



Ausschuss der Regionen



Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der Europäischen Union



Netz für Subsidiaritätskontrolle

Institution:	Landeshauptleutekonferenz
Titel der EU-Initiative:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)
Referenz: (z.B. KOM(2005) 112)	KOM(2012) 11 endgültig

Der Grundsatz der Subsidiarität soll sicherstellen, dass Entscheidungen auf der am besten für die Erreichung der angestrebten Ziele geeigneten Ebene so bürgernah wie möglich getroffen werden. Daher ist kontinuierlich zu prüfen, ob ein Tätigwerden der EU unter Berücksichtigung der Möglichkeiten auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene gerechtfertigt ist. Die Definition des Subsidiaritätsprinzips der EU ist durch die ausdrückliche Erwähnung der lokalen und regionalen Dimension im Vertrag von Lissabon ergänzt worden.

Das vorliegende Schema soll den Partnern des Netzes für Subsidiaritätskontrolle eine Hilfe sein, damit sie leichter prüfen können, ob EU-Initiativen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen und dem Konzept der besseren Rechtsetzung entsprechen. Es beinhaltet einen Anhang mit relevanten Informationsquellen.

1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT/RECHTSGRUNDLAGE

Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. **bei geteilter und unterstützender Zuständigkeit**.

Zu Beginn einer Subsidiaritätsprüfung muss die **Art der Zuständigkeit** einer EU-Initiative ermittelt werden.

Dies erfordert zunächst eine Bestimmung der jeweiligen **Rechtsgrundlage**.

EU-Initiativen haben als Rechtsgrundlage einen Artikel des Vertrages, der die EU-Institutionen ermächtigt, in einem bestimmten Politikbereich tätig zu werden. Für Gesetzgebungsakte ist es von besonderer Wichtigkeit, die jeweilige Rechtsgrundlage zu bestimmen, aber auch bei Akten ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern, ist dies von Bedeutung. Allerdings ist in diesen Fällen die Feststellung des Politikbereiches bzw. der Politikbereiche in den einschlägigen Titeln oder Kapiteln des Vertrags ausreichend.

Die Rechtsgrundlage und die Art der Zuständigkeit können anhand der folgenden Fragen ermittelt werden:

1.1 Auf welche(n) Artikel, Titel bzw. welche(s) Kapitel des Vertrags gründet sich die Zuständigkeit der EU in dem jeweiligen Bereich? (zu den Artikeln siehe Anhang, Punkt 1 der Tabelle)

Der Vorschlag stützt sich auf die Art 16 und 114 Abs 1 AEUV.

.../...

1.2 Handelt es sich um eine ausschließliche, eine geteilte oder eine unterstützende Zuständigkeit? (s. anhängende Tabelle)
In Fällen **ausschließlicher Zuständigkeit** der EU ist nur zu prüfen, ob der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist (weiter bei Punkt 3).

Es handelt sich um eine geteilte Zuständigkeit iSd Art 4 AEUV.

2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP - "Muss die EU tätig werden?"

[...] die Union [wird] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 EUV).

Die EU wird nur tätig, wenn ihre Tätigkeit als **notwendig erachtet und ein klarer Nutzen** erwartet wird. Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob diese **kumulativen** Bedingungen **beide** erfüllt sind. Für diesen Zweck hilfreiche Informationsquellen sind Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

2.1 Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **notwendig**

- weil der betreffende Punkt transnationale Aspekte aufweist, die von den Mitgliedstaaten und/oder den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften alleine nicht angemessen geregelt werden können?

und/oder

- weil alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Anforderungen der Verträge verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der anderen Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten?

und/oder

- weil bestehende EU-Maßnahmen und/oder gezielte Unterstützung in diesem Rahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele nicht ausreichen?

Grundsätzlich stützt sich die Europäische Kommission für das Vorhaben neben der Berufung auf Art 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Art 16 AEUV:

"(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und über den freien Datenverkehr. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von unabhängigen Behörden überwacht."

Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass die Union seit dem Vertrag von Lissabon mit Artikel 16 Absatz 2 AEUV nunmehr über eine besondere Rechtsgrundlage für den Erlass von Datenschutzvorschriften verfügt.

Der Schutz personenbezogener Daten ist daneben in Artikel 8 der EU-Grundrechtecharta als Grundrecht ausgestaltet.

Wie die Kommission weiters ausführt, wurde der (seinerzeitigen) Notwendigkeit einer Gesetzgebung auf EU-Ebene zum Schutz personenbezogener Daten und der Garantie des freien Datenverkehrs innerhalb der Union bereits durch die bestehende Richtlinie 95/46/EG nachgekommen. Diese Richtlinie wurde zudem durch den Rahmenbeschluss 2008/977/JI, der den Schutz personenbezogener Daten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen regelt, ergänzt (Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November, ABI. L 350 vom 30.12.2008, S. 60). Da ein Rahmenbeschluss keine unmittelbare Wirkung hat, ist die Kommission nicht befugt, diese Vorschriften durchzusetzen, was ua auch zu einer uneinheitlichen Umsetzung beigetragen hat.

Die technologische Entwicklung seit der Erlassung der bestehenden Richtlinie 95/46/EG sowie die Geschwindigkeit bei der Zunahme des grenzüberschreitenden personenbezogenen Datenverkehrs ("Internet"; "Online-Einkauf"; "Soziale Online-Netze" usw) bringen Probleme hervor, welche sich vor allem in Schwierigkeiten bei der Kontrolle der eigenen personenbezogenen Daten der betroffenen Personen zeigen.

Diesen Problemen stehen die unterschiedlichen nationalen Datenschutzbestimmungen gegenüber, welche die Rechte des Einzelnen sowie die Aufgaben und Kompetenzen der für den Datenschutz zuständigen Behörden festlegen. Dies erfolgt zwar unter dem Dach der bestehenden Richtlinie, jedoch gerade deshalb gibt es auch unterschiedliche bzw ungleiche Regeln.

Nach Ansicht der Kommission hat die dadurch bedingte Zersplitterung des Rechtsrahmens zu Rechtsunsicherheit und einem uneinheitlichen Schutz des Einzelnen geführt. Für die Wirtschaftsteilnehmer ist dies mit unnötigen Kosten und übertriebenem Verwaltungsaufwand verbunden und kann im Binnenmarkt tätige Unternehmen von einer Geschäftsausweitung über die Grenzen hinweg abhalten.

Aufgrund der uneinheitlichen Rechtsdurchsetzung durch die zuständigen nationalen Behörden gewährleistet auch deren Zusammenarbeit auf europäischen Ebene im Wege der beratenden "Artikel-29-Datenschutzgruppe" nicht die einheitliche Anwendung der Datenschutzbestimmungen (Diese Arbeitsgruppe wurde 1996 auf Basis von Art 29 der Richtlinie 95/46/EG mit beratender Funktion eingesetzt. Ihr gehören Vertreter der nationalen Datenschutzbehörden sowie der Europäische Datenschutzbeauftragte und die Kommission an.).

Die geplante Datenschutz-Grundverordnung sieht daher (beispielhaft) folgende "harmonisierte Bereiche" vor:

- Einheitliche Regelung der ausdrücklichen Einwilligung zur Datenverarbeitung.
- Normierung des "Rechtes, vergessen zu werden".
- Leichter Zugang des Einzelnen zu "seinen" Daten.
- Abschaffung der allgemeinen Meldepflichten (Meldung von Datenanwendungen), jedoch Einführung einer Dokumentationspflicht für alle Verarbeitungsvorgänge durch die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen

und für die Auftragsverarbeiter.

- Einsetzung von Datenschutzbeauftragten bei den für die Datenverarbeitung Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern mit einheitlichen Aufgaben und Befugnissen.
- Festlegung von nationalen Aufsichtsbehörden mit einheitlichen Aufgaben und Befugnissen. Wenn ein für die Verarbeitung Verantwortlicher oder ein Auftragsverarbeiter Niederlassungen in mehreren Mitgliedsstaaten hat, gilt als zuständige Aufsichtsbehörde jene, in der sich der Hauptsitz des Unternehmens befindet.
- Umfassende verwaltungsrechtliche Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden: Sanktionen sollen abschreckend wirken und reichen von schriftlichen Verwarnungen bis zu Geldbußen im Ausmaß von bis zu € 1 Mio bzw 2% des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens.
- Einführung der verpflichtenden Zusammenarbeit und gegenseitigen Abstimmung der nationalen Datenschutzbehörden, um die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der materiellen Bestimmungen zu gewährleisten (Kohärenzverfahren).
- Einführung des Europäischen Datenschutzausschusses, dem die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden und der Europäischen Datenschutzbeauftragte angehören. Der Ausschuss tritt an die Stelle der bisherigen (grundsätzlich unverbindlichen) "Artikel 29 - Gruppe".

Dazu ist festzuhalten:

- Der Schutz personenbezogener Daten betrifft ein Grundrecht. Die Notwendigkeit eines einheitlich (hohen) Datenschutzniveaus ergibt sich - wenn nicht schon aus dem Grundrechtsverständnis von selbst - jedenfalls angesichts des raschen Zusammenrückens der Märkte auf elektronischer Ebene ("Online-Einkauf") sowie der Zunahme des grenzüberschreitenden personenbezogenen Datenaustausches ("Soziale Online-Netzwerke").
- Daraus folgt, dass das Vorhaben der Kommission jedenfalls transnationale Aspekte aufweist. In dieser Hinsicht gewährleistet ein einheitliches materielles Datenschutzrecht in den Mitgliedsstaaten eher ein hohes Schutzniveau für den einzelnen Betroffenen als (zu) unterschiedliche nationale Regelungen.
- Im Zusammenhang mit Datentransfers in Drittländer wiederum scheint der Schutz von personenbezogenen Daten des Einzelnen ebenfalls im Rahmen einer unionsweit einheitlichen materiellen Rechtslage besser gewährleistet als auf der Ebene unterschiedlicher nationaler Regelungen (sh dzt aktuelles Beispiel "Facebook / Wien").

2.2 Würde die in Betracht gezogene Maßnahme aufgrund ihres Umfangs und/oder ihrer Wirksamkeit einen **deutlichen Nutzen** im Vergleich zu einem Handeln auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erbringen (Größenvorteil, Rechtssicherheit, Einheitlichkeit des rechtlichen Ansatzes usw.)?

A)

Der Vorteil der angestrebten Regelung zeigt sich in erster Linie in der Einheitlichkeit des rechtlichen Ansatzes, aus dem sich in weiterer Folge auch Rechtssicherheit ergeben wird:

- Der oben beschriebenen Problemlage im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem personenbezogenen Datenverkehr kann mit einer einheitlichen materiellrechtlichen Grundlage wirksamer begegnet werden, als auf der Ebene einer (unterschiedlichen) nationalen Umsetzung.
Dies vor allem deshalb, weil die Probleme nicht auf einen oder mehrere Mitgliedsstaaten beschränkt sind, sondern sich für alle Betroffenen in gleicher Weise zeigen (zB "Möglichkeit zur Löschung von personenbezogenen Daten - Recht auf Vergessenwerden"). In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung der vorgesehenen "ausdrücklichen Einwilligung" eines Betroffenen besonders zu betonen, womit die Zustimmung zur Verwendung der eigenen personenbezogenen Daten erteilt wird.
- Mit der Aufhebung von allgemeinen Meldepflichten (zB Meldungen an das Datenverarbeitungsregister) wird der Verwaltungsaufwand aller datenschutzrechtlichen Auftraggeber jedenfalls verringert.
Dem steht jedoch die verpflichtende Einführung eines unabhängigen/weisungsfreien Datenschutzbeauftragten gegenüber. Ein solcher ist zwar bei "kleineren" Unternehmen nicht zwingend einzurichten (grundsätzlich erst ab einer Mitarbeiterzahl von 250), dem gegenüber jedoch durchgängig bei sämtlichen Behörden bzw öffentlichen Auftraggebern.
- In jedem Mitgliedsstaat soll es eine/mehrere unabhängige Aufsichtsbehörden geben, welche dieselben Aufgaben und Befugnisse haben.
Durch die geplante Einführung eines Verfahrens zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung (Kohärenz-Verfahren) soll die einheitliche Rechtsanwendung in der gesamten Union sichergestellt werden. Durch dieses Verfahren werden die Aufsichtsbehörden verpflichtet, untereinander und mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen kann daher eine Vollharmonisierung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich deren Wirksamkeit einen deutlichen Nutzen zeigen und erscheint daher durchaus als wünschenswert.

B)

Allerdings wird der Grundsatz der Subsidiarität durch die hohe Anzahl der vorgesehenen Ermächtigungen zu delegierten Rechtsakten verletzt.

So behält sich die Kommission in 26 Artikeln der Verordnung (dies kommt etwa einem Drittel der gesamten Verordnung gleich!) das Recht vor, delegierte Rechtsakte iSd Art 290 AEUV zu erlassen. Es stellt sich eindringlich die Frage, warum die entsprechenden Detailbestimmungen nicht schon im Gesetzgebungsakt selbst vorgesehen werden können.

Dies ist insbesondere deshalb als kritisch anzusehen, da sich delegierte Rechtsakte nur auf "nicht wesentliche" Bestimmungen beziehen dürfen. Die wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind gemäß Art 290 Abs 1 AEUV dem Gesetzgebungsakt vorbehalten und eine Befugnisübertragung ist für sie daher ausgeschlossen.

Die Kommission beurteilt im Vorschlag zB folgende Bestimmungen solchermaßen als "unwesentlich":

- Art 9: Verarbeitung von besonderen Kategorien von personenbezogenen Daten (nach dzt österreichischer Begrifflichkeit "von sensiblen Daten")
- Art 12 und 15: Regelung von "unverhältnismäßigen" Auskunftsanträgen von betroffenen Personen sowie generell Regelung der Mitteilung der Auskunft an die betroffene Person
- Art 20: Wahrung der Interessen einer betroffenen Person bei auf Profiling basierenden Maßnahmen
- Art 22: Festlegung von weiteren Pflichten hinsichtlich der für die Verarbeitung Verantwortlichen
- Art 26: Festlegung von Verantwortlichkeiten, Pflichten und Aufgaben von Auftragsverarbeitern (Dienstleistern)
- Art 28: Regelung der verpflichtenden Dokumentation der für die Verarbeitung Verantwortlichen
- Art 30: Regelung von Datensicherheitsbestimmungen
- Art 33. Regelung von Bedingungen für risikoreiche Datenverarbeitungen (Datenschutz-Folgenabschätzung)
- Art 37: Regelung der Aufgaben des Datenschutzbeauftragten
- Art 81: Regelung des öffentlichen Interesses im Bereich der öffentlichen Gesundheit bei Verarbeitung personenbezogener Gesundheitsdaten.
- Art 82 Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung im Beschäftigungskontext.

Ohne weiteres ist festzuhalten, dass es sich zumindest bei den hier beispielhaft genannten Punkten jedenfalls um "wichtige" und somit "wesentliche" Bestimmungen iSd Art 290 Abs 1 AEUV handelt. Der Vorbehalt der Regelung mittels delegierter Rechtsakte ist daher eindeutig primärrechtswidrig.

Weiters erscheinen in den angesprochenen Ermächtigungen die jeweiligen Ziele, Inhalte und der Geltungsbereich der Ermächtigung oftmals zu ungenau angegeben und auch deshalb dürften diese Bestimmungen nicht den Vorgaben des Art 290 Abs 1 AEUV entsprechen.

Die angesprochenen Detailbestimmungen sind daher entweder in die Verordnung selbst aufzunehmen oder aber einer Regelung durch die Mitgliedsstaaten vorzubehalten.

Die begehrten delegierten Rechtsakte widersprechen auch deshalb dem Subsidiaritätsgrundsatz, weil gerade die dadurch ermöglichten Regelungen (durch die Kommission) einer Subsidiaritätsprüfung nach Protokoll Nr. 2 entzogen sind.

Abgesehen davon ist zu den vorgesehenen Strafen anzumerken, dass nach Art 79 Verwaltungsstrafen in einer Höhe bis zu € 1 Mio bzw 2% des Jahresumsatzes vorgesehen sind, welche bundesverfassungsrechtlich nur von ordentlichen Gerichten verhängt werden können. Wenn man dem Vorschlag folgt, würde eine Verwaltungsbehörde Strafen verhängen dürfen, die bisher nur Gerichte verhängen durften.

Dies kommt einem Eingriff in die Gewaltentrennung gleich. Diese Regelung würde Art 4 Abs 2 EUV widersprechen, wonach die Verfassungsstrukturen der Mitgliedsstaaten geachtet werden. Sie ist daher ebenfalls subsidiaritätswidrig.

3. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT - "Wie soll die EU tätig werden?"

[...] die Maßnahmen der Union [gehen] inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus (Art. 5 EUV).

Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen zur **Erreichung der angestrebten Ziele geeignet und angemessen** sein.

3.1 Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob die Art und der Umfang der in Betracht gezogenen Maßnahme die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit erfüllt. Nützliche Informationsquellen sind dabei Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

- Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **angemessen**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

und

- Ist die **Form der in Betracht gezogenen Maßnahme** (Wahl des Instruments) so einfach wie möglich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
(Die EU darf in ihrer Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrages und unter der Voraussetzung, dass es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, ist eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme sowie eine Maßnahme ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. eine unverbindliche Empfehlung, einem Gesetzgebungsakt vorzuziehen; vorrangig sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und nationale Maßnahmen abgestimmt bzw. derartige Maßnahmen durch Leitlinien, Schaffung von Mechanismen für den Informationsaustausch usw. ergänzt und unterstützt werden.)

und

- Lässt die in Betracht gezogene Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele so viel **nationalen (d.h. zentralen, regionalen und lokalen) Entscheidungsspielraum** wie möglich?
(Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrags und solange es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, muss die EU den Mitgliedstaaten Alternativen zur Erreichung der Ziele anbieten und sich bemühen, gefestigte nationale Regelungen zu achten. Wenn es notwendig ist, Normen auf EU-Ebene festzulegen, sollten vorzugsweise Mindestnormen festgelegt werden und sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, strengere Normen festzulegen.)

Zur Angemessenheit der Regelung:

- Die Regelung ist vor allem deshalb angemessen, weil sich die Problemstellungen nicht lokal oder regional, sondern gerade in einer EU- bzw sogar weltweiten Dimension zeigen. Ein Datenaustausch via Internet innerhalb der EU bzw eben im "world wide web" ist durchaus als tagesüblich zu bezeichnen.
- Der Schutz personenbezogener Daten ist in Art 8 der EU-Grundrechtecharta als Grundrecht ausgestaltet. Seit dem Vertrag von Lissabon verfügt die Union zudem mit Artikel 16 Absatz 2 AEUV über eine besondere Rechtsgrundlage für den Erlass von Datenschutzvorschriften.

- Dem gegenüber sind keine Vorteile einer nationalen materiellen Datenschutzregelung erkennbar, die zB ein besonderes Eingehen auf regionale oder lokale Besonderheiten erforderlich machen würde.

Zur Form der Regelung:

- Die bestehende Regelung in Form der Richtlinie 95/46/EG zog die nunmehr bestehenden unterschiedlichen nationalen Regelungen nach sich, welche national sogar noch unterschiedlich sein können (sh zB die Kompetenz der Länder zur Regelung des Datenschutzes bei manuellen Datenanwendungen).

Zum nationalen Entscheidungsspielraum:

Nationale bzw regionale Freiräume stehen offen, soweit die Datenschutz-Grundverordnung dies explizit einräumt oder keine Regelung trifft, so etwa in folgenden Bereichen:

- Im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (zB der Bereich der nationalen Sicherheit; Art 2 Abs 2 lit a).
- Das Verhältnis zwischen Datenschutz und Freiheit der Meinungsäußerung: Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken (Art 80);
- Verarbeitung personenbezogener Gesundheitsdaten (Art 81);
- Verarbeitung personenbezogener Daten im Beschäftigungskontext (Art 82).
- Der Datenschutz im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit der Polizei und der Justizbehörden in Strafanlagen soll durch eine eigene Richtlinie geregelt werden.

Trotzdem ist die Eignung bzw Angemessenheit der vorgeschlagenen Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele hinsichtlich folgender Punkte in Frage zu stellen:

- Zur Form der Regelung:

Das Abgehen vom bisherigen Instrument einer Richtlinie brächte es mit sich, dass innerhalb der Mitgliedsstaaten ein datenschutzrechtliches Stückwerk aus unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen sowie mitgliedstaatlichen Vorschriften entsteht. Bisher hatten die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, alle datenschutzrechtlichen Regelungen in ein Datenschutzgesetz zu gießen. Diese Möglichkeit würde mit Umsetzung des Legislativpaketes zum Datenschutz entfallen.

Besonders die Frage, wann sich ein Mitgliedsstaat im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten bewegt, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, sodass die geplante Verordnung nicht anwendbar wäre, lässt durchaus Interpretationsspielraum offen. Gerade im Bereich des Datenschutzes, bisher bezogen auf das Unionsgrundrecht auf Datenschutz, hat der EuGH den Anwendungsbereich des Unionsrechts sehr weit interpretiert. Dieser Interpretationsspielraum würde zu Unsicherheiten in Bezug auf das anwendbare Recht führen. Es wäre insbesondere für den Einzelnen schwierig festzustellen, ob nun die Datenschutz-Grundverordnung oder das mitgliedstaatliche Datenschutzrecht anwendbar ist.

- Zu den Informationspflichten (Kapitel III, Abschnitt 2):
Nach Art 14 hat der für die Verarbeitung Verantwortliche den betroffenen Personen eine Reihe von Informationen mitzuteilen, so zB den Zweck der Datenverarbeitung, die Dauer der Datenspeicherung oder auch bei Datenübermittlungen deren Empfänger.
Nach Art 14 Abs 4 sind die Informationen bei der Erhebung der Daten oder bei deren Erfassung mitzuteilen, wenn sie nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden. Gemäß Art 14 Abs 5 kann dies jedoch entfallen, wenn
 - die betroffene Person bereits über diese Informationen verfügt, oder
 - die Daten nicht bei ihr erhoben werden und deren Unterrichtung unverhältnismäßig aufwändig wäre, oder
 - die Daten nicht bei ihr erhoben werden und eine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht, oder
 - die Daten nicht bei ihr erhoben werden und die Information in Rechte anderer Personen eingreifen würde.
Die vorgesehene Regelung ist jedenfalls dann unangemessen, wenn sie dazu führt, dass alle betroffenen Personen (jeder Datenanwendung) von den Behörden persönlich und einzeln zu kontaktieren wären, da dies mit einem unverhältnismäßigen, weil enormen Aufwand verbunden wäre.

Für die genannten Informationspflichten und auch andere derartige Verpflichtungen (zB die Einbindung von betroffenen Personen nach Art 33 Abs 4 - Einholung der Meinung der betroffenen Person durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen bei einer Datenschutz-Folgenabschätzung) ist daher sicher zu stellen, dass es eine Lösung in allgemeiner Form gibt, etwa durch die Veröffentlichung von Informationen in abstrakter Form zB auf der Homepage des für die Verarbeitung Verantwortlichen.
- Zum Datenschutzbeauftragten (Art 35):
Nach Art 35 der Datenschutz-Grundverordnung haben alle Behörden einen Datenschutzbeauftragten zu benennen. Diese Pflicht trifft auch Unternehmen ab 250 Mitarbeitern, wobei eine Gruppe von Unternehmen einen gemeinsamen Datenschutzbeauftragten ernennen dürfen.

Nach der Regelung des Art 35 Abs 3 kann der Datenschutzbeauftragte in einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung (auch) für mehrere Bereiche benannt werden. Nach der Bestimmung des Art 35 Abs 8 kann der Datenschutzbeauftragte bei der Behörde angestellt sein oder dessen Funktion auch durch Dienstleistungsvertrag zugekauft werden.

Ungeachtet dieser Möglichkeiten muss jedoch auch für die Behörden das Gleiche gelten wie für eine Unternehmensgruppe. Es muss dem öffentlichen Bereich möglich sein, für eine Gruppe von Behörden oder öffentlichen Institutionen (zB die Gemeinden eines Landes) einen gemeinsamen Datenschutzbeauftragten zu benennen.
- Zur Strafenregelung (Verwaltungsrechtliche Sanktionen; Art 79):
Die Regelung scheint insofern überschießend, als die Verhängung einer Verwaltungsstrafe durch die Aufsichtsbehörde vorgesehen ist, was einen Eingriff in die Verfahrensautonomie der Mitgliedsstaaten darstellt. Insofern sollte durch die Regelung ein Freiraum für die Mitgliedsstaaten gewährt werden.
Verhältnismäßig wäre eine Regelung, welche zwar einheitlich die Verhängung einer Strafe in einer gewissen Höhe vorsieht, den Mitgliedsstaaten aber die Möglichkeit lässt, die Verhängung der Strafe in das jeweilige

Rechtssystem einzubetten. So könnte ein Mitgliedsstaat die Strafbefugnis ab einer gewissen Strafhöhe den Gerichten vorbehalten. Eine solche Regelung könnte auch in einem Mitgliedsstaat wie Österreich, in dem die Verhängung von Strafen in derartiger Höhe den Gerichten vorbehalten ist, entsprechend durchgeführt werden.

3.2 Wenn Sie der Meinung sind, dass die in Betracht gezogene Maßnahme über das notwendige Maß hinausgeht: Was wäre in Ihren Augen ein weniger restriktiver, alternativer Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele?

Hinsichtlich der genannten Informationspflichten bzw anderer Pflichten zur Einbindung von betroffenen Personen muss eine Lösung in allgemeiner Form vorgesehen werden. Dies kann etwa durch die Veröffentlichung von diesbezüglichen Informationen in abstrakter Form zB auf der Homepage des für die Verarbeitung Verantwortlichen erfolgen. Durch eine solche Maßnahme soll die ohnehin vorgesehene Dokumentation auch für solche Informationspflichten verwendet werden können.

Darüber hinaus steht einer betroffenen Person ohnehin das Recht auf Auskunft zur Verfügung.

Betreffend den vorgesehenen Datenschutzbeauftragten muss auch für die Behörden das Gleiche gelten wie für Unternehmensgruppen. Es muss dem öffentlichen Bereich möglich sein, für eine Gruppe von Behörden oder öffentlichen Institutionen (zB die Gemeinden eines Landes) einen gemeinsamen Datenschutzbeauftragten zu benennen. Dies insbesondere dann, wenn es sich um gleichartige öffentliche Einrichtungen handelt.

Mit Bezug auf die Strafenregelung soll den Mitgliedsstaaten die Regelungsfreiheit vorbehalten bleiben, durch welche Behörden und/oder Gerichte die (durchaus einheitlichen) Strafen verhängt werden. Dies kann dann in jedem Mitgliedsstaat in der jeweils verfassungsmäßig vorgesehenen Weise erfolgen.

4. BESSERE RECHTSETZUNG

4.1 Wenn eine EU-Initiative eine **Folgenabschätzung** enthält (s. Anhang, Punkt 2), werden die **lokalen und regionalen** Aspekte darin Ihrer Ansicht nach angemessen berücksichtigt? Kommen Sie zu derselben Einschätzung wie die Europäische Kommission?

Seitens der Kommission wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt (Impact Assessment, SEC(2012) 72 final sowie Zusammenfassung der Folgenabschätzung, SEK(2012) 73 endgültig).

Nach Ansicht der Kommission werden im Wesentlichen die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen (und zwar sowohl die öffentlichen Stellen als auch der private Sektor) von der spürbaren Reduktion des Verwaltungsaufwands (va Meldepflichten) und von harmonisierten und klaren EU-Datenschutzregeln profitieren. Diese sollen die gleichen Wettbewerbsbedingungen und die einheitliche Rechtsdurchsetzung gewährleisten.

Der einzelne Betroffene wird zudem mehr Kontrolle über seine personenbezogenen Daten und mehr Vertrauen in die digitale Umgebung haben und wird auch bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten im Ausland geschützt sein. Er wird darüber hinaus von einer verstärkten Rechenschaftspflicht der mit der Verarbeitung personenbezogener Daten Befassten profitieren.

Dieser Einschätzung kann dem Grunde nach gefolgt werden. Besondere lokale bzw regionale Aspekte, die ein spezifisches Eingehen darauf erforderlich machen würden, stellen sich aufgrund des Regelungsgegenstandes (Grundrecht) nicht.

Hinsichtlich der Einführung von Datenschutzbeauftragten muss jedoch auch für die Behörden das Gleiche gelten wie für eine Unternehmensgruppe. Es muss dem öffentlichen Bereich möglich sein, für eine Gruppe von Behörden oder öffentlichen Institutionen (zB die Gemeinden) einen gemeinsamen Datenschutzbeauftragten zu benennen.

4.2 Würde die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme der Verwaltung und/oder den Wirtschaftsteilnehmern und/oder den Bürgern Ihrer Region/Stadt/Gemeinde einen **Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand¹ verursachen?**

Stünden diese Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen?

Wenn die Auswirkungen der EU-Initiative nicht beurteilt wurden (weder durch eine separate Folgenabschätzung noch in der Initiative selbst), geben Sie bitte an, ob Ihrer Meinung nach der Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand z.B. durch eine Konsultation über die verschiedenen AdR-Netze näher bewertet werden sollte.

Wie der Zusammenfassung der Folgenabschätzung (SEK(2012) 73 endgültig) zu entnehmen ist, geht die Kommission durch eine vereinheitlichte und vereinfachte Regelung aufgrund der daraus resultierenden Verminderung des Verwaltungsaufwands von einem Einsparungspotenzial von etwa € 2,3 Mrd p.a. (!) aus.

Dem stehen zusätzliche Kosten für die Einführung von Datenschutzbeauftragten von etwa € 320 Mio p.a. gegenüber. Für die Mitgliedsstaaten ergeben sich zudem noch Kosten für die Stärkung der Befugnisse und der Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden in Verbindung mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, soweit solche Behörden derzeit noch keine ausreichenden Befugnisse und Mittel haben. Weiters entstehen den nationalen Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten durch das neue Verfahren für Zusammenarbeit und die gegenseitige Amtshilfe für die Datenschutzbehörden Zusatzkosten.

Das angestrebte Ziel ergibt sich aus Art 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie aus Art 16 Abs 1 AEUV ("Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten").

Die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme wird vor allem in der Kommunalverwaltung aufgrund der zwingenden Einführung von Datenschutzbeauftragten einen zusätzlichen und unangemessenen Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand verursachen, wenn es nicht gelingt, auch für den öffentlichen Bereich für eine Gruppe von Behörden oder öffentlichen Institutionen (zB die Gemeinden) einen gemeinsamen Datenschutzbeauftragten zu benennen.

1

Verwaltungsaufwand sind die Kosten, die Unternehmen, Wirtschaftsteilnehmer, Bürger und Gebietskörperschaften tragen, um ihren sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Auskunftspflichten nachzukommen, die ihnen ohne die entsprechenden Rechtsvorschriften nicht entstünden.

5. ROLLE DER EU

Welche Rolle sollte der EU Ihrer Auffassung nach in dem betreffenden Politikbereich **zukommen**? (Soll die EU z.B. nur den Rahmen/die wichtigsten Ziele vorgeben oder aber genauere Bestimmungen festlegen? Soll die EU eher unterstützend tätig werden, z.B. durch die Koordinierung der Politik der einzelnen Staaten, oder ist ein weiterreichendes, direkteres Tätigwerden der EU erforderlich? Sind Regulierungsmaßnahmen notwendig, oder würden Sie Alternativen zu Rechtsvorschriften für ausreichend halten, wie etwa Leitfäden der Europäischen Kommission?)

Angesichts der eingangs geschilderten Problemstellung ergibt sich durchaus die Notwendigkeit von Regulierungsmaßnahmen auf Unionsebene.

Anhang

1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT UND RECHTSGRUNDLAGE VON EU-INITIATIVEN

AUSSCHLIESSLICHE ZUSTÄNDIGKEIT DER EU (Art. 3 AEUV)		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Zollunion	Art. 31 AEUV	NEIN
Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarks erforderlichen Wettbewerbsregeln	Art. 103 und 109 AEUV	NEIN
Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist	Art. 127-138 AEUV (Art. 3 Abs. 4 EUV)	NEIN
Erhaltung der biologischen Meeres-schätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik	Art. 3, 40 und 43 AEUV	NEIN
Gemeinsame Handelspolitik	Art. 206 und 207 AEUV	NEIN
Abschluss internationaler Übereinkünfte (in den vorgenannten und anderen Bereichen, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der EU vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte)	Die Rechtsgrundlage ist immer der Artikel des Vertrags, der den Hauptgegenstand der Übereinkunft betrifft, und hinsichtlich des Verfahrens Art. 216 und 218 AEUV	NEIN

GETEILTE ZUSTÄNDIGKEIT (Art. 4 AEUV)		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Binnenmarkt	Art. 26 (allgemein) und Art. 46 und 48 (Arbeitnehmer), Art. 50 und 59 (Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungen), Art. 64 (Kapital), Art. 113 (Steuern) und Art. 114 (allgemeine Harmonisierungsklausel) AEUV (Art. 3 Abs. 3 EUV)	NEIN

Sozialpolitik hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte	Art. 153 AEUV (Art. 155 für Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern)	JA Art. 153
	Art. 157 AEUV: Keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts	NEIN
	Art. 19 AEUV: Keine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung	NEIN
Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	Art. 175, 177 und 178 AEUV, Art. 164 AEUV für den ESF (Art. 3 Abs. 3 EUV)	JA Art. 175, 177 und 178 Art. 164 für den ESF
Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze	Art. 4, 40 und 43 AEUV	NEIN
Umwelt	Art. 192 AEUV (Art. 3 Abs. 3 EUV)	JA Art. 192
Verbraucherschutz	Art. 169 AEUV	NEIN
Verkehr	Art. 91 und 100 AEUV	JA Art. 91 und 100
Transeuropäische Netze	Art. 172 AEUV	JA Art. 172
Energie	Art. 194 AEUV	JA Art. 194
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	Art. 67 (Allgemeines), Art. 77 (Grenzen und Grenzübertritt), Art. 78 (Asyl, subsidiärer und vorübergehender Schutz), Art. 79 (Einwanderung), Art. 81 (justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen), Art. 82 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), Art. 83 (Strafrecht im Bereich besonders schwerer Kriminalität), Art. 84 (Kriminalprävention), Art. 87, 88 und 89 (polizeiliche Zusammenarbeit) AEUV (Art. 3 Abs. 2 EUV)	NEIN, aber besondere Erwähnung der Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente nach Art. 69
Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte	Art. 168, insbesondere nach Abs. 4 AEUV erlassene Maßnahmen	JA Art. 168 Abs. 4

Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt*	Art. 182, 188 und 189 AEUV	NEIN
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe*	Art. 209, 212 und 214 AEUV	NEIN

UNTERSTÜTZENDE ZUSTÄNDIGKEIT DER EU (Art. 6 AEUV)		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit	Art. 168 AEUV (außer Abs. 4)	JA Art. 168 Abs. 5
Industrie	Art. 173	NEIN
Kultur	Art. 167 (Art. 3 Abs. 3 EUV)	JA Art. 167
Tourismus	Art. 195	NEIN
Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	Art. 165 und 166 AEUV	JA Art. 165 und 166
Katastrophenschutz	Art. 196	NEIN
Verwaltungszusammenarbeit	Art. 74 und 197	NEIN

BESONDERE POLITIKBEREICHE DER EU		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Koordinierung der Wirtschaftspolitik	Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 und 120-123 AEUV	NEIN
Koordinierung der Beschäftigungspolitik	Art. 2 Abs. 3 und Art. 5, 148 und 149 AEUV	JA Art. 148 und 149 AEUV

* Gemäß Artikel 4 Absatz 3 und 4 hindert die Ausübung der Zuständigkeit durch die Union in diesen Bereichen die Mitgliedstaaten nicht an der Ausübung ihrer Zuständigkeit.

2. RELEVANTE INFORMATIONQUELLEN FÜR DIE FOLGENABSCHÄTZUNG VON EU-INITIATIVEN

N.B.: Wenn auf dem Deckblatt einer Kommissionsinitiative der Verweis auf ein "SEK"-Dokument zu finden ist, bedeutet das, dass eine Folgenabschätzung durchgeführt wurde.

2.1 Der Bereich "Bessere Rechtsetzung" auf der Website der Europäischen Kommission:

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_de.htm

Beachten Sie bitte besonders den Punkt "Folgenabschätzung" in dem Menü links.

2.2 Der Bereich "Impact Assessment" auf der Website der Europäischen Kommission (in Englisch):

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

Beachten Sie bitte besonders den Punkt "List of impact assessments" in dem Menü links.

2.3 Auf Folgenabschätzungen kann auch über die Website "PreLex" zugegriffen werden:

<http://ec.europa.eu/prelex>

PreLex ist eine Datenbank für interinstitutionelle Verfahren, in der die einzelnen Etappen der Beschlussfassung in der Kommission und den anderen Institutionen aufgeführt sind.
