leben bzw. auf Sicherheit ist in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Grundrechtecharta der Union verankert. Die wirksame Verhütung und Bekämpfung der groß angelegten Kriminalität setzt voraus, dass die Strafverfolgungsbehörden Zugang zu bestimmten personenbezogenen Daten haben. Hinzu kommt, dass sich die Verfahren und Bedürfnisse im Bereich der strafrechtlichen Ermittlungen geändert haben. Die Bedeutung der vorausschauenden Kriminalitätsanalyse hat in den letzten Jahren zugenommen.

Zum anderen ist es genau dieser Druck auf Ebene des Datenschutzes – ein Druck, der als solcher in einem veränderten sozialen Umfeld verständlich und gerechtfertigt ist – der die Notwendigkeit eines verhältnismäßigen Ansatzes begründet. Der Europäische Datenschutzbeauftragte unterstreicht die Bedeutung des Grundrechts auf den Schutz personenbezogener Daten. Der Schutz unserer westlichen Gesellschaft darf nicht zur Entwertung der Grundwerte dieser Gesellschaft an sich führen.

Darüber hinaus findet der in der ersten Säule bestehende mehr oder weniger vollständige Rechtsrahmen im Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf die dritte Säule keine Anwendung, zumindest nicht unmittelbar. Im Klartext heißt dies, dass in der dritten Säule kein zusammenhängender und integrierter Rahmen zur Gewährleistung eines Datenschutzstandards vorhanden ist, mit Ausnahme des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Übereinkommen Nr. 108, angenommen 1981). Die Kommission hat derzeit die Ausarbeitung eines solchen Rechtsrahmens zwar in Angriff genommen; dieser ist jedoch noch nicht festgelegt. Nach Ansicht des Europäischen Datenschutzbeauftragten sollte davon ausgegangen werden, dass die in der Richtlinie 95/46/EG verankerten Grundsätze auf diesen Bereich anwendbar sind und als Grundlage dienen. Aufgrund des spezifischen Charakters dieses Bereichs müssen jedoch weitere Grundsätze aufgenommen werden. So wurde z.B. mit dem Haager Programm der Grundsatz der Verfügbarkeit (d. h. die bedingte Verfügbarkeit bestimmter Daten, über die die Mitgliedstaaten verfügen, für die Polizei- und Justizbehörden in anderen Mitgliedstaaten) eingeführt.

Wie oben erläutert überwiegt außerdem bei den Tätigkeiten im Bereich der dritten Säule und bei den Tätigkeiten im Bereich Asyl und Migration der Druck, den Zugang zu personenbezogenen Daten als ein Instrument einzusetzen, mit dem ein wirkungsvoller Schutz des Rechts auf Leben und Sicherheit erreicht werden soll. Die Bedeutung eines ausgewogenen Ansatzes des Europäischen Datenschutzbeauftragten ist sogar noch höher einzustufen, da im Rahmen von Titel VI des EU-Vertrags nach wie vor ein mangelndes institutionelles Gleichgewicht besteht. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs in diesem Bereich sind beschränkt.

Schließlich ist anzumerken, dass der Datenschutz und die Strafverfolgung nicht zwangsläufig konkurrierende Interessen sind. Beide Interessen setzen die Integrität und die Sicherheit von personenbezogenen Daten, den Schutz vor der Manipulation dieser Daten und eine effiziente Verarbeitung voraus, um zu vermeiden, dass zu viele personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Alles in allem trägt der Europäische Datenschutzbeauftragte der Bedeutung eines angemessenen Schutzes der physischen Sicherheit der Menschen, die sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, durch die jeweilige Regierung in vollem Umfang Rechnung; dies darf aber nicht dazu führen, dass andere Grundrechte, wie etwa das Recht auf Datenschutz, eingeschränkt werden können, ohne dass nachgewiesen wurde, dass eine solche Einschränkung unbedingt notwendig und angemessen ist.

Zu b): Zwei gleichwertige Grundrechte können kollidieren. Aus diesem Grund enthält die Transparenz-Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹ eine Ausnahmeregelung, sofern die Verbreitung eines Dokuments den "Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten", beeinträchtigen würde. Andererseits wird ein Eingriff in den Schutz der Privatsphäre gemäß Artikel 8 EMRK gebilligt, sofern er "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist". Konflikte können insbesondere in Fragen des Zugangs zu personenbezogenen Daten auftreten oder wenn ein Vorschlag für einen Rechtsakt die Veröffentlichung solcher Daten durch die Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft erfordert.

Die Beratungsaufgabe des Europäischen Datenschutzbeauftragten ist in erster Linie auf die Frage gerichtet, ob ein Vorschlag für einen Rechtsakt gewährleistet, dass die Verbreitung von Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, auf diejenigen Fälle beschränkt ist, in denen die Verbreitung als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig betrachtet werden muss.

Zu c): Der freie Informationsfluss innerhalb des Binnenmarktes ist eines der Ziele der Datenschutzvorschriften der Europäischen Gemeinschaften. Dieses Ziel kann - sofern es erreicht wird - zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Europäischen Union beitragen. Die Schaffung einer Informationsgesellschaft für alle ist zudem eine der Prioritäten der vom Europäischen Rat angenommenen Lissabonner Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Dies erfordert eine umfassende Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), wozu auch ein umfangreicher und sicherer Datenfluss gehört. Daher ist der effiziente Schutz von personenbezogenen Daten einer der Erfolgsfaktoren der Lissabonner Strategie.

Andererseits können die Kosten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus den Datenschutzvorschriften in einigen Fällen ziemlich hoch sein. Die Gesetzgebung ist mit Verwaltungskosten verbunden, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken kann. Eine weitere Priorität der vom Europäischen Rat angenommenen Lissabonner Strategie für Wachstum und Beschäftigung besteht darin, Zielvorgaben für die Verringerung des Verwaltungsaufwands (als einer der Bestandteile einer besseren Rechtssetzung) festzulegen. Was die Vereinfachung der geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften anbelangt, so wurde betont, dass der gemeinschaftliche Besitzstand gewahrt werden muss.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird sich vorrangig mit den erforderlichen hohen Schutzstandards für die Privatsphäre befassen. Die Notwendigkeit, wettbewerbsfähig zu sein, sollte nicht zu einer Lockerung der rechtlich verankerten Standards genutzt werden. Ferner hebt der Europäische Datenschutzbeauftragte hervor, dass die Datenschutzgesetze einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte soll die verschiedenen Interessen abzuwägen berücksichtigen und dabei bewerten, ob der Verwaltungsaufwand im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre angemessen ist.

5. Der Ansatz und die Arbeitsverfahren

5.1. Ein effizienter Ansatz

Um effizient tätig werden zu können, muss der Europäische Datenschutzbeauftragte ein Vorgehen entwickeln, in dem folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- der Zeitplan für sein Tätigwerden,

¹ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145 [2001], S. 43.

- sein Auftrag und die Beauftragung anderer Berater zu Vorschlägen für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften,
- die Auswahl der Dossiers und weitere Tätigkeiten. Die Mittel sind begrenzt.

5.2. Der Zeitplan

Der Europäische Datenschutzbeauftragte ist ein unabhängiger Berater der wichtigsten Akteure des Gesetzgebungsverfahrens, nämlich der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates. Seine beratende Tätigkeit berührt die Vorrechte der drei Organe nicht. Nach Artikel 251 EG-Vertrag unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung oder für eine Richtlinie. Die Kommission ist verpflichtet, den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu konsultieren. Allerdings enthält Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung Nr. 45/2001 keine klare Aussage über den Zeitpunkt der Konsultation, nämlich ob diese vor oder nach Annahme des Kommissionsvorschlags erfolgt.

Angesichts seiner Stellung im institutionellen Gefüge sollte der Europäische Datenschutzbeauftragte ein förmliches öffentliches Gutachten vorlegen. Allerdings wird der Zeitplan für das Tätigwerden des Europäischen Datenschutzbeauftragten im Gesetzgebungsverfahren auch durch sein Bemühen um Effizienz bestimmt. Die Effizienz seines Tätigwerdens kann eine informelle Konsultation mit den Organen erforderlich machen, insbesondere mit der Kommission, da diese den Vorschlag ausarbeitet. Eine Konsultation in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens ermöglicht es dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, auf die Belange des Schutzes personenbezogener Daten aufmerksam zu machen und Änderungen am Text vorzuschlagen, ohne in die politische Debatte einzugreifen.

Unbeschadet des Wortlauts von Artikel 28 Absatz 2 sollte die Konsultation nach Ansicht des Europäischen Datenschutzbeauftragten aus vier Schritten bestehen, und zwar:

1. Eine informelle Konsultation durch die zuständige Dienststelle der Kommission gegebenenfalls vor Abgabe des förmlichen Kommissionsvorschlags.
2. Ein förmliches und öffentliches Gutachten zu dem Kommissionsvorschlag, der dem Parlament und dem Rat übermittelt wird. Dieses Gutachten wird im Amtsblatt (Reihe C) und auf der Website des Europäischen Datenschutzbeauftragten veröffentlicht. Darüber hinaus veröffentlicht der Europäische Datenschutzbeauftragte in einigen Fällen eine Pressemitteilung.
3. Ggf.: informelle Konsultation durch das Europäische Parlament und den Rat auf Antrag eines der Organe oder auf Initiative des Europäischen Datenschutzbeauftragten.
4. Ggf.: ein förmliches und öffentliches Gutachten zu wesentlichen Änderungen des Kommissionsvorschlags, sofern sich diese entscheidend auf den Datenschutz auswirken.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte gedenkt dieses Arbeitsverfahren so weit wie möglich auf Vorschläge anzuwenden, die nicht in den Geltungsbereich von Artikel 251 EGV fallen.

Damit dieses Arbeitsverfahren funktioniert,

- wählt der Europäische Datenschutzbeauftragte anhand des Jahresarbeitsprogramms der Kommission die aus datenschutzrechtlicher Sicht wichtigsten Vorschläge aus und teilt den Organen diese Auswahl mit;
- steht der Europäische Datenschutzbeauftragte für informelle Konsultationen zur Verfügung und bemüht sich darum, diese informellen Konsultationen in Absprache mit dem Juristischen Dienst und dem Generalsekretariat der Kommission optimal in die (interne) Planung und die Arbeitsverfahren der Kommission einzubauen;
- werden die Konsultationen anhand des Jahresarbeitsprogramms der Kommission, der Halb-

zeitprüfung des Programms und anderer Programmierungs- und Planungsinstrumente der Kommission geplant;

- ist eine regelmäßige Überprüfung der Planung und eine Bewertung der Arbeitsmethode erforderlich. Zu diesem Zweck trifft der Europäische Datenschutzbeauftragte regelmäßig mit dem Generalsekretariat der Kommission, mit dem Juristischen Dienst, der Generaldirektion JLS als zuständiger Koordinationsstelle für den Datenschutz und einigen wichtigen Generaldirektionen der Kommission (z.B. GD INFSO) zusammen;
- hebt der Europäische Datenschutzbeauftragte in sämtlichen Mitteilungen an Kommissionsbeamte seine förmliche Beraterfunktion, seine Aufgabe, unabhängige und öffentliche Gutachten abzugeben, sowie seine Stellung als Berater nicht nur der Kommission, sondern auch des Rates und des Parlaments hervor;
- übt er in seinen Gutachten zu den Kommissionsvorschlägen nicht nur Kritik, sondern hebt gegebenenfalls auch deren positive Aspekte hervor;
- bemüht sich der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Konsultation in die (internen) Arbeitsverfahren des parlamentarischen Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten zu integrieren und nimmt regelmäßig Kontakt zum Generalsekretariat des Rates auf;
- bewertet der Europäische Datenschutzbeauftragte in seinem Jahresbericht sein Arbeitsverfahren.

5.3. Der Europäische Datenschutzbeauftragte und andere Berater im Bereich des Datenschutzes

In gewisser Hinsicht besteht eine Überschneidung zwischen der Beraterrolle des Europäischen Datenschutzbeauftragten und den Aufgaben der so genannten Datenschutzgruppe "Artikel 29" gemäß der Richtlinie 95/46/EG. Diese Überschneidung ist umso gewichtiger, seitdem der Europäische Datenschutzbeauftragte an der Datenschutzgruppe teilnimmt.

Bereits mehrere Jahre hat diese Arbeitsgruppe eine wichtige Rolle als Berater in Datenschutzfragen gespielt, da ein voll einsatzfähiger Europäischer Datenschutzbeauftragter nicht vorhanden war. Die Arbeitsgruppe muss ihre wichtige Tätigkeit in diesem Bereich fortsetzen. Allerdings wird die immer bedeutsamere Rolle des Europäischen Datenschutzbeauftragten als Berater bei der Gesetzgebung und als Teil des bestehenden institutionellen Gefüges gemäß Artikel 286 EGV nicht ohne Folgen für die gegenwärtige Rolle der Arbeitsgruppe bleiben. Wie bereits zuvor erläutert, wird die Ausgangsbasis für die Tätigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten ein hohes Maß an Schutz der Grundrechte mit Schwerpunkt auf der Kohärenz bilden. Der Aufgabenbereich des Europäischen Datenschutzbeauftragten ist weit gefasst.

Die Tätigkeiten der Datenschutzgruppe "Artikel 29" und des Europäischen Datenschutzbeauftragten sollten nicht in Konkurrenz zueinander treten sondern sich soweit wie möglich ergänzen.

Die Datenschutzgruppe "Artikel 29" stellt eine ständige Plattform für die Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten dar, die den Weg für eine einheitliche Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten ebnen soll. Entsprechend den Schlussfolgerungen ihres Strategiepapiers vom 29. September 2004 ist die Gruppe der Förderung eines besseren und harmonisierten Datenschutzes in der Europäischen Union fest verpflichtet. Angesichts ihrer Zusammensetzung ist sie, was die Umsetzung und Anwendung der Datenschutzgesetze in den Mitgliedstaaten anbelangt, eine wichtige Informationsquelle für die Organe der Europäischen Union. Zehn Jahre nach der Verabschiedung der Richtlinie 95/46/EG kann sie Informationen über die Angemessenheit der Vorschriften dieser Richtlinie sowie über die Notwendigkeit einer Änderung liefern. Ferner hat sie über die Jahre spezielle Sachkenntnisse in bestimmten Bereichen erworben, z.B. im internationalen Datenaustausch und in der globalen Zusammenarbeit.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird seine Befugnisse unter gebührender Beachtung der besonderen Natur der Datenschutzgruppe "Artikel 29" ausüben. Konkret bedeutet dies, dass er in erster Linie seine zentrale Stellung im institutionellen Gefüge nutzt. Als ständiges Gremium mit Sitz in Brüssel und als Berater der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments kann er rasch und flexibel auf Vorschläge reagieren und Gutachten in Bereichen abgeben, in denen die Arbeitsgruppe weder eine förmliche Rolle (z.B. im Rahmen der dritten Säule) noch spezielle Zuständigkeiten oder Interessen hat.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte arbeitet, sofern zweckmäßig, mit der Datenschutzgruppe "Artikel 29" zusammen. Diese Zusammenarbeit muss zu einer Aufgabenteilung führen, die es dem Europäischen Datenschutzbeauftragten ermöglicht, seine ihm durch die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auferlegten (und in absehbarer Zukunft möglicherweise auf die Artikel I-51 und II-68 der Verfassung gestützten) Aufgaben zu erfüllen. Gleichzeitig muss der europäische Gesetzgeber so weit wie möglich die auf nationaler Ebene gesammelten Erfahrungen nutzen, die ihm durch die Datenschutzgruppe "Artikel 29" übermittelt werden.

Der Datenschutzgruppe "Artikel 29" kommt eine beratende Rolle im Rahmen der ersten Säule zu. In der dritten Säule fehlt eine solche förmliche Gruppe der nationalen Datenschutzbehörden. Allerdings übernehmen diese Behörden allmählich eine informelle beratende Rolle zu Vorschlägen für Rechtsvorschriften, da sie im Rahmen der informellen Gruppe der gemeinsamen Kontrollinstanzen der dritten Säule (Zollinformationssystem, Eurojust, Europol und Schengen) regelmäßig zusammentreten. Diese Gruppe liefert Informationen über die auf nationaler Ebene gesammelten Erfahrungen, vergleichbar mit der Datenschutzgruppe "Artikel 29". Mehrere Mitgliedstaaten entsenden dieselben Vertreter in diese informelle Gruppe und in die Datenschutzgruppe "Artikel 29". Der Europäische Datenschutzbeauftragte nimmt an den Sitzungen als Beobachter teil, entsprechend seinem Auftrag zur Zusammenarbeit mit den im Rahmen des Titels VI des EU-Vertrags eingerichteten Datenschutzgremien (Artikel 46 Buchstabe f Ziffer ii der Verordnung Nr. 45/2001).

Die informelle Gruppe hat ihre Arbeit erst vor kurzem aufgenommen und hat noch keine festen Vorgehensweisen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte beabsichtigt, mit dieser Gruppe in ähnlicher Weise zusammenzuarbeiten wie mit der Datenschutzgruppe "Artikel 29". Ferner kann er die Kohärenz zwischen den Säulen sicherstellen, wie dies in dem vorgenannten Artikel 46 Buchstabe f Ziffer ii ausdrücklich vorgesehen ist.

Die Europäische Datenschutzkonferenz, die einmal im Jahr zusammentritt, ist eine noch informellere Plattform der Datenschutzbehörden. In einer in Wroclaw (Polen) am 14. September 2004 verabschiedeten Entschließung über den Datenschutz im Rahmen der dritten Säule hob die Konferenz die Bedeutung der Beratung im Bereich der Rechtsetzung hervor.

Schließlich ist zu erwähnen, dass Datenschutzfragen innerhalb der Kommission von der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit (JLS) koordiniert werden, vor allem durch das Referat für Datenschutz (ehemaliges Referat E-5 der GD Markt, das unlängst der GD JLS angegliedert wurde). Die übrigen Dienststellen der Kommission müssen dieses Referat in datenschutzrechtlichen Fragen konsultieren. Die Aufgabenfestlegung für dieses Referat ist in diesem Strategiepapier nicht zu behandeln, da das Referat nur interne Gutachten abgibt. Dies gilt auch hinsichtlich der Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten der Kommission, den Juristischen Dienst, das Generalsekretariat und andere Referate der GD JLS der Kommission, die eine allgemeinere Rolle im Bereich des Datenschutzes einnehmen.

5.4. Die Auswahl der Dossiers und weitere Tätigkeiten

Der Europäische Datenschutzbeauftragte verfolgt den folgenden Ansatz:

- a) In dem von diesem Strategiepapier erfassten Bereich wird der Europäische Datenschutzbeauftragte das Schwergewicht seiner Tätigkeit darauf legen, die in Vorbereitung befindlichen Dossiers innerhalb der Organe der Europäischen Union aufmerksam zu verfolgen und zum geeigneten Zeitpunkt beratend tätig zu werden (siehe weiter oben Nummer 5.2).
- b) In den verschiedenen Gesetzgebungsbereichen werden sich bewährte Verfahren herausbilden, was sowohl die Vorgehensweisen als auch den Inhalt anbelangt. Es könnte zweckmäßig sein, diese Verfahren in Form von Leitlinien, Handbüchern oder Strategiepapieren niederzulegen. Mit Hilfe dieser Instrumente ließe sich die beratende Tätigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten effizienter gestalten. Entscheidungen über die Ausarbeitung solcher Instrumente werden zu einem späteren Zeitpunkt getroffen.
- c) Darüber hinaus strebt der Europäische Datenschutzbeauftragte an, einige strategische Themen zu bestimmen. In Bezug auf diese Themen muss er proaktiver vorgehen. So wird er, sofern zweckmäßig, ein Gutachten von Amts wegen abgeben, selbst wenn gar kein förmlicher Rechtsetzungsvorschlag vorliegt. Der Europäische Datenschutzbeauftragte erwägt auch andere Mittel zur stärkeren Sensibilisierung für diese Themen, wie z.B. die Veranstaltung von Workshops, Veröffentlichungen auf der Website und fachliche Zusammenfassungen. Diese proaktivere Rolle sollte als konkrete Verwirklichung der Aufgabe des Europäischen Datenschutzbeauftragten, die relevanten Entwicklungen zu überwachen (Artikel 46 Buchstabe e der Verordnung (EWG) Nr. 45/2001), angesehen werden.

Zu a): Wie weiter oben erwähnt (Nummer 2), legt der Europäische Datenschutzbeauftragte seine beratende Tätigkeit bei Vorschlägen für Rechtsvorschriften weit aus. Diese Tätigkeit ist nicht auf spezifische Vorschläge beschränkt. Ungeachtet dessen will der Europäische Datenschutzbeauftragte seine beratende Tätigkeit mit unterschiedlicher Intensität wahrnehmen, abhängig davon, welche Auswirkungen die jeweiligen Vorschläge auf den Schutz personenbezogener Daten haben.

Diese Intensität selbst wird sich über die Jahre verändern, entsprechend den Auswirkungen, die Vorschläge in einem bestimmten Bereich auf den Schutz personenbezogener Daten haben. Derzeit kommt den Vorschlägen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht große Bedeutung zu. Wichtige Themen in diesem Bereich sind der Austausch von Informationen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie Fragen im Zusammenhang mit groß angelegten Informationssystemen wie Eurodac, VIS und SIS II. In naher Zukunft werden die (etwaigen) Vorschläge zur Änderung der Richtlinie 95/46/EG Vorrang erhalten.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wird auf seiner Website eine Liste der Vorschläge veröffentlichen, die er unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes für relevant hält. Die Bedeutung des jeweiligen Vorschlags (unter diesem Gesichtspunkt) wird in der Liste angegeben.

Zu c): Als Rahmen für die diesbezügliche künftige Tätigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten seien allein zur Illustration nachstehend einige Themen genannt, die als strategische Themen gewählt werden könnten:

- Transparenz und Privatsphäre
- die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer (wie im Zusammenhang mit dem Fall betreffend Fluggastdatensätze (PNR))
- Speicherung von Daten auf Vorrat und die Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen
- Entwicklungen im Bereich der Identifizierungstechnologien (Biometrie, Funkfrequenzkennzeichnung usw.).