



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

Vortrag

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit

Prof. Ulrich Kelber

## **„Praxis der Europäischen Datenschutzaufsicht“**

bei „Digitales Kolloquium (DigiKol)“

Netzwerk Promovierender und Habilitierender zum Digitalrecht

Online

26. Juli 2022

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrter Herr Nickel,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zum Digitalen Kolloquium. Die Digitalisierung übernimmt immer mehr Lebens- und Arbeitsbereiche, verwandelt unsere analogen Prozesse in digitale und verändert damit unser Leben grundlegend. Dem muss auch das Recht und die Rechtswissenschaft folgen. Ich finde Ihr Netzwerk und seine Ziele deshalb ausgezeichnet, denn das Digitalrecht umfasst ja bekanntlich auch den Datenschutz.

Ich bin gefragt worden, ob ich zur aktuellen Entwicklung des Europäischen Datenschutzes (z.B. zu einer Reform des One-Stop-Shop Prinzips (OSS) – hierzu später mehr) und zur Zusammenarbeit der europäischen Aufsichtsbehörden etwas vortragen kann. Dem komme ich gerne nach.

Allerdings muss ich Sie jetzt schon in einem Punkt enttäuschen: Eine Reform des OSS im Sinne einer Änderung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist derzeit nicht vorgesehen, zumindest nicht kurzfristig. Der OSS-Mechanismus soll jedoch auf mehreren Ebenen gestärkt werden. Hierzu hat es im April ein hochrangiges Treffen der Mitglieder des EDSA und eine entsprechende Einigung gegeben. Zu den Ergebnissen dieses Treffens im Einzelnen später mehr. Zentral ist und bleibt die Frage einer wirksamen Durchsetzung der DSGVO. Im Juni habe ich zu diesen Fragen auch auf einer Konferenz des EDSB Stellung bezogen.

Kommen wir nun also zu einem Überblick über die praktischen Probleme der Zusammenarbeit und zu möglichen Lösungen.

## **I. Was bedeutet eine wirksame Durchsetzung?**

- Die Frage der Einhaltung und Durchsetzung ist nicht nur bei der DSGVO, sondern bei jedem Gesetz ein zentrales Thema. Beide Begriffe beschreiben das grundlegende Verständnis der Rechtsstaatlichkeit, dass Gesetze eingehalten werden müssen (Compliance) und dass die Einhaltung von den zuständigen Behörden überwacht und durchgesetzt wird (Enforcement). In dieser Hinsicht ist die Datenschutz-Grundverordnung ein Gesetz wie jedes andere.

- Mit dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht legt die Datenschutz-Grundverordnung jedoch einen starken Schwerpunkt auf die Einhaltung, d. h. die Befolgung der Vorschriften und den Nachweis dafür durch die Unternehmen oder andere verantwortliche Stellen selbst. Dies ist der richtige Ansatz. In der EU hat er zu einem anderen Bewusstsein für den Datenschutz in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen geführt als vor 5-10 Jahren, bevor die DSGVO galt.

- Eine "Compliance-Kultur", in der sich alle an die Regeln halten, wäre natürlich wünschenswert, funktioniert aber erfahrungsgemäß - wie im Straßenverkehr oder anderen Bereichen - nie vollständig. Deshalb muss es auch eine Überwachung und Durchsetzung durch Aufsichtsbehörden geben. Gerade im Datenschutz, denn Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind oft zunächst gar nicht sichtbar

(das heimliche Tracking von Daten durch eine App; der versteckte Zugriff auf Daten durch staatliche Stellen).

- Einhaltung und Durchsetzung sind also zwei Seiten derselben Medaille: Ohne Durchsetzung keine Einhaltung und je effektiver die Durchsetzung, desto größer die Einhaltung. Dies ist ein Wechselspiel, insofern wird es bei der Durchsetzung nie ein "Endziel" geben, sondern im besten Fall die größtmögliche Achtung und Einhaltung des Rechts.

## **II. Durchsetzung in der Praxis**

Ich werde immer wieder gefragt, ob ich mit dem Niveau der Durchsetzung durch meine Behörde und weiter auch durch die Aufsichtsbehörden in Europa zufrieden bin. Auf die Spitze getrieben stellt sich die Frage, ob das in der DSGVO enthaltene System für die Durchsetzung des Datenschutzes optimal ist oder ob sich der EDSA auf die Verbesserung bestimmter Elemente konzentrieren sollte.

- Zunächst eine Bemerkung zur Datenschutz-Grundverordnung selbst: Sie enthält meines Erachtens alles, was für die Einhaltung und wirksame Durchsetzung erforderlich ist: Mit dem Grundprinzip der Rechenschaftspflicht und der Formulierung eines Pflichtenkatalogs des für die Verarbeitung Verantwortlichen enthält sie umfangreiche Compliance-Vorgaben.

Darüber hinaus gibt sie den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten eine breite Palette von Ermittlungs- und Abhilfebefugnissen an die Hand, die von einfachen Verwarnungen über Anweisungen bis hin zur Möglichkeit der Verhängung erheblicher Geldbußen reichen.

Die sich aus dem EU-Wettbewerbsrecht ergebenden Bußgelder in Höhe von bis zu 4 % des weltweiten Gesamtjahresumsatzes können als "Gamechanger" oder - in der Sprache von Covid - als "Booster" für den Datenschutz in Unternehmen bezeichnet werden.

- Was die Umsetzung durch die Datenschutzbehörden betrifft: Trotz der zum Teil berechtigten Kritik an der Durchsetzungspraxis ist meine generelle Einschätzung, dass die Datenschutzbehörden von ihren gestärkten Korrekturbefugnissen nach der DSGVO tatsächlich ausgewogen Gebrauch gemacht haben. Dazu gehören Verwarnungen und Verweise, vorübergehende oder endgültige Verarbeitungsbeschränkungen. Die Datenschutzbehörden haben auch von Bußgeldern Gebrauch gemacht, die je nach Schwere der Verstöße zwischen einigen tausend Euro und mehreren Millionen Euro liegen.

(Beispiele aus dem Jahr 2021: 746 Mio. EUR vom luxemburgischen CNDP gegen Amazon, 225 Mio. EUR von der irischen DPC gegen Google. Beispiele aus dem Jahr 2022: 17 Mio. EUR von der DPC gegen Meta Platforms (früher Facebook), 26,5 Mio. EUR von der italienischen Garante gegen Enel Energia und 20 Mio. EUR gegen Clearview AI

- Erhebliche Durchsetzungsanstrengungen haben meine deutschen und europäischen Kollegen auch bei der Bearbeitung von grenzüberschreitenden Verfahren gezeigt: Im Jahr 2021 gab es 506 Einträge von grenzüberschreitenden Fällen in der IMI-Datenbank und 209 Entscheidungsentwürfe einer LSA in One-Stop-Shop-Fällen, die in 141 endgültige Entscheidungen mündeten.

Insgesamt haben die nationalen Aufsichtsbehörden seit 2018 in fast 2.000 grenzüberschreitenden Fällen zusammengearbeitet oder arbeiten noch zusammen.

- Lassen Sie mich die Struktur dieser Zusammenarbeit etwas grundsätzlicher und näher erläutern. Die Zusammenarbeit wird im Wesentlichen durch das sog. One-Stop-Shop-Prinzip geprägt. Für Verantwortliche mit europäischer Niederlassung ist bei grenzüberschreitenden Datenverarbeitungen die federführende Aufsichtsbehörde im Mitgliedstaat der europäischen Hauptniederlassung alleiniger Ansprechpartner. Die betroffenen europäischen Aufsichtsbehörden arbeiten untereinander für eine einheitliche Rechtsanwendung zusammen (Kooperationsverfahren). Als „Betroffene Aufsichtsbehörden“ werden Datenschutzbehörden bezeichnet, in deren Zuständigkeitsbereich sich Niederlassungen des Verantwortlichen befinden. Des Weiteren trifft diese Bezeichnung auf Aufsichtsbehörden zu, bei denen Betroffene Beschwerde eingereicht haben oder in deren örtlicher Zuständigkeit Personen ihren Wohnsitz haben, auf die die Datenverarbeitung erhebliche Auswirkung haben kann.

Am Kooperationsverfahren nehmen in Deutschland die Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder teil. Bei Bedarf werden sie von der ZAST unterstützt; etwa bei der Bestimmung der zuständigen deutschen Aufsichtsbehörde(n) oder der Klärung der innerstaatlichen Zuständigkeit.

Den Beschlussentwurf in einem „Kooperationsfall“ erstellt die federführende Aufsichtsbehörde. Wird auf europäischer Ebene in diesem Kooperationsverfahren kein Konsens erreicht, ist das Kohärenzverfahren (Art. 63 ff. DSGVO) und hier konkret das Streitbeilegungsverfahren (Art. 65 DSGVO) durchzuführen. Dieses wird eingeleitet, wenn eine betroffene Aufsichtsbehörde Einspruch gegen den Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde einlegt und diese sich dem Einspruch nicht anschließt. In diesem Fall entscheidet der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA), in dem die europäischen Aufsichtsbehörden mit je einer Stimme pro Mitgliedstaat sowie der Europäische Datenschutzbeauftragte stimmberechtigt sind. Die federführende Behörde muss diesen Beschluss dann umsetzen.

- Hierzu ein aktuelles Beispiel: Der EDSA hat im Juni diesen Jahres eine Entscheidung zur Streitbeilegung auf der Grundlage von Art. 65 DSGVO getroffen. Diese verbindliche Entscheidung soll den fehlenden Konsens über bestimmte Aspekte eines Entscheidungsentwurfs der französischen Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Accor SA, ein auf das Gastgewerbe spezialisiertes Unternehmen mit Hauptniederlassung in Frankreich, und die daraufhin von einer der betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einwände beheben.

Die französische Aufsichtsbehörde erließ als federführende Aufsichtsbehörde den Entscheidungsentwurf im Anschluss an eine beschwerdegestützte Untersuchung von Accor SA, bei der es um die Nichtberücksichtigung des Rechts auf Widerspruch gegen den Erhalt von Werbebotschaften per Post und/oder um Schwierigkeiten bei der Ausübung des Auskunftsrechts ging.

Im April 2021 erließ die französische Aufsichtsbehörde als federführende Aufsichtsbehörde ihren Entscheidungsentwurf und teilte sie den betroffenen Aufsichtsbehörden gemäß Art. 60 Abs. 3 DSGVO mit. Eine Aufsichtsbehörde erhob Einwände gemäß Art. 60 Abs. 4 DSGVO, die unter anderem die Höhe der Geldbuße betrafen. Die beteiligten Aufsichtsbehörden konnten keine Einigung über einen der Einwände erzielen, der daraufhin von der französischen Aufsichtsbehörde an den EDSA zur Entscheidung gemäß Art. 65 Abs. 1 (a) DSGVO verwiesen und damit das Streitbeilegungsverfahren eingeleitet.

Der EDSA hat nun seine verbindliche Entscheidung erlassen. Die Entscheidung befasst sich mit der Begründetheit des Teils des Widerspruchs, der als „maßgeblich und begründet“ im Sinne von Art. 4 Abs. 24 der DSGVO festgestellt wurde. Die Entscheidung wird nun gemäß Art. 11 Abs. 6 der EDSA-Geschäftsordnung übersetzt. Anschließend werden die betroffenen Aufsichtsbehörden förmlich über die Entscheidung unterrichtet. Die federführende Aufsichtsbehörde erlässt ihre an den für die Verarbeitung Verantwortlichen gerichtete endgültige Entscheidung auf der Grundlage der EDSA-Entscheidung unverzüglich, spätestens jedoch einen Monat, nachdem der EDSA seine Entscheidung mitgeteilt hat. Der EDSA veröffentlicht seine Entscheidung allerdings erst dann auf seiner Website, wenn die federführende Aufsichtsbehörde dem für die Verarbeitung Verantwortlichen ihre nationale Entscheidung mitgeteilt hat.



Bitte sehen Sie es mir also nach, wenn ich die Details der Entscheidung des EDSA noch nicht preisgeben kann.

- Neben der praktischen Durchsetzung haben die Datenschutzbehörden innerhalb des EDSA zahlreiche Leitlinien und Empfehlungen angenommen. Allein zur Interpretation des Art. 60 DSGVO im bereits angeführten Kooperationsverfahren wurde in diesem Jahr eine Leitlinie verfasst, die immerhin fast 70 Seiten umfasst.

Wir haben zudem alle die für die Verarbeitung Verantwortlichen beraten, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der komplexen Anforderungen des Schrems-II-Urteils des EuGH im Jahr 2020.

Besonders hinweisen möchte ich hier auf die „Empfehlungen 01/2020 zu Maßnahmen zur Ergänzung von Übermittlungstools zur Gewährleistung des unionsrechtlichen Schutzniveaus für personenbezogene Daten“.

Diese Empfehlungen erläutern die von den Datenexporteuren zu befolgenden Schritte und geben Beispiele für in Betracht kommende zusätzliche Maßnahmen.

- Um die Frage zu beantworten, ob ich mit der Arbeit meiner europäischen Kollegen zufrieden bin und ob die Datenschutzbehörden das volle Potenzial der DSGVO ausgeschöpft haben: Grundsätzlich ja, allerdings gibt es in bestimmten Bereichen noch erheblichen Verbesserungsbedarf.

- Dies betrifft vor allem die immer noch bestehenden Unterschiede in den nationalen Verfahren und Praktiken, insbesondere in Bezug auf Fristen und Beschwerdebearbeitung, die bereits im ersten Evaluierungsbericht der Europäischen Kommission vom Juni 2020 festgestellt wurden. Der EDSA - wie auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom März 2021 zum Evaluierungsbericht - forderte die Europäische Kommission gleichzeitig auf, zu überwachen, ob nationale Verwaltungsverfahren die volle Wirksamkeit des Kooperationsmechanismus behindern.

- Ich möchte die nationalen Datenschutzbehörden als zuständige Behörden für die Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung nicht abschaffen. Meiner Ansicht nach hat die Kommission jedoch bisher zu wenig getan, um die festgestellten Mängel bei der Durchsetzung zu beheben, die auch damit zu tun haben, dass die Datenschutz-Grundverordnung keine verbindlichen Vorgaben, z. B. für die Dauer grenzüberschreitender Verfahren, enthält. Meiner Meinung nach sollte die Kommission als Hüterin der Verträge nicht vor sinnvollen, ergänzenden Maßnahmen zur Verbesserung des OSS-Verfahrens zurückschrecken. Die Bewertungsklausel in Artikel 97 der Datenschutz-Grundverordnung öffnet die Tür für solche Vorschläge.

- Dessen ungeachtet bemüht sich der EDSA selbst weiterhin um eine Verbesserung der Durchsetzungssituation. Zu diesem Zweck haben sich die Mitglieder des EDSA bei einem hochrangigen Treffen im April 2022 in Wien darauf geeinigt, die Zusammenarbeit in strategischen Fällen weiter zu verstärken.

Hierzu hat der EDSA in seinem letzten Plenum Anfang Juli bereits konkrete Umsetzungsmaßnahmen getroffen, die Sie auf der Homepage des EDSA nachverfolgen können. Unter anderem wurden Kriterien für die Festlegung strategisch wichtiger Fälle verabschiedet und eine Vereinbarung zum Vorgehen in diesen Fällen inklusive eines Zeitplanes getroffen. Zudem wurden bereits drei strategisch wichtige Fälle definiert, die aber im jetzt laufenden Verfahren leider noch nicht von mir benannt werden dürfen.

Die Zusammenarbeit wird vom EDSA priorisiert und unterstützt, und es werden Aktionspläne auf EDSB-Ebene erstellt, um sicherzustellen, dass die Arbeit so effizient wie möglich und innerhalb eines festen Zeitrahmens durchgeführt wird. Die Mitglieder des EDSA vereinbarten außerdem, besonderen Wert auf einen frühzeitigen und nachhaltigen Austausch aller relevanten Informationen zu legen, um eine rasche informelle Konsensbildung zu ermöglichen. Darüber hinaus betonte der EDSA erneut, dass harmonisierte horizontale Bestimmungen im Verwaltungsverfahrensrecht Unterschiede in der Durchführung grenzüberschreitender Verfahren durch die Datenschutzbehörden überbrücken und so die Effizienz steigern könnten.

- Sollten wir das System verbessern? Ja, aber zielgenau und besonnen. Zunächst einmal sollte gemeinsam mit der Kommission alles getan werden, um die Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens zu verbessern. Sollten diese Initiativen in den nächsten 1-2 Jahren nicht zu sichtbaren Verbesserungen führen, möchte ich in Erwägung ziehen, dem EDSA selbst die Möglichkeit zu geben, Fälle von strategischer Bedeutung für den Datenschutz in der EU zu übernehmen oder

zumindest das Verfahren in diesen Fällen zu steuern. Zu diesem Zweck müsste die Kommission entsprechende Regelungen vorschlagen.

### **III. Ausblick**

- Ich hoffe, dass in den kommenden Jahren mehr und mehr schnelle Entscheidungen in grenzüberschreitenden Verfahren, insbesondere gegen Big Tech, ergehen werden. Die Behörden müssen weiter mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Dies gilt auch für ihr technisches Fachwissen, damit sie mit der dynamischen technologischen Entwicklung Schritt halten können.

- Es sollte auch darüber nachgedacht werden, entsprechende Ressourcen und Kompetenzen im EDSA-Sekretariat zu schaffen, was allen Datenschutzbehörden im EDSA, insbesondere den kleineren, zu Gute käme. Ich unterstütze daher nachdrücklich die Idee der Unterstützungspools von Experten, die derzeit im EDSA aufgebaut wird.

- Darüber hinaus hängt die Durchsetzung auch von den internationalen Bedingungen ab. Vor allem hoffe ich, dass die anstehenden Vorschläge für ein Nachfolgeabkommen zum EU-US Privacy Shield erfolgreich sein werden, da dies viele der aktuellen Durchsetzungsprobleme, zumindest in Bezug auf Big Tech, erleichtern würde.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.