

EDSA-EDSB

Gemeinsame Stellungnahme 01/2023

zu dem Vorschlag für eine

Verordnung des Europäischen

Parlaments und des Rates zur

Festlegung zusätzlicher

Verfahrensregeln

für die Durchsetzung der

Verordnung (EU) 2016/679

Angenommen am 19. September 2023.

Zusammenfassung

Im April 2022 verabschiedete der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) eine Erklärung, in der er seine anhaltende Bereitschaft zur engen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bekundete. Der EDSA hat bereits wichtige Schritte ergriffen, um Zusammenarbeit und rasche Durchsetzung zu fördern, doch erfordern bestimmte Hindernisse eine rechtlichen Harmonisierung. Zu diesem Zweck erstellte der EDSA eine Liste verfahrensrechtlicher Aspekte (die „EDSA-Wunschliste“), die von einer weiteren Harmonisierung profitieren könnten; diese Liste wurde der Europäischen Kommission am 10. Oktober 2022 übermittelt. Darin aufgeführt sind unter anderem Status und Rechte der Beteiligten an den Verwaltungsverfahren, Verfahrensfristen, Anforderungen an die Zulässigkeit oder Zurückweisung von Beschwerden, die Untersuchungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden und die praktische Durchführung des Verfahrens der Zusammenarbeit. Am 4. Juli 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung zusätzlicher Verfahrensregeln für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 („Vorschlag“); gleichzeitig wurden der EDSA und der EDSB gemäß Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 förmlich konsultiert.

Der EDSA und der EDSB begrüßen es sehr, dass der Vorschlag die wirksame Durchsetzung der Datenschutzvorschriften fördern und somit viele der Vorschläge in der EDSA-Wunschliste umsetzen soll. Der Vorschlag soll die Verordnung (EU) 2016/679 („DSGVO“) ergänzen, und zwar durch Festlegung von Verfahrensvorschriften, die Straffung der Verfahren für die Zusammenarbeit und Streitbeilegung sowie die Harmonisierung der Verfahrensrechte der von der Untersuchung betroffenen Parteien und Beschwerdeführenden in grenzüberschreitenden Fällen. **Die zeitnahe Annahme dieser künftigen Verordnung (unter Berücksichtigung der vom EDSA und vom EDSB in dieser gemeinsamen Stellungnahme gegebenen Empfehlungen) ist für die weitere Verbesserung der Wirksamkeit und Einheitlichkeit der DSGVO-Durchsetzung von größter Bedeutung.**

Allgemein möchten der EDSA und der EDSB betonen, dass es zur wirksamen Durchsetzung der DSGVO erforderlich sein wird, sowohl die nationalen Aufsichtsbehörden als auch den EDSA mit ausreichenden Mitteln auszustatten, denn durch die Anwendung der künftigen Verordnung, mit der neue Verfahrensschritte eingeführt werden, wird sich die Arbeitsbelastung der Aufsichtsbehörden wahrscheinlich erhöhen.

Zulässigkeit und vorläufige Prüfung der Beschwerden

Als Vorschrift allgemeinen Charakters mit horizontaler Wirkung gestattet Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) den beiden gesetzgebenden Organen den Erlass von Vorschriften in einem breiten Spektrum von Bereichen, darunter auch die **Harmonisierung der von Beschwerdeführenden zu machenden Angaben; dies wird begrüßt**, da es den Aufsichtsbehörden die Beschwerdebearbeitung erleichtern wird. Allerdings stellen gewisse Anforderungen (namentlich Identitätsnachweis, Unterschrift und Telefonnummer) die Beschwerdeführenden vor unnötige Hindernisse; sie sollten deshalb aus dem Beschwerdeformular im Anhang zum Vorschlag gestrichen bzw. nur optional gelten. Zudem ist es möglich, dass Beschwerden unterschiedlichen Zulässigkeitsanforderungen unterlägen, je nachdem, ob der Einzelfall eine grenzüberschreitende Verarbeitung betrifft oder nicht.

Nach dem Vorschlag ist die Vollständigkeit der Angaben im Formular eine Zulässigkeitsvoraussetzung für Beschwerden; **der EDSA und der EDSB fordern die gesetzgebenden Organe auf, noch weiter zu gehen und eine umfassende Harmonisierung der Zulässigkeitsvoraussetzungen vorzunehmen, um miteinander in Konflikt stehende nationale Zulässigkeitsvoraussetzungen zu verhindern.** Des Weiteren begrüßen es der EDSA und der EDSB, dass eine Frist für die Prüfung der Vollständigkeit und Zulässigkeit der Beschwerde vorgesehen ist, und sie empfehlen, die Möglichkeit einer Fristverlängerung vorzusehen.

In der gemeinsamen Stellungnahme wird auch dazu aufgerufen, **die bestehenden Regelungen für die „vorläufige Prüfung“ in der Verordnung klarzustellen**, und zwar durch Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage, auf der Aufsichtsbehörden Untersuchungshandlungen vornehmen können, um zu einem vorläufigen Ergebnis hinsichtlich des grenzüberschreitenden Charakters der Verarbeitung, des lokalen Charakters des Falles und der Zuständigkeit von Aufsichtsbehörden zu gelangen.

Verfahren der Zusammenarbeit und Konsensfindung

Mit Hinblick auf das Verfahren für die Zusammenarbeit wird der im Vorschlag vorgesehene Ansatz, das Konsensfindungsverfahren zu stärken, begrüßt, sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch hinsichtlich des Ergebnisses der Untersuchung. Die neuen formellen Verfahrensschritte (etwa die „Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte“, die die federführende Aufsichtsbehörde den betroffenen Aufsichtsbehörden in einer frühen Phase vorlegt) haben das Potenzial, eine noch effizientere und bessere Zusammenarbeit zu ermöglichen. Allerdings sind diese Verfahrensschritte für alle Fälle des Artikels 60 DSGVO vorgesehen, auch für die weit überwiegende Mehrheit derjenigen, die weder komplex noch Streitig sind. Damit die Aufsichtsbehörden nicht überlastet werden, ist es daher wichtig, der federführenden Aufsichtsbehörde die Möglichkeit zu bieten, diese Dokumente auf eine Art und Weise zu erstellen, die im Verhältnis zur Komplexität des Einzelfalles steht. Dabei ist sicherzustellen, dass die betroffenen Aufsichtsbehörden erforderlichenfalls nähere Angaben anfordern können.

Der EDSA und der EDSB begrüßen, dass der Vorschlag auf den Wunsch des EDSA nach weiterer Klarstellung von Umfang, Inhalt und zeitlichem Ablauf des Informationsaustauschs im Rahmen der DSGVO eingeht. Insbesondere wird in dieser gemeinsamen Stellungnahme vorgeschlagen, den Inhalt der „Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte“ klarzustellen, um durch entsprechende Verfahrensgestaltung sicherzustellen, dass sowohl die federführende als auch die betroffenen Aufsichtsbehörden schon frühzeitig und im gesamten Verfahrensverlauf ein gemeinsames Verständnis des Falles haben.

Zur Erleichterung der Konsensfindung und Vermeidung von Streitigkeiten im weiteren Verfahrensverlauf sollten dem EDSA und dem EDSB zufolge **die an die von der Untersuchung betroffenen Parteien gerichteten „vorläufigen Feststellungen“ sowie die „vorläufigen Auffassungen“ hinsichtlich der Zurückweisung der Beschwerde den betroffenen Aufsichtsbehörden mitgeteilt werden, bevor sie den von der Untersuchung betroffenen Parteien oder den Beschwerdeführer übermittelt werden**, und zwar in der gleichen Weise wie bei der „Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte“. Die federführende Aufsichtsbehörde sollte verpflichtet sein, mit den betroffenen Aufsichtsbehörden unter Berücksichtigung von deren Stellungnahmen zusammenzuarbeiten, um Meinungsverschiedenheiten aus dem Weg zu räumen. Für den Fall von Meinungsverschiedenheiten über die „Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte“ wird in dieser gemeinsamen Stellungnahme empfohlen, ein Vorgehen gemäß Artikel 61 und 62 DSGVO freizustellen und nicht zwingend vorzuschreiben. Allerdings **sollte das in Artikel 10 Absatz 4 des Vorschlags vorgesehene Dringlichkeitsverfahren zur Beilegung von Streitigkeiten über den Umfang der Untersuchung erst dann (möglicherweise auch von den betroffenen Aufsichtsbehörden) eingeleitet werden, wenn klar ist, dass kein Konsens erzielt werden kann.**

Was die **maßgeblichen und begründeten Einsprüche** angeht, die von betroffenen Aufsichtsbehörden gegen **Beschlussentwürfe** eingelegt werden können, enthält Artikel 18 Absatz 1 des Vorschlags eine unangemessene **Einschränkung der Bestimmung des Begriffs „maßgeblicher und begründeter Einspruch“ in der DSGVO**. Der EDSA und der EDSB heben hervor, dass es den betroffenen Aufsichtsbehörden weiterhin möglich sein sollte, maßgebliche und begründete Einsprüche gegen den Umfang der Untersuchung einzulegen, insbesondere wenn der in Artikel 10 Absatz 4 des Vorschlags vorgesehene verbindliche Beschluss des EDSA über den Umfang der Untersuchung im Dringlichkeitsverfahren nicht erlassen oder aber von der federführenden Aufsichtsbehörde nicht befolgt wurde.

Außerdem sollten die betroffenen Aufsichtsbehörden gegen alle rechtlichen Ausführungen und tatsächlichen Feststellungen bzw. Unterlagen in der Akte maßgeblichen und begründeten Einspruch einlegen können. **Der EDSA und der EDSB fordern die gesetzgebenden Organe auf, Artikel 18 des Vorschlags zu streichen, da andernfalls die Konsensfindung in der Schlussphase des Verfahrens der Zusammenarbeit erheblich beeinträchtigt wäre.**

Zur Gewährleistung einer raschen und effizienten Durchsetzung wäre eine strengere Regelung gewisser Verfahrensschritte, einschließlich Fristen, erforderlich. Allgemein würden der EDSA und der EDSB eine bessere Gleichbehandlung zwischen federführenden und betroffenen Aufsichtsbehörden hinsichtlich Verfahrensfristen und -rechten begrüßen. Insbesondere sollte für den Fall hinreichend gerechtfertigter Umstände die Möglichkeit der Fristverlängerung vorgesehen werden, und zwar sowohl für die Einreichung der Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte und der vorläufigen Feststellungen wie auch für die Annahme des endgültigen Beschlusses nach Einigung auf den überarbeiteten Beschlussentwurf und für die Einleitung der Streitbeilegung durch den Ausschuss gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

Der EDSA und der EDSB begrüßen die Klarstellungen hinsichtlich des Rechts auf Zugang zu der Verwaltungsakte. In der künftigen Verordnung könnten bestimmte Aspekte noch klarer formuliert werden, insbesondere im Hinblick auf den Inhalt der Verwaltungsakte, den Umfang des Zugangsrechts, die Vertraulichkeitserklärung und die eingeschränkte Verwendung der offengelegten Dokumente. Außerdem sollten die neuen harmonisierten Vorschriften den Aufsichtsbehörden weder den Austausch vertraulicher Informationen untereinander noch die Verwendung derartiger Informationen zur Ausübung ihrer Befugnisse zur Verhängung von Geldbußen gemäß der DSGVO untersagen.

Streitbeilegung und Dringlichkeitsverfahren

Auf Grundlage der DSGVO erlassene **verbindliche Beschlüsse** sind eines der Hauptinstrumente, mit dem der EDSA die einheitliche Anwendung der DSGVO sicherstellt. Der EDSA und der EDSB begrüßen, dass der Vorschlag vorsieht, das Streitbeilegungsverfahren zu straffen; allerdings sollten die neuen, im Vorschlag enthaltenen Aspekte klargestellt und angepasst werden, wobei zu beachten ist, dass die in der DSGVO vorgesehene gesetzliche Frist für die Annahme verbindlicher Beschlüsse eingehalten werden muss. **Der EDSA und der EDSB geben detaillierte Empfehlungen dazu, wie das Verfahren klarer geregelt werden kann**, u. a. was die Notwendigkeit der Anfertigung (ggf. erforderlicher) Übersetzungen schon vor Fristbeginn, die vom Sekretariat des EDSA im Auftrag des EDSA-Vorsitzes vorzunehmende notwendige Überprüfung der Akte und die beizubringenden Unterlagen angeht.

Was die Anwendung des **Dringlichkeitsverfahrens** gemäß Artikel 66 Absatz 2 DSGVO angeht, **wird der räumliche Geltungsbereich der erlassenen endgültigen Maßnahmen im Vorschlag in unangemessener Weise auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats derjenigen Aufsichtsbehörde beschränkt, die um die Stellungnahme oder den Beschluss im Dringlichkeitsverfahren ersucht hatte.** Der EDSA und der EDSB fordern die gesetzgebenden Organe auf, vorzusehen, dass die endgültigen Maßnahmen von der/den zuständigen Aufsichtsbehörde(n) beschlossen werden und zwar, soweit angemessen, mit einem größeren räumlichem Geltungsbereich als dem Hoheitsgebiet der ersuchenden Aufsichtsbehörde. Beschlüsse oder Stellungnahmen im Dringlichkeitsverfahren sollten deshalb an alle betroffenen Aufsichtsbehörden gerichtet und für sie alle verbindlich sein. Der EDSA und der EDSB geben außerdem Empfehlungen zur klareren Formulierung einschlägiger Verfahrensvorschriften.

Vorläufige Feststellungen, vorläufige Auffassung hinsichtlich der Zurückweisung von Beschwerden und des Anspruchs auf rechtliches Gehör

Was die Verfahrensrechte der von der Untersuchung betroffenen Parteien und der Beschwerdeführer angeht, findet die Harmonisierung von deren Rechten die volle Unterstützung des EDSA und des EDSB. Gleichzeitig wäre es nützlich, wenn das Zusammenspiel und der zeitliche Ablauf, was die Dokumente „Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte“, „vorläufige Auffassung“ zur Zurückweisung der Beschwerde und „vorläufige Feststellungen“ angeht, klarer geregelt wäre. Insbesondere was die vorläufigen Feststellungen angeht, die den von der Untersuchung betroffenen Parteien übermittelt werden, verstehen der EDSA und der EDSB den Vorschlag so, dass die Schlussfolgerungen, die in den vorläufigen Feststellungen getroffen werden, vorläufigen Charakter haben; es kann also vorkommen, dass in dem Beschlussentwurf, auch was die tatsächlich ergriffenen Abhilfemaßnahmen angeht, im Hinblick auf die Stellungnahmen der von der Untersuchung betroffenen Parteien von den vorläufigen Feststellungen abgewichen wird. Deshalb empfehlen der EDSA und der EDSB, den Aufsichtsbehörden diesbezüglich einen angemessenen Beurteilungsspielraum für die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls einzuräumen.

Der EDSA und der EDSB begrüßen auch die vorgeschlagene Anforderung, die „vorläufige Auffassung“, dass die Beschwerde ganz oder teilweise zurückgewiesen werden sollte, den Beschwerdeführenden zu übermitteln. Dennoch sollte die Beschwerde, wenn der Beschwerdeführer keine Stellungnahme zu dieser vorläufigen Auffassung abgibt, nicht als zurückgezogen gelten. Die federführende Aufsichtsbehörde sollte – unabhängig von einer etwaigen Stellungnahme des Beschwerdeführers – einen Beschlussentwurf aufsetzen und übermitteln.

Nach Ansicht des EDSA und des EDSB steht die im Vorschlag vorgesehene Änderung des Streitbeilegungsverfahrens, nach der der Vorsitz des EDSA den von der Untersuchung betroffenen Parteien und dem Beschwerdeführer in bestimmten Fällen eine „Begründung“ übermitteln muss, nicht im Einklang mit der Ausgestaltung des Kohärenzverfahrens („One-Stop-Shop“), das vorsieht, dass die federführende Aufsichtsbehörde der einzige Ansprechpartner des Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters ist. Angesichts der derzeitigen Praxis ist der im Vorschlag vorgesehene Ansatz auch gar nicht notwendig, da die Verfahrensbeteiligten berechtigt sind, gegenüber den Aufsichtsbehörden zu allen Punkten, auf die der EDSA eingehen könnte, Stellung zu nehmen, bevor die Sache dem EDSA vorgelegt wird. Bei der derzeitigen Vorgehensweise ist es dem EDSA besser möglich, diese Ansichten gebührend zu berücksichtigen und fristgerecht zu einer Entscheidung zu gelangen. Der EDSA und der EDSB fordern die gesetzgebenden Organe auf, diese Anforderung zu streichen und stattdessen die derzeitige Vorgehensweise bezüglich des Anspruchs auf rechtliches Gehör in der künftigen Verordnung beizubehalten.

Effiziente Zusammenarbeit zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und dem EDSB

Der Vorschlag sieht auch vor, **rechtzeitig Gelegenheit dazu zu geben, bestehende praktische Hindernisse zu beseitigen, die der effizienten Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und dem EDSB entgegenstehen.** Für die Beseitigung derartiger Hindernisse können und sollten die gesetzgebenden Organe auf Artikel 16 AEUV als Rechtsgrundlage zurückgreifen. In dieser gemeinsamen Stellungnahme wird deshalb empfohlen, in die künftige Verordnung eine spezielle Vorschrift aufzunehmen, die für die Förderung einer effektiven und effizienten Zusammenarbeit zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und dem EDSB von entscheidender Bedeutung wäre.

Gütliche Einigung über Beschwerden

Hinsichtlich der gütlichen Einigungen über Beschwerden fordern der EDSA und der EDSB die gesetzgebenden Organe auf, die Bestimmungen über die gütliche Einigung klarer zu formulieren und um zusätzliche Elemente zu ergänzen, damit diese insbesondere auch in den Mitgliedstaaten, die zurzeit noch keine nationalen verfahrensrechtlichen Bestimmungen über gütliche Einigungen haben, effizient anwendbar sind. Des Weiteren sollten die jeweiligen Rollen, die die Aufsichtsbehörden dabei spielen, auf eine gütliche Einigung hinzuwirken, diese zu kommunizieren und zum Abschluss zu bringen, wie auch das Zusammenspiel mit dem in der DSGVO vorgesehenen Verfahren der Zusammenarbeit klargestellt werden.

Überprüfungsklausel

Abschließend empfehlen der EDSA und der EDSB, eine Überprüfungsklausel aufzunehmen, die bestimmt, dass die Europäische Kommission gleichzeitig mit der Veröffentlichung ihres Berichts über die Bewertung und Überprüfung der DSGVO gemäß Artikel 97 DSGVO einen Bericht über die Bewertung und Überprüfung der künftigen Verordnung vorlegt.