

## **Ein klares Signal für stärkeren EU-Datenschutz\***

*Peter Hustinx*

*Europäischer Datenschutzbeauftragter*

In der Nacht zum 14. Juni 2013 haben die Mitglieder des Deutschen Bundestages einstimmig eine Entschließung zur Unterstützung einer Modernisierung und Stärkung des Datenschutzrechts in der Europäischen Union angenommen. Sie riefen ebenfalls die Bundesregierung auf, sich konstruktiv für die laufende Reform des Datenschutzes in Brüssel einzusetzen und sicherzustellen, dass diese bald zu einem hohen Maß an Schutz in der gesamten EU führt.

Diese Entschließung ist aus zwei Gründen sehr wichtig. Erstens natürlich wegen ihres Inhalts: ein klares Signal zur Unterstützung eines stärkeren Datenschutzes in Europa, um die Herausforderungen der modernen Informationsgesellschaft zu meistern. Die einstimmige Entscheidung des Bundestages hat allerdings auch eine zweite Dimension. Im September wird ein neuer Bundestag gewählt und Datenschutz gehört zu den relevanten Themen. Offenbar will keine politische Partei auf der falschen Seite der Debatte stehen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit verdient, in aller Ehrlichkeit, einen Teil des Lobs für dieses bemerkenswerte Ergebnis. Die Entschließung wurde in Reaktion auf seinen 23. Tätigkeitsbericht angenommen und hob auch mehrere andere Themen hervor.

Dieses klare Signal des Deutschen Bundestages zur Unterstützung eines stärkeren Datenschutzes in Europa ist äußerst willkommen. Im Januar 2012 legte die Europäische Kommission ein Paket von Vorschlägen für die Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens im Bereich Datenschutz vor. Der wichtigste Teil dieses Pakets war ein Vorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung zur Ersetzung der Richtlinie 95/46/EG und zur unmittelbaren Anwendung in allen Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament und der Rat sind gerade dabei, ihre Verhandlungspositionen zu diesem Vorschlag vorzubereiten. Unter der irischen Präsidentschaft hat der Rat

---

\* Editorial in *Zeitschrift für Datenschutz*, Ausgabe 2013/7, S. 301-302

große Fortschritte erzielt und wird bald dazu bereit sein, mit dem Parlament an einem gemeinsamen Text zu arbeiten. Falls ein solcher Text Anfang nächsten Jahres verfügbar wäre, wäre es möglich, einen großen Teil der Reform im Frühjahr 2014, also kurz vor Ende des derzeitigen Mandats des Parlaments, abzuschließen. Die einstimmige Entschließung des Deutschen Bundestages kommt daher zur rechten Zeit, um sein beträchtliches Gewicht hinter die Reformvorschläge zu werfen.

Die Vorschläge der Kommission hatten drei Ziele. In erster Linie wurden sie entwickelt, um den aktuellen EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz zu aktualisieren und zu stärken. Sein wichtigster Teil, die Richtlinie 95/46/EG, wurde in einer Zeit angenommen, als das Internet kaum sichtbar und in jedem Fall noch weit von seiner aktuellen hochdynamischen Realität entfernt war. Dies bedeutet, dass die bestehenden Garantien für die Rechte der EU-Bürger nicht nur modernisiert, sondern auch wesentlich gestärkt werden sollten, um einen wirksameren Schutz im Hinblick auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bereitzustellen.

Diese erhebliche Stärkung des EU-Datenschutzregelwerks wird in vier Hauptbereichen geschehen. Die Rechte der Betroffenen werden gestärkt, um ihnen mehr Kontrolle über die Erhebung und Verwendung ihrer personenbezogenen Daten zu geben. Gleichzeitig wird die Verantwortung der Organisationen - Unternehmen wie Behörden -, in der Praxis einen effektiven Schutz zu gewährleisten, verstärkt. Dazu gehören das Prinzip der Rechenschaftspflicht - die Notwendigkeit zu zeigen, dass alle erforderlichen Maßnahmen tatsächlich getroffen wurden -, das Prinzip des eingebauten Datenschutzes und die Notwendigkeit von Folgenabschätzungen, bevor kritische Systeme und Prozesse in die Praxis umgesetzt werden. All dies wird mit der Einführung einer stärkeren und wirklich unabhängigen Aufsicht mit viel stärkeren Befugnissen für eine wirksame Durchsetzung der Datenschutzvorschriften in der EU Hand in Hand gehen. Schließlich wird der Anwendungsbereich des EU-Rechts ausgeweitet. Datenschutzregeln werden nicht nur im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen der EU gelten, sondern auch wenn – egal von wo aus – Waren oder Dienstleistungen auf dem europäischen Markt angeboten werden oder das Verhalten von Europäern überwacht wird, wie es derzeit

im Internet häufig vorkommt. Diese vier Elemente zusammen werden dafür sorgen, dass die EU-Datenschutzvorschriften eine viel größere Wirkung nicht nur in der EU selbst, sondern – wenn notwendig – auch anderswo haben werden.

Ein zweites wichtiges Ziel ist es, das europäische Datenschutzrecht auch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten kohärenter zu gestalten. Die aktuelle Richtlinie 95/46/EG – obwohl entworfen, um eine stärkere Harmonisierung des nationalen Rechts zu gewährleisten – resultierte in einer Situation mit zahlreichen, manchmal ziemlich verschiedenen nationalen Versionen der gleichen Rechte und Pflichten; Folge war die Schaffung einer unnützen Vielfalt der Ansätze in der gesamten EU. Dies führte nicht nur zu unnötigen Kosten für private oder öffentliche grenzüberschreitende Aktivitäten, sondern auch zu einem Verlust der Wirksamkeit des Schutzes für Bürger, die sich zunehmend auch über Grenzen hinweg bewegen. Das Problem ist allerdings, dass die meisten Mitgliedstaaten dazu neigen, ihre eigene nationale Version der Wahrheit gegenüber jeder Alternative zu bevorzugen. Größere Kohärenz in der EU wird also ebenfalls eine stärkere Fokussierung auf ein gemeinsames Ergebnis auf einem ausreichend hohen Niveau erfordern. Genau hier hat der Deutsche Bundestag nun sein Gewicht in die Waagschale geworfen. Deutschland hat viel zu verlieren, aber auch viel zu bieten und in Bezug auf einen wirksamen Schutz in der Praxis über nationale Grenzen hinweg zu gewinnen. Führungsstärke und Engagement zu zeigen, um bessere Ergebnisse zu erzielen, ist in der Tat bei weitem die beste Strategie.

Ein viel höheres Maß an Kohärenz wird auf zwei Weisen erzielt werden. Erstens hat die Wahl einer unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbaren Verordnung statt einer Richtlinie, die Idee der Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften auf eine ganz andere Ebene gebracht. In der Tat werden große Teile der nationalen Gesetze durch die Verordnung ersetzt werden, sobald sie in Kraft tritt. Dies hilft, nicht nur ein hohes Maß an Schutz, sondern auch eine sehr klare Sicht an den Schnittstellen zwischen der Verordnung und den nationalen Gesetzen zu gewährleisten, um für eine gute Balance und eine laufende effektive Interaktion zwischen ihnen zu sorgen. Die Diskussionen über die Verordnung im Rat haben bereits viel Aufmerksamkeit auf dieses wichtige Thema gelenkt. Die Verordnung wird auch zu einer größeren

Kohärenz zwischen den Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten beitragen. Sie werden bei grenzüberschreitenden Situationen enger zusammenarbeiten und durch ein gut gestaltetes Kohärenzverfahren zusammen kohärente Ergebnisse in kritischen Bereichen erzielen.

Ein drittes Ziel der Kommission war es, einen horizontaleren Ansatz in Sachen Datenschutz quer durch alle EU-Politikbereiche zu gewährleisten. Dies ist eine Folge des Vertrags von Lissabon, der eine horizontale Rechtsgrundlage für einen wirksamen Schutz in allen Bereichen bietet. Hier sind die Vorschläge, die derzeit auf dem Tisch liegen, ganz offen gesagt, weniger umfangreich als sie hätten sein sollen. Der zweite Teil der Kommissionsvorschläge ist eine separate Richtlinie für den Datenschutz im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Sowohl die Substanz dieses zweiten Teils als auch seine Kohärenz mit der Verordnung sind problematisch. Andere Elemente des aktuellen EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz, einschließlich der aktuell gültigen Regeln für die Kommission und die anderen EU-Organe und Einrichtungen, werden unberührt gelassen, um in einer späteren Phase angegangen zu werden. Es ist daher vielleicht realistischer, die aktuelle Überarbeitung als einen Prozess mit mehreren Schritten zu betrachten. Die Verordnung wird wahrscheinlich die erste Errungenschaft sein, aber die anderen Elemente sollten kurz darauf folgen, einschließlich derjenigen für die Strafverfolgung und für die EU-Organe und Einrichtungen.

Die Diskussion im Parlament und Rat haben sich bisher auf einige allgemeine Themen konzentriert. Eine dieser Fragen ist, ob die Überarbeitung des Datenschutzrechtsrahmens die Innovation verlangsamen könnte. Hier sollte die Antwort sein, dass niemand Innovation ersticken will, aber dass Innovation auch starke Schutzmaßnahmen erfordert, um akzeptable Ergebnisse in Bezug auf Grundrechte zu gewährleisten. Eine andere Frage ist, ob die Regeln eine übermäßige Belastung für Unternehmen bedeuten könnten, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Dieses Problem wurde bereits angegangen, indem sichergestellt wurde, dass Regeln für die für die Verarbeitung Verantwortlichen ausreichend mit den möglichen Datenschutzrisiken in Verhältnis stehen. Allerdings ist es entscheidend,

den Begriff der 'administrativen Belastung' sorgfältig von der 'Sicherstellung der Einhaltung' zu unterscheiden. Einige Kosten sind unvermeidbar und durch die Notwendigkeit der Zuweisung und 'Internalisierung' von Kosten in der Entscheidungsfindung über neue Aktivitäten mit negativen Auswirkungen auf die Privatsphäre und den Datenschutz gerechtfertigt.

Schließlich hat die Frage nach der richtigen Balance zwischen direkt geltendem EU-Recht und nationalem Recht viel Aufmerksamkeit erhalten. Hier ist es wichtig zu beachten, dass die Verordnung auf bestehenden nationalen Gesetzen aufbauen wird und auch zusätzliche nationale Vorschriften erlauben wird, insofern sie im Einklang mit ihren Bestimmungen stehen. Als Ergebnis wird es nicht "ein Gesetz in der EU", sondern viel mehr Kohärenz auf einem viel höheren Niveau mit angemessenem Raum für nationale Besonderheiten geben.

Die Lobby-Aktivitäten zur aktuellen Überarbeitung des EU-Datenschutzrechts, sowohl durch Organisationen aus Europa als auch von anderswo, sind immer noch außergewöhnlich intensiv. Im Anschluss an die Präsentation des Tätigkeitsberichts für das Jahr 2012 im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments am 29. Mai 2013 habe ich deshalb den EU-Gesetzgeber ermahnt, unangemessenen Druck seitens der Wirtschaft und von Drittstaaten, der auf eine Absenkung des aktuellen Schutzniveaus zielt, abzuwehren und stattdessen die Gelegenheit zu nutzen, um einen stärkeren und effektiveren Schutz für Personen in der ganzen EU zu gewährleisten.

Ich glaube fest daran, dass die Vorteile der neuen Technologien für die Industrie – und das gleiche gilt für Behörden – nicht auf Kosten unserer Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz gehen sollten und müssen. Die Integration der Datenschutzprinzipien in technische Innovationen oder in die Übermittlung unserer persönlichen Informationen an relevante Stellen, etwa aus Sicherheitsgründen, kann, sowohl aus Effizienz- als auch aus Kostengesichtspunkten, einen erheblichen Mehrwert schaffen, wenn der Datenschutz von Anfang an im Entwicklungsprozess

berücksichtigt wird. Dies ist genau das, was die vorgeschlagene Verordnung zu erreichen anstrebt.

Aus diesem Grund sollte der Geltungsbereich der Verordnung so horizontal wie möglich – d.h. sowohl für den privaten als auch den öffentlichen Sektor – und so breit wie derzeit beabsichtigt sein. All diejenigen, die auf dem europäischen Markt aktiv sind, sollten im Wesentlichen den gleichen Standards unterliegen, mit nur einigen leichten Ausnahmen und einigen weiteren Details, um einen effizienten und konsequenten Schutz aller europäischen Bürger in der gesamten EU zu gewährleisten.

Die einstimmige Botschaft des Deutschen Bundestages zur Unterstützung dieses Ansatzes ist nicht nur willkommen, sondern sollte auch zu allen geeigneten Maßnahmen führen, um Ergebnisse sowohl im Recht als auch in der Praxis so bald wie möglich zu liefern. Die meisten Bausteine liegen jetzt auf dem Tisch; nun sind Mut und Ehrgeiz gefragt, um die richtigen Entscheidungen zu treffen.