Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Dezember 2019
(OR. en)

14994/1/19
REV 1

JAI 1312
DATAPROTECT 302
DAPIX 364
FREMP 177
DIGIT 180
RELEX 1150

I/A-PUNKT-VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil)/Rat
Betr.:	Standpunkt und Feststellungen des Rates zur Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – Annahme

1. Mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde die Richtlinie 95/45/EG ersetzt. Mit ihr wird ein zweifaches Ziel verfolgt, nämlich zum einen die Stärkung der Datenschutzrechte natürlicher Personen und zum anderen verbesserte Geschäftsmöglichkeiten durch die Erleichterung des freien Verkehrs personenbezogener Daten im digitalen Binnenmarkt.

2. Die Datenschutz-Grundverordnung trat im Mai 2016 in Kraft und gilt seit dem 25. Mai 2018.

3. Gemäß Artikel 97 der DSGVO legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Bewertung und Überprüfung der DSGVO vor. Der erste Bericht ist bis zum 25. Mai 2020 vorzulegen. Zu diesem Zweck berücksichtigt die Kommission die Standpunkte und Feststellungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie anderer einschlägiger Stellen und Quellen. Zudem kann die Kommission Informationen von den Mitgliedstaaten und den Aufsichtsbehörden anfordern.

Im Rahmen dieser Bewertung und Überprüfung prüft die Kommission insbesondere die Anwendung und die Wirkungsweise

- des Kapitels V über die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer oder an internationale Organisationen, insbesondere im Hinblick auf die gemäß Artikel 45 Absatz 3 der Verordnung erlassenen Beschlüsse sowie die gemäß Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG erlassenen Feststellungen, und
- des Kapitels VII über Zusammenarbeit und Kohärenz.

4. Im Hinblick auf die Ausarbeitung des Standpunkts des Rates hat der Vorsitz auf der Grundlage der Bemerkungen der Mitgliedstaaten einen Text erstellt. Die Gruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (DAPIX) des Rates hat den Standpunkt des Rates am 3. September, 21. Oktober, 11. November und 5. Dezember 2019 erörtert.

5. Im Rahmen eines am 6. Dezember 2019 eingeleiteten Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung konnten die Delegationen dem in der Anlage wiedergegebenen Wortlaut des Standpunkts des Rates zustimmen.

6. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird daher ersucht, dem Rat zu empfehlen, dass er seinen Standpunkt und seine Feststellungen zur Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung in der in der Anlage wiedergegebenen Fassung annimmt. Die Kommission wird über den Standpunkt des Rates unterrichtet.

ANLAGE

1. Einleitung

(1) Am 25. Mai 2018 ist die Datenschutz-Grundverordnung (im Folgenden „DSGVO“)[1] in Kraft getreten, mit der die Richtlinie 95/46/EG aufgehoben und ersetzt wurde. Zweck der DSGVO ist es, einen starken und kohärenteren Rahmen für den Datenschutz in der EU zu schaffen, der durch eine konsequente Durchsetzung unterstützt wird. Mit der DSGVO werden zwei Ziele verfolgt. Das erste Ziel besteht darin, die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere ihr Recht auf den Schutz personenbezogener Daten zu schützen. Das zweite besteht darin, den freien Verkehr personenbezogener Daten und die Entwicklung der digitalen Wirtschaft im gesamten Binnenmarkt zu ermöglichen.

(2) Gemäß Artikel 97 der DSGVO legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Bewertung und Überprüfung der Verordnung vor. Dieser Bericht ist erstmals bis zum 25. Mai 2020 und danach alle vier Jahre vorzulegen.

(3) In diesem Zusammenhang prüft die Kommission insbesondere die Anwendung und die Wirkungsweise

- des Kapitels V über die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer oder an internationale Organisationen, insbesondere im Hinblick auf die gemäß Artikel 45 Absatz 3 der Verordnung erlassenen Beschlüsse sowie die gemäß Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG erlassenen Feststellungen, und

- des Kapitels VII über Zusammenarbeit und Kohärenz.

(4) Gemäß der DSGVO muss die Kommission die Standpunkte und Feststellungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie anderer einschlägiger Stellen und Quellen berücksichtigen. Zudem kann die Kommission Informationen von den Mitgliedstaaten und den Aufsichtsbehörden anfordern.

---

[1] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

(5) Zur Erarbeitung der vorgenannten Standpunkte und Feststellungen des Rates wurden die Delegationen gebeten, schriftliche Bemerkungen[2] zu übermitteln. Die Gruppe DAPIX hat die Bemerkungen der Mitgliedstaaten in ihren Sitzungen vom 21. Oktober, 11. November und 5. Dezember 2019 erörtert. Im vorliegenden Dokument werden die Standpunkte und Feststellungen des Rates auf der Grundlage dieser Vorarbeiten dargelegt und zusammengefasst. Ferner hat der Rat die im Juli 2019 angenommene Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Datenschutzvorschriften als Voraussetzung für Vertrauen in der EU und darüber hinaus – eine Bilanz“[3] (im Folgenden „Mitteilung“) zur Kenntnis genommen. In der Mitteilung wurden die Auswirkungen der EU-Datenschutzvorschriften und die Möglichkeiten einer weiteren Verbesserung ihrer Umsetzung untersucht. Während die neuen Datenschutzvorschriften nach Ansicht der Kommission viele ihrer Ziele erreicht haben, werden in der Mitteilung auch konkrete Schritte zur weiteren Stärkung dieser Vorschriften und ihrer Anwendung dargelegt.

(6) Der Rat ist der Auffassung, dass sich seine Standpunkte und Feststellungen nicht auf die in Artikel 97 Absatz 2 der DSGVO ausdrücklich genannten Themen beschränken sollten. Daher ermutigt der Rat die Kommission ferner, in ihrem anstehenden Bericht die Anwendung und die Wirkungsweise der DSGVO über das in diesem Artikel ausdrücklich genannte Maß hinaus zu bewerten und zu überprüfen. Zudem sollte die Kommission die Erfahrungen und Beiträge der einschlägigen Interessenträger berücksichtigen. Dies wird dazu beitragen, die Bewertung so umfassend wie möglich zu gestalten. Angesichts der Bedeutung und der Auswirkungen der DSGVO in einer sich ständig weiterentwickelnden digitalen Gesellschaft gibt es starke Argumente, die für eine umfassendere Überprüfung und eine fortlaufende Debatte über dieses Thema sprechen.

(7) Zugleich betont der Rat, dass die DSGVO erst seit Mai 2018 angewandt wird. Es ist daher wahrscheinlich, dass bei den meisten der von den Mitgliedstaaten ermittelten Probleme die im Zuge der Anwendung der DSGVO gesammelte Erfahrung in den kommenden Jahren stärker zum Tragen kommen wird. Weitere Leitlinien, insbesondere solche des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA), und die Möglichkeit zum Austausch von Informationen zu nationalen Vorgehensweisen, Auslegungen und Gerichtsurteilen wären für die Mitgliedstaaten ebenfalls von Nutzen.

---

2 Dok. 12756/19 REV 1.
3 Dok. 11535/19.

(8) Der Rat hat eine Reihe detaillierter Bemerkungen zur Anwendung der DSGVO vorgelegt. Im vorliegenden Dokument skizziert der Rat einige Themen, die von den Mitgliedstaaten als besonders relevant erachtet wurden. Diese Themen sollten auch im anstehenden Bericht der Kommission angemessen berücksichtigt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

(9) Aus Sicht des Rates ist die DSGVO ein Erfolg. Sie ist zweifellos ein wichtiger Meilenstein und ein Instrument, das das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten stärkt und vertrauensfördernde Innovationen in der EU ermöglicht. Ferner hat die DSGVO das Bewusstsein für die Bedeutung des Datenschutzes sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU weiter geschärft.

(10) Der Rat erkennt die wichtige Rolle der nationalen Aufsichtsbehörden für die Wirkungsweise und die einheitliche Anwendung der DSGVO an. Der Rat stellt ferner fest, dass die Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer neuen Aufgaben und Befugnisse erheblich zugenommen haben und dass in vielen Mitgliedstaaten positive Entwicklungen im Hinblick auf die deutlich erhöhte Zuweisung von Mitteln an die Aufsichtsbehörden zu verzeichnen sind. Der Rat teilt die Auffassung der Kommission, dass die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten wichtig ist, insbesondere im Rahmen des EDSA. Diese Zusammenarbeit sollte weiter ausgebaut werden, da sie von besonderer Bedeutung für die Überwachung grenzüberschreitender, mit Risiken verbundener Verarbeitungstätigkeiten oder für Verarbeitungstätigkeiten, die viele Mitgliedstaaten betreffen, beispielsweise bei großen Technologieunternehmen, ist.

(11) Der Rat unterstützt ferner den von der Kommission in ihrer Mitteilung dargelegten Gedanken, dass die für Wettbewerb, Verbraucher und Datenschutz zuständigen Behörden gegebenenfalls zusammenarbeiten sollten, z. B. bei der Beaufsichtigung großer Technologieunternehmen. Der Rat stellt fest, dass der weitreichende Einfluss dieser Unternehmen und ihrer Geschäftsmodelle Anlass zu einigen Bedenken gegeben hat. Es wäre beispielsweise sinnvoll, zu prüfen und zu überwachen, wie betroffene Personen ihre Rechte gegenüber großen Technologieunternehmen ausreichend wahrnehmen können. Daher sind auf EU-Ebene koordinierte Anstrengungen erforderlich, um das Ausmaß der Herausforderungen zu prüfen und eine Vision dafür zu entwickeln, wie sie bewältigt werden können.

(12) Darüber hinaus ist der Rat der Auffassung, dass die Verantwortlichen und die Auftragsverarbeiter weitere Klarstellungen und Leitlinien seitens der Aufsichtsbehörden und des EDSA benötigen. Der anstehende Bewertungsbericht der Kommission sollte auch die allgemeine Notwendigkeit praktischer Leitlinien und anderer geeigneter Mittel zur Deckung dieses Bedarfs hervorheben.

(13) Die Ausarbeitung sektorspezifischer Verhaltensregeln nach Artikel 40 der DSGVO könnte ein geeignetes Mittel sein, um zur ordnungsgemäßen Anwendung der DSGVO beizutragen. Im Rahmen solcher Verhaltensregeln könnte Fragen wie dem Schutz personenbezogener Daten von Kindern oder der Verarbeitung von Gesundheitsdaten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ein Verzeichnis der Verhaltensregeln, das derzeit mit den Aufsichtsbehörden abgestimmt wird, könnte dazu beitragen, die Koordinierung und Unterstützung solcher Projekte zu verbessern. Die Maßnahmen zur Förderung der Ausarbeitung solcher Verhaltensregeln sollten verstärkt und weiterentwickelt werden.

(14) Zugleich stellt der Rat fest, dass neue Phänomene, insbesondere aufkommende Technologien, auch neue Herausforderungen für den Schutz personenbezogener Daten sowie für den Schutz anderer Grundrechte wie des Diskriminierungsverbots mit sich bringen. Diese Herausforderungen betreffen Themen wie den Einsatz von Big Data, künstlicher Intelligenz und Algorithmen sowie das Internet der Dinge und die Blockchain-Technologie. Gleiches gilt für den Einsatz von Technologien wie Gesichtserkennung, neuer Arten des Profiling und der „Deep-Fake"-Technologie. Die Entwicklung der Quanteninformatik kann ebenfalls eine Herausforderung für den Schutz personenbezogener Daten darstellen. Andererseits stellt der Rat fest, dass bestimmte Anwendungen dieser Technologien auch von großem Vorteil sein können und die Privatsphäre der europäischen Bürgerinnen und Bürger potenziell stärken können. Um mit aufkommenden Technologien Schritt zu halten, hält es der Rat für notwendig, das Zusammenspiel zwischen technologischer Entwicklung und der DSGVO auf EU-Ebene kontinuierlich zu überwachen und zu bewerten.

(15) Der Rat betont, dass die DSGVO technologieneutral formuliert wurde und dass ihre Bestimmungen diesen neuen Herausforderungen bereits Rechnung tragen. Nach Ansicht des Rates muss unbedingt berücksichtigt werden, dass die DSGVO – und ganz allgemein der Rechtsrahmen der EU für den Schutz personenbezogener Daten – eine Voraussetzung für die Entwicklung künftiger Initiativen im Bereich der Digitalpolitik ist. Vor diesem Hintergrund ist der Rat jedoch der Auffassung, dass so bald wie möglich geklärt werden muss, wie die DSGVO auf die genannten neuen Technologien anzuwenden ist.

3. Internationale Übermittlungen

(16) In ihrer Mitteilung weist die Kommission darauf hin, dass sich die Datenschutzbestimmungen weltweit positiv entwickeln. Die Zahl der Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 108 des Europarates, das kürzlich überarbeitet wurde, nimmt zu. Zugleich verabschieden Länder auf der ganzen Welt neue Datenschutzgesetze oder modernisieren ihren Rechtsrahmen für den Datenschutz.

(17) Der Rat ist der Auffassung, dass Angemessenheitsbeschlüsse ein wesentliches Instrument für die Verantwortlichen sind, um personenbezogene Daten sicher an Drittländer und internationale Organisationen zu übermitteln. Ferner hält es der Rat in diesem Zusammenhang für entscheidend, dass die Angemessenheitsbeschlüsse sich auf die Einhaltung aller für diese Beschlüsse festgelegten Kriterien stützen, einschließlich für die Weiterübermittlung. Zudem müssen Angemessenheitsbeschlüsse im Einklang mit dem Unionsrecht einer laufenden Überwachung und regelmäßigen Überprüfung unterliegen, was für einen wirksamen Schutz der Rechte der betroffenen Person unerlässlich ist. Der Rat unterstützt die in ihrer Mitteilung zum Ausdruck gebrachte Absicht der Kommission, ihren Dialog zur Angemessenheit mit geeigneten Schlüsselpartnern zu verstärken. Der Rat ermutigt die Kommission, bei der Annahme neuer Angemessenheitsbeschlüsse die Möglichkeit zu prüfen, speziell auf Übermittlungen an und zwischen Behörden einzugehen. Ferner begrüßt der Rat das Vorhaben der Kommission, im Jahr 2020 über die Überprüfung der elf im Rahmen der Richtlinie 95/46/EG erlassenen Angemessenheitsbeschlüsse Bericht zu erstatten.

(18) Der Rat weist darauf hin, dass derzeit nur 13 Angemessenheitsbeschlüsse in Kraft sind, darunter der Datenschutzschild für die Vereinigten Staaten. Folglich muss der Verantwortliche bei der Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer und internationale Organisationen in vielen Fällen auf andere Instrumente aus Kapitel V der DSGVO zurückgreifen. Daher teilt der Rat die Auffassung, dass es ebenfalls wichtig ist, sich mit der Anwendung anderer Instrumente für internationale Übermittlungen nach Kapitel V der DSGVO zu befassen, die den Bedürfnissen einzelner Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter in einem bestimmten Sektor zudem manchmal besser gerecht werden können. Der Rat hebt die Vorteile dieser Instrumente hervor, zu denen rechtlich bindende und durchsetzbare Dokumente zwischen den Behörden oder öffentlichen Stellen, verbindliche interne Datenschutzvorschriften, von der Kommission oder einer Aufsichtsbehörde angenommene und von der Kommission genehmigte Standarddatenschutzklauseln sowie genehmigte Verhaltensregeln oder Zertifizierungsverfahren zusammen mit rechtsverbindlichen Verpflichtungen des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters im Drittland gehören.

(19) Der Rat stellt ferner fest, dass die im Rahmen der Richtlinie 95/46/EG entwickelten Standardvertragsklauseln für Datenübermittlungen an Drittländer im Hinblick auf die Entwicklungen seit ihrer ursprünglichen Annahme, einschließlich des Inkrafttretens der DSGVO, nicht aktualisiert wurden. Die Kommission wird ermutigt, sie in naher Zukunft zu überprüfen und zu überarbeiten, um den Bedürfnissen der Verantwortlichen und Auftragsverarbeiter Rechnung zu tragen.

(20) Die Mitgliedstaaten haben festgestellt, dass bei der Anwendung einiger der vorgenannten Instrumente weitere Klarstellungen und Leitlinien von Nutzen wären. So haben einige Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass es für den Verantwortlichen in Ermangelung eines Angemessenheitsbeschlusses schwierig sein kann, festzustellen, welche Datenschutzgarantien im Sinne des Artikels 46 der DSGVO als geeignet betrachtet werden können. Aus Sicht des Rates wären Klarstellungen und Leitlinien wünschenswert, insbesondere seitens des EDSA. Der Rat nimmt die vom EDSA bereits herausgegebenen Leitlinien zu verbindlichen internen Datenschutzvorschriften zur Kenntnis. Darüber hinaus müssten die Mindeststandards für Übermittlungen zwischen Behörden, die geeigneten Garantien unterliegen, präzisiert werden. Dies ist insofern wichtig, als die Behörden der Mitgliedstaaten ständig mit den Behörden von Drittländern, deren Rechtsrahmen von denen der EU abweichen, zusammenarbeiten und personenbezogene Daten austauschen müssen.

4. Verfahren für Zusammenarbeit und Kohärenz

(21) Die Verfahren für Zusammenarbeit und Kohärenz sind aus Sicht des Rates Schlüsselinstrumente, um ein hohes und einheitliches Schutzniveau für personenbezogene Daten in der gesamten EU zu gewährleisten. Es wird erwartet, dass die Anwendung dieser Verfahren in naher Zukunft zu einer Reihe wichtiger gemeinsamer Beschlüsse und Leitlinien auf europäischer Ebene führen und so zu einem besseren Verständnis und einer kohärenten Anwendung der DSGVO mit weniger Diskrepanzen beitragen wird.

(22) Wenngleich die Verfahren für Zusammenarbeit und Kohärenz als Schlüsselelemente des neuen Rechtsrahmens gelten und die Aufsichtsbehörden zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, haben die Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass ihre Aufsichtsbehörden bei der Nutzung dieser Verfahren mit einigen Herausforderungen konfrontiert sind. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten auf den Verwaltungsaufwand und die personellen Auswirkungen der neuen Verfahren aufmerksam gemacht, insbesondere auf die Auswirkungen der Fristen nach Artikel 60 der DSGVO. Einige Mitgliedstaaten haben auch auf Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Fehlen detaillierterer Bestimmungen in der DSGVO zu den anwendbaren Verfahren in grenzüberschreitenden Situationen sowie den verschiedenartigen Kriterien hingewiesen, insbesondere für die Bearbeitung von Beschwerden nach nationalem Verfahrensrecht. Der Rat erkennt zwar die Herausforderungen an, vor denen die Aufsichtsbehörden bei der Einhaltung der genannten Fristen sowie der Anforderungen des nationalen Verfahrensrechts stehen, hält es jedoch für die wirksame Durchsetzung der DSGVO für wichtig, dass die Bedingungen des Artikels 60 erfüllt sind.

(23) Nach Ansicht des Rates ist es aufgrund der begrenzten Erfahrungen mit der Anwendung der Verfahren für Zusammenarbeit und Kohärenz noch zu früh, um das Funktionieren dieser Verfahren zu bewerten. Der Rat ermutigt die Kommission daher, die Aufsichtsbehörden und den EDSA im Rahmen dieser Überprüfung zu konsultieren. Ferner ermutigt der Rat den EDSA, sich mit der Frage zu befassen, wie in grenzüberschreitenden Fällen effiziente Arbeitsvereinbarungen gefunden werden können.

5. Spielraum für die nationalen Gesetzgeber

(24) Die DSGVO gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Wie von der Kommission in ihrer Mitteilung dargelegt, bestand eines der Hauptziele der DSGVO darin, die fragmentierte Landschaft aus 28 verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften, die im Rahmen der Richtlinie 95/46/EG existierten, zu überwinden und Rechtssicherheit für Personen und Unternehmen in der gesamten EU zu schaffen. Der Rat ist der Auffassung, dass die DSGVO in hohem Maße zu diesem Ziel beigetragen hat.

(25) Dennoch lässt die DSGVO den nationalen Gesetzgebern einen gewissen Spielraum, um spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung bestimmter Vorschriften der DSGVO beizubehalten oder einzuführen. Dieser Spielraum ist in mehreren Artikeln der DSGVO verankert. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung darauf hingewiesen, dass sie den nationalen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme dieses Spielraums für Präzisierungen besondere Aufmerksamkeit schenken werde. Nach Ansicht der Kommission sollten einzelstaatliche Vorschriften keine über die DSGVO hinausgehenden Anforderungen wie etwa Zusatzbedingungen für die Verarbeitung festlegen, wenn es keinen Spielraum für Präzisierungen gibt. Der Rat erinnert daran, dass ein angemessener Spielraum für die nationalen Gesetzgeber bei den Verhandlungen über die DSGVO in vielerlei Hinsicht als notwendig erachtet wurde. So ist etwa in Artikel 6 Absätze 2 und 3 der DSGVO vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung bestimmter Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten beibehalten oder einführen können. Ein gewisses Maß an Fragmentierung, das durch diesen Spielraum entsteht, war somit vorgesehen und ist gerechtfertigt. Das Gleiche gilt beispielsweise für die Artikel 85 und 86.

(26) Einige Mitgliedstaaten haben jedoch darauf hingewiesen, dass der nationale Spielraum möglicherweise zu unbeabsichtigten Folgen geführt hat, da er in gewissem Maße zu einer stärker fragmentierten Rechtslandschaft als ursprünglich vorgesehen beigetragen hat. So wurde beispielsweise auch in Artikel 8 der DSGVO ein Spielraum für die nationalen Gesetzgeber aufgenommen, wonach das Einwilligungsalter eines Kindes in Bezug auf Dienste der Informationsgesellschaft zwischen 13 und 16 Jahren zu liegen hat. Dies hat dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Altersgrenzen festgelegt haben.

(27) Wenngleich die meisten Mitgliedstaaten die unterschiedlichen Altersgrenzen nicht als Problem angeführt haben, hielten einige von ihnen diese doch für problematisch und schlugen vor, die Einführung einer einheitlichen Altersgrenze in Erwägung zu ziehen. Der Rat stellt fest, dass diese Fragmentierung hinsichtlich unterschiedlicher Altersgrenzen vorgesehen wurde, als zum Ende der Verhandlungen über die DSGVO der Beschluss gefasst wurde, Flexibilität in Bezug auf die Altersgrenze zuzulassen. Doch hat die in Artikel 8 vorgesehene Möglichkeit, unterschiedliche Altersgrenzen festzulegen, in Fällen, in denen die nationalen Rechtsvorschriften zweier Mitgliedstaaten auf eine einzige Verarbeitung Anwendung finden, zwischen den Mitgliedstaaten zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich des anwendbaren Rechts geführt.

(28) Der Rat stellt jedoch fest, dass die DSGVO und die sie ergänzenden nationalen Vorschriften erst seit Kurzem angewandt werden. Die sektorspezifischen Rechtsvorschriften werden in vielen Mitgliedstaaten noch überarbeitet. Daher könnte es noch zu früh sein, um endgültige Schlussfolgerungen zum allgemeinen Grad der rechtlichen Fragmentierung in der EU zu ziehen. Es wäre nützlich, sich ein besseres Verständnis davon zu verschaffen, inwiefern Verantwortliche und Auftragsverarbeiter von dem Problem der Überschneidung territorialer Geltungsbereiche der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der DSGVO betroffen sind und wie sie mit solchen Fällen umgehen.

(29) Der Rat betont ferner, dass die Fragmentierung des Rechtssystems der EU in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten verhindert werden muss. EU-Richtlinien und -Verordnungen, die Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten enthalten, sollten mit der DSGVO oder gegebenenfalls der Richtlinie (EU) 2016/680[4] oder der Verordnung (EU) 2018/1725[5] im Einklang stehen. Auch bei der Ausarbeitung von Maßnahmen, die sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten auswirken, sollte dem Recht auf Datenschutz in geeigneter Weise Rechnung getragen werden.

6. Neue Verpflichtungen für den Privatsektor

(30) Wenngleich die DSGVO den Verwaltungsaufwand für die Verantwortlichen bis zu einem gewissem Grad verringert hat, wurden mit ihr auch einige neue Verpflichtungen geschaffen. Die daraus resultierende erhöhte Arbeitsbelastung trifft insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Zwar ist die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, doch gehören KMU der Mitteilung zufolge zu den Interessenträgern mit den meisten Fragen zur Anwendung der DSGVO. Desgleichen haben einige Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass einige Wohlfahrtsverbände zu denjenigen gehören, die Schwierigkeiten mit den Dokumentationspflichten haben.

---

4 Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

5 Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.

(31) Nach Angaben einiger Mitgliedstaaten sind KMU beispielsweise mit der begrenzten Ausnahme von der Pflicht zur Führung eines Verzeichnisses aller Verarbeitungstätigkeiten unzufrieden. Nach Artikel 30 Absatz 5 der DSGVO sind Unternehmen oder Organisationen, die weniger als 250 Personen beschäftigen, von der Pflicht zur Führung eines Verzeichnisses aller Verarbeitungstätigkeiten befreit, allerdings unter einer Reihe von Voraussetzungen, die nur selten gegeben sind. Der Rat erkennt zwar an, dass der Gesetzgeber sich bewusst für den risikobasierten Ansatz der DSGVO entschieden hat, hält es jedoch für wichtig, den Versuch einer Bewertung zu unternehmen, wie das angestrebte Gleichgewicht zwischen dem risikobasierten Ansatz einerseits und der Notwendigkeit, den besonderen Bedürfnissen von KMU Rechnung zu tragen (Erwägungsgrund 13), andererseits in der Praxis funktioniert.

(32) Ein weiteres Beispiel für neue Verpflichtungen ist die Pflicht zur Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten an die Aufsichtsbehörden und zur Dokumentation solcher Verletzungen (Artikel 33 der DSGVO). Gemäß den von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen ist die Zahl der bislang auf EU-Ebene erfolgten Meldungen nach Artikel 33 beträchtlich. Es scheint daher, dass diese Pflicht sowohl für die Verantwortlichen als auch für die Aufsichtsbehörden zu zusätzlichem Arbeitsaufwand geführt hat.

(33) Zwar sind die Mitgliedstaaten und ihre Aufsichtsbehörden gemäß Erwägungsgrund 13 angehalten, bei der Anwendung der Verordnung den besonderen Bedürfnissen von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung zu tragen, doch stimmt der Rat zu, dass weitere Leitlinien und Unterstützung für KMU durch die nationalen Aufsichtsbehörden oder den EDSA von Nutzen sein könnten. Einige Aufsichtsbehörden von Mitgliedstaaten haben bereits spezifische Leitlinien und Instrumente für KMU entwickelt, um auf ihre Fragen und Bedürfnisse einzugehen. Der Rat unterstreicht die Rolle dieser Behörden und des EDSA bei der Beratung von KMU und Wohlfahrtsverbänden und ermutigt sie, in dieser Hinsicht aktiver zu werden. Die Aufsichtsbehörden könnten auch praktische Instrumente entwickeln, um KMU bei der Einhaltung der DSGVO zu helfen und zu unterstützen, z. B. ein standardisiertes Formular für Verantwortliche und Auftragsverarbeiter zur Meldung einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten an die Aufsichtsbehörden oder ein vereinfachtes Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten.

7. Vertreter von nicht in der Union niedergelassenen Verantwortlichen oder Auftragsverarbeitern

(34) Die Mitgliedstaaten haben auf die Möglichkeit hingewiesen, dass nicht in der Union niedergelassene Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter ihren Verpflichtungen aus der DSGVO nicht nachkommen könnten. Eine dieser Verpflichtungen besteht gemäß Artikel 27 darin, dass Verantwortliche und Auftragsverarbeiter einen Vertreter in der Union benennen müssen. Es ist unklar, inwieweit in Drittländern niedergelassene Verantwortliche dieser Verpflichtung nachgekommen sind, doch nach Angaben der Mitgliedstaaten gibt es Fälle, in denen kein Vertreter benannt wurde. Es wäre hilfreich, Informationen darüber zu haben, inwieweit nicht in der Union niedergelassene Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter einen Vertreter gemäß Artikel 27 benannt haben und welche Schritte die Aufsichtsbehörden ergreifen, um die Einhaltung dieser Verpflichtung sicherzustellen.

(35) Darüber hinaus muss der Vertreter des Auftragsverarbeiters gemäß Artikel 30 Absatz 2 ein Verzeichnis zu allen Kategorien von im Auftrag eines Verantwortlichen durchgeführten Verarbeitungstätigkeiten führen, das der Aufsichtsbehörde auf Anfrage zur Verfügung gestellt wird. Es ist nicht ganz klar, was die Aufsichtsbehörde in Fällen unternehmen kann, in denen der Vertreter seiner Verpflichtung nicht nachkommt. Ein anderer Aspekt, der möglicherweise weiterer Überlegungen bedarf, ist die Frage, inwieweit ein Vertreter für eine Nichteinhaltung durch den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter verantwortlich ist. Die diesbezüglichen, vor Kurzem aktualisierten Leitlinien des EDSA sind daher zu begrüßen.

8. Fazit

(36) Der Rat fordert die Kommission auf, in ihrem anstehenden Bericht einen umfassenden Ansatz zu verfolgen, der über die Kapitel V und VII hinausgeht, die in Artikel 97 der DSGVO ausdrücklich genannt werden. Angesichts der Bedeutung und der Auswirkungen der DSGVO gibt es starke Argumente für eine umfassendere Überprüfung und Erörterung dieses Themas unter sorgfältiger Berücksichtigung der Beiträge des Rates, des Europäischen Parlaments und anderer relevanter Interessenträger wie der Aufsichtsbehörden.

(37) Im vorliegenden Dokument werden diejenigen Fragen zur Anwendung und Auslegung der DSGVO skizziert, die in den Mitgliedstaaten bislang die meisten Bedenken hervorgerufen haben. Die Bedenken beziehen sich insbesondere auf Folgendes: 1) die Herausforderungen bei der Festlegung oder Anwendung geeigneter Garantien in Ermangelung eines Angemessenheitsbeschlusses, 2) die zusätzliche Arbeit für die Aufsichtsbehörden, die sich aus den Verfahren für Zusammenarbeit und Kohärenz gemäß Kapitel VII der DSGVO ergibt, sowie die ressourcentechnischen Auswirkungen dieser Verfahren, 3) die nicht vorgesehene Fragmentierung der Rechtsvorschriften, 4) neue Verpflichtungen für Verantwortliche und Auftragsverarbeiter im Privatsektor, die durch einige Bestimmungen der DSGVO eingeführt wurden, und 5) die von den Aufsichtsbehörden zu ergreifenden Maßnahmen, um Situationen zu bewältigen, in denen in Drittländern niedergelassene Verantwortliche keinen Vertreter in der Union benennen.

(38) Doch auch im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen der DSGVO gibt es eine Reihe von Fragen, die von einzelnen Mitgliedstaaten aufgeworfen wurden. Der Rat räumt zwar ein, dass die Zahl der Fragen hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die DSGVO erst seit Kurzem angewandt wird, er ist jedoch der Auffassung, dass sie in jedem Fall angegangen werden müssen. Der Rat ist sich einig, dass es sich bei vielen der von den Mitgliedstaaten aufgeworfenen Fragen um Auslegungsfragen handelt, die beispielsweise durch weitere Leitlinien gelöst werden könnten, auch wenn einige Materialien bereits verfügbar sind. Der Rat erkennt die Rolle des EDSA und der nationalen Aufsichtsbehörden bei der Bereitstellung von Leitlinien an. Aufmerksamkeit sollte insbesondere auf Folgendes gelegt werden:

- die Anwendung der DSGVO im Bereich der neuen Technologien sowie Fragen im Zusammenhang mit großen Technologieunternehmen;

- praktische Instrumente für KMU und Wohlfahrtsverbände, wie z. B. ein standardisiertes Formular für Verantwortliche und Auftragsverarbeiter zur Meldung einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten an die Aufsichtsbehörden oder ein vereinfachtes Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten sowie andere geeignete Instrumente, mit denen KMU die DSGVO entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen anwenden können;

- effiziente Arbeitsvereinbarungen zwischen Aufsichtsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen; und

- Fragen im Zusammenhang mit Fällen, in denen ein Vertreter eines außerhalb der EU niedergelassenen Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

(39) Darüber hinaus erfordern viele dieser Fragen und Themen, insbesondere diejenigen, die in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Gesetzgeber fallen, sowie die Herausforderungen im Zusammenhang mit aufkommenden Technologien, weitere Beratungen und einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Es sollte geprüft werden, welches das geeignete Forum für solche Beratungen wäre, die sich mit der Arbeit des EDSA nicht überschneiden sollten.

(40) In Bezug auf Kapitel V ermutigt der Rat die Kommission, nicht nur die bestehenden Angemessenheitsbeschlüsse zu überprüfen, sondern auch die Möglichkeiten, neue Angemessenheitsbeschlüsse gemäß den Anforderungen des Unionsrechts zu erlassen, sowie die Möglichkeit, bei der Annahme solcher Beschlüsse spezifisch auf Übermittlungen an und zwischen Behörden einzugehen, zu prüfen. Zugleich teilt der Rat die Auffassung, dass es ebenso wichtig ist, die Anwendung der anderen im Rahmen von Kapitel V zur Verfügung stehenden Instrumente zu prüfen, um den Verantwortlichen mehr Klarheit darüber zu geben, wann geeignete Garantien in Ermangelung eines Angemessenheitsbeschlusses als gegeben betrachtet werden können.

(41) In Bezug auf Kapitel VII nimmt der Rat zur Kenntnis, dass einige Bedenken vorgebracht wurden, wie vorstehend beschrieben. Der Rat ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden weiter verstärkt werden sollte. In diesem Zusammenhang sollte im anstehenden Bericht der Kommission auf die Relevanz der Ressourcen der nationalen Aufsichtsbehörden und des EDSA eingegangen werden. Der Rat ist der Auffassung, dass auch die verfahrensrechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anwendung des Kapitels VII angegangen werden sollten. Der Rat ermutigt die Kommission, die Aufsichtsbehörden und den EDSA zu konsultieren.

(42) Der Rat stellt fest, dass aufgrund des Spielraums, den die Mitgliedstaaten haben, um spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der DSGVO-Vorschriften beizubehalten oder einzuführen, die Gefahr einer Fragmentierung der Rechtsvorschriften besteht. Obwohl dieser Spielraum zur Präzisierung einiger Bestimmungen der DSGVO gewollt und eine gewisse Fragmentierung daher gerechtfertigt ist, vertritt der Rat die Auffassung, dass die diesbezüglichen Entwicklungen aufmerksam verfolgt werden sollten. Zudem hält es der Rat für notwendig, Datenschutzaspekte und die DSGVO in den einschlägigen Bereichen der EU-Politik und - Rechtsetzung umfassend zu berücksichtigen.

(43) Aus Sicht des Rates ist es wichtig, das mit der DSGVO geschaffene europäische Modell zu fördern und in den kommenden Jahren Rechtssicherheit für alle Interessenträger zu gewährleisten. Die Kommission sollte daher in ihrem Bericht auf die Fragen im Zusammenhang mit den vorgenannten Themen eingehen und geeignete Mittel zu ihrer Klärung vorschlagen. Darüber hinaus sollte die Kommission im Hinblick auf die Vorbereitung späterer Berichte nach Artikel 97 die Erfahrungen bei der Anwendung der DSGVO weiterhin überwachen und auswerten, insbesondere in Bezug auf die im vorliegenden Dokument dargelegten Fragen. Der Rat betont ferner, wie wichtig es ist, so bald wie möglich zu prüfen und zu klären, wie die DSGVO auf neue Technologien anzuwenden ist und wie mit ihr auf Herausforderungen im Zusammenhang mit diesen reagiert werden kann.