

Peter Schaar

Die Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden am Beispiel der Artikel 29-Gruppe

Die Artikel 29-Gruppe ist eines der wichtigsten internationalen Kooperationsgremien auf dem Gebiet des Datenschutzes. Ihr Hauptziel besteht darin, innerhalb der EU ein einheitlich hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten.

Datenschutz ist heute mehr denn je ein internationales Thema, denn technologische Entwicklungen, elektronische Dienste und globale Projekte lassen sich durch noch so gute nationale Regelungsansätze nicht mehr angemessen steuern. Die Entstehung einer globalen Informationsgesellschaft bringt große technische, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Veränderungen und damit eine intensive Verarbeitung und einen weltweiten Austausch personenbezogener Daten mit sich. Den damit verbundenen Herausforderungen für den Schutz der Persönlichkeitsrechte kann nur durch die internationale Kooperation auf dem Felde des Datenschutzes effektiv begegnet werden, zumal die Datenverarbeiter – seien es öffentliche oder nicht-öffentliche Stellen – zunehmend europaweit, international, ja global agieren.

Die Europäische Datenschutzrichtlinie (RL 95/46/EG vom 24.10.1995) hat nicht nur in den Mitgliedstaaten der EU einen Harmonisierungsschub des Datenschutzrechts ausgelöst; sie hat vielmehr weltweit die Datenschutzdiskussion gefördert und dazu beigetragen, dass nunmehr viele – auch außer-europäische – Staaten Datenschutzgesetze erlassen haben oder vorbereiten. Der Datenschutz in der EU hat ein festes Fundament in der Grundrechtcharta vom 7.12.2000 bekommen. In Artikel 8 ist der Schutz der personenbezogenen Daten als Grundrecht jeder Person verankert. Die Überwachung der Rechtsbefolgung durch unabhängige Datenschutzkontrollstellen ist integraler Bestandteil dieses Rechts. Durch die Aufnahme des Datenschutzes in den Vertrag über eine Verfassung für Europa, in dem die Charta als integ-

raler Bestandteil enthalten ist, wird die Grundlage für den Datenschutz noch weiter verbessert. In Artikel I-51 soll jedem Menschen das Recht auf Schutz der ihn betreffenden personenbezogenen Daten zugestanden werden. Außerdem soll danach die Befolgung der Datenschutzvorschriften von einer unabhängigen Behörde überwacht werden.

Gleichermaßen bedeutsam ist die verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Datenschutzbehörden. Die »Gruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Artikel 29-Gruppe)« wurde gemäß Artikel 29 der Datenschutzrichtlinie im Jahr 1996 eingerichtet. Neben den Datenschutzbeauftragten der Mitgliedstaaten der EU gehört der Europäische Datenschutzbeauftragte der Artikel 29-Gruppe an. Zudem nimmt die Europäische Kommission – allerdings ohne Stimmrecht – an den Sitzungen teil. Ein herausragendes Ereignis der letzten Jahre war die Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten zum 01.05.2004. Vorher hatten die neuen Mitglieder bereits die Möglichkeit, als Beobachter an den Sitzungen teilzunehmen.

Die Beiträge der Gruppe in Form von (inzwischen 116) Arbeitspapieren, Stellungnahmen oder Empfehlungen orientieren sich an dem Ziel, ein europaweit hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten und dabei auch die Rechte derjenigen Personen zu schützen, deren Daten aus der EU in Drittstaaten übermittelt werden. (europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2005_de.htm)

Aufgaben der Artikel 29-Gruppe

Artikel 29 der allgemeinen Datenschutzrichtlinie setzte die Gruppe als unabhängiges Beratungsgremium ein und knüpfte ihre Tätigkeit im Wesentlichen an die Aufgaben der Kommission. Die Tätigkeit der Gruppe ergibt sich

aus den Aufgaben und Funktionen, die in Artikel 30 der Richtlinie aufgeführt sind:

- Fragen im Zusammenhang mit den zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften zu prüfen, um zu einer einheitlichen Anwendung beizutragen.
- Zum Schutzniveau in der Gemeinschaft und in Drittländern gegenüber der Kommission Stellung zu nehmen.
- Die Kommission bei geplanten Änderungen dieser Richtlinie, bei Entwürfen zusätzlicher oder spezifischer Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sowie bei allen anderen Entwürfen von Gemeinschaftsmaßnahmen zu beraten, die sich auf diese Rechte und Freiheiten auswirken.
- Stellungnahmen zu den auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Verhaltensregeln abzugeben; die Kommission zu informieren, wenn sich im Bereich des Schutzes von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zwischen den Rechtsvorschriften oder der Praxis der Mitgliedstaaten Unterschiede ergeben, die die Gleichwertigkeit des Schutzes in der Gemeinschaft beeinträchtigen könnten.
- Von sich aus Empfehlungen zu allen Fragen abzugeben, die den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Gemeinschaft betreffen.

Harmonisierte Datenschutzpraxis

In ihrem Bericht zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie (Erster Bericht über die Durchführung der Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) vom 15.05.2003 (KOM (2003) 265 endg.) hat die Kommission verdeutlicht, dass erhebliche Defizite bei der Umsetzung

der Richtlinie bestehen. Im Mittelpunkt der Arbeit der Artikel 29-Gruppe steht deshalb die Schaffung einer weiter harmonisierten Rechtslage und Datenschutzpraxis in den Mitgliedstaaten.

Die Gruppe hat mit einem auf lange Sicht angelegten Programm mit einer Bestandsaufnahme der Rechtsdurchsetzung in den Mitgliedstaaten begonnen. (WP 101).

Einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzkontrollstellen dienen auch

- ein zweimal jährlich stattfindender Workshop zur Beschwerdebearbeitung und ein Intranet für den Informationsaustausch und die Behandlung länderübergreifender Fälle,
- der regelmäßige informelle elektronische Informationsaustausch zwischen den einzelnen Datenschutzkontrollstellen in Form von Fragen und Antworten zum Recht und zur Rechtspraxis in allen Mitgliedstaaten,
- die Festlegung einer vereinfachten Bearbeitungsstruktur von verbindlichen Unternehmensregelungen (WP 107, 108) und
- die Vereinfachung der Meldepflichten über die Verarbeitung personenbezogener Daten für Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten niedergelassen sind (WP 106).

Institutionelle Zusammenarbeit

Die Beziehungen zwischen der Artikel 29-Gruppe und dem Europäischen Parlament (EP) sind gerade im Hinblick auf den Grundrechtsschutz von entscheidender Bedeutung. Deshalb ist es erfreulich, dass sich die Zusammenarbeit vertieft hat. So hat das Parlament die meisten Stellungnahmen der Gruppe in seinen Entschlüssen zu Datenschutzfragen mit einbezogen, etwa bei der Diskussion über die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten oder bei den Vorgaben für biometrische Reisepässe. Insbesondere zu dem Ausschuss für Freiheitsrechte des EP bestehen sehr enge Kontakte. Ich bin optimistisch, dass die Zusammenarbeit noch weiter ausgebaut wird, da das Parlament die Auffassungen und

Belange aller europäischen Bürger vertritt und stets nachhaltig für den Schutz und die Weiterentwicklung des Grundrechts auf Datenschutz eingetreten ist.

Die Gruppe berät die Kommission bei allen Vorhaben mit Datenschutzbezug mit dem Ziel, die Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bereits bei der europäischen Gesetzgebung bestmöglichst zu gewährleisten. Leider haben die jeweiligen Arbeitseinheiten der Kommission bisweilen den Datenschutzbezug nicht oder erst verspätet erkannt. Dies hatte zur Folge, dass eine angemessene Betei-



ligung der Artikel 29-Gruppe nicht stattfinden konnte und teilweise Regelungen beschlossen wurden, die erhebliche Datenschutzdefizite aufwiesen.

Da es eine besondere, unabhängige Datenschutzberatung im Ministerrat nicht gibt, ist eine Verbesserung der Kontakte zwischen dem Rat und der Artikel 29-Gruppe dringend erforderlich, um schlüssige Datenschutzstrategien und -normen zu fördern. Dies wäre um so wünschenswerter, als der Rat zunehmend Maßnahmen und Regelungen initiiert bzw. beschlossen hat, die den Datenschutz der europäischen Bürgerinnen und Bürger erheblich tangieren.

Parallel hierzu hat die Artikel 29-Gruppe ihre Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Datenschutzkontrollgremien vertieft, die mit dem Schengener Übereinkommen, dem Europol- und dem ZIS-Übereinkommen und dem Eurojust-Beschluss des Rates errichtet wurden. Diese Zusammenarbeit stellt in gewisser Hinsicht einen Vorlauf der Initiativen für einen verbesserten Datenschutz der europäischen Polizei- und Justizbehörden dar, auf die weiter unten näher eingegangen wird.

Neue Technologien

Der technologische Datenschutz war stets ein zentrales Thema für die Artikel 29-Gruppe, wie schon ihre ersten Arbeitspapiere belegen (z.B. WP 6 Anonymität im Internet, WP 11 »Platform for Privacy Preferences (P3P)« und »Open Profiling Standard (OPS)«). Die Gruppe hat sich stets darum bemüht, beratend auf die datenschutzverträgliche Konzipierung und Umsetzung solcher Technologien hinzuwirken.

Die Gruppe konzentriert sich dabei auf zentrale Themen, insbesondere das

Internet und seine Dienste (insb. WP 37), Funkchips (RFID – WP 105), neue Instrumente zur Durchsetzung von Rechten an geistigem Eigentum (WP 104) und zur mobilen und geografischen Ortung (WP 115) sowie die Entwicklungen auf dem Gebiet der elektronischen Behördendienste (WP 73 eGovernment).

Die Gruppe verfolgt aber auch wissenschaftliche und technologische Entwicklungen in anderen Bereichen, wie z. B. der Genetik (WP 91) oder der Biometrie (ins-

besondere die Aufnahme biometrischer Daten in Ausweise und Reisedokumente aber auch ihre Integration in länderübergreifende Informationssysteme wie Eurodac, Europol, Schengener Informationssystem, Visa-Informationssystem – WP 110).

Internationale Übermittlung personenbezogener Daten

Nach Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 1998 entwickelte sich die internationale Datenübermittlung zu einer der wichtigsten Datenschutzfragen. Bedeutsam ist dabei insbesondere die Frage der Angemessenheit des Datenschutzes in Drittländern (hierzu bereits WP 4 und viele weitere). Hier gibt es einen viel versprechenden Ansatz: verbindliche Unternehmensregelungen (Binding Corporate Rules – BCR), mit denen multinationale Unternehmen ausreichende Datenschutzgarantien bei der weltweiten konzerninternen Datenübermittlung anbieten können (vgl. WP 107, 108).

Die Artikel 29-Gruppe verfolgt auch die Arbeiten im Europarat und der Arbeitskreise der OECD zum Datenschutz, der Datensicherheit und zum Schutz der Persönlichkeitsrechte.

Zunehmend an Bedeutung gewinnt die Förderung des Datenschutzes in Lateinamerika, Asien und Afrika. Die Gruppe versucht, diese Länder bzw. Regionen darin zu bestärken, ihren Bürgerinnen und Bürgern Datenschutzgarantien zu geben mit der »Nebenwirkung«, dass der Datenaustausch zwischen den EU-Staaten und diesen Drittländern erheblich vereinfacht wird.

Schließlich hat die Gruppe Initiativen ergriffen, um den transatlantischen Dialog und die Kontakte mit Datenschutzkontrollgremien in Kanada und den Vereinigten Staaten zu fördern. Erst kürzlich ist mit der Federal Trade Commission, die in den USA die Einhaltung des Safe Harbor Abkommens überwacht, ein regelmäßiger Meinungsaustausch verabredet worden.

Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus und seine Bekämpfung

Für die Gruppe waren die letzten Jahre von dem andauernden dramatischen Konflikt um das Verhältnis von Sicherheit und Freiheitsrechten geprägt. Auf der einen Seite standen die zahlreichen Versuche von Regierungen, neue Mittel im Kampf gegen den Terrorismus einzuführen. Auf der anderen müssen die datenschutzrechtlichen Grundsätze als wesentlicher Bestandteil der Freiheit und der Demokratie verteidigt werden. Die vorgeschlagenen und teilweise bereits umgesetzten Maßnahmen betreffen sowohl die »Erste Säule« (Binnenmarkt) als auch die »Dritte Säule« (justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit). Die Artikel 29-Gruppe ist offiziell ein Teil der Ersten Säule. In der Dritten Säule gibt es – bislang – kein gleichwertiges Gremium zur Beratung. Dies Defizit verstärkt das Risiko, dass die Auswirkungen für den Datenschutz nicht angemessen berücksichtigt werden.

Die vom Rat und von der Kommission unternommenen Initiativen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit betrafen verschiedene Maßnahmenpakete. Hinzuweisen ist insbesondere auf

- den Transfer von Passagierdaten in

die USA (WP 87, 95, 97, 103). Die Gruppe äußerte sich zufrieden darüber, dass das EP die kritische Sicht zu den entsprechenden Vereinbarungen der Kommission mit den USA teilt.

- Vorschläge zum Visa-Informationssystem (WP 110).
- Die Einführung biometriegestützter Pässe (WP 112).
- Verschiedene Initiativen zum intensiveren Datenaustausch zwischen Polizei- und Justizbehörden (WP 116).
- Die europaweite generelle und anlasslose Verpflichtung zur Speicherung von Telekommunikationsdaten (WP 109, 113).

Ich sehe es positiv, dass der kürzlich vorgelegte Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der »Dritten Säule« Vorgaben für einen harmonisierten Datenschutz für die Justiz und Polizei enthält. Hierzu gehört auch die Einsetzung eines Gremiums der unabhängigen Datenschutzbehörden für die »Dritte Säule«, dessen Status und Aufgaben im wesentlichen denjenigen der Artikel 29-Gruppe für die »Erste Säule« entsprechen. Es ist zu hoffen, dass dieses neue Rechtsinstrument bald beschlossen wird, um einen angemessenen Datenschutz bei der polizeilichen Zusammenarbeit zu erreichen.

Schlussfolgerungen

Die Artikel 29-Gruppe ist zwar nicht das einzige Datenschutzgremium auf EU-Ebene, sicherlich aber das wichtigste. Deutlich ist, dass sich das Spektrum ihrer Arbeit in den letzten Jahren ständig erweitert hat. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Initiativen zur intensiveren Zusammenarbeit in der »Dritten Säule« der EU, also von Polizei und Justiz. Aber auch bezüglich der rasanten technologischen Entwicklung ergeben sich immer neue datenschutzrechtliche Fragen.

Dem Selbstverständnis der Artikel 29-Gruppe entspricht es dabei, sinnvolle Entwicklungen und erforderliche Entscheidungen nicht zu blockieren, sondern so zu gestalten, dass neben einer rein fachlichen Sicht auch die fundamentalen Datenschutzerfordernungen berücksichtigt werden. Letztlich geht es darum, das Grundrecht auf Datenschutz europa- und weltweit zu etablieren und mit Leben zu erfüllen. Dabei sieht sich die Artikel 29-Gruppe

als Sachwalterin der Bürgerinnen und Bürger, deren personenbezogene Daten in einer Welt des ständigen technologischen und datenschutzrechtlichen Wandels in immer größerem Umfang verarbeitet werden.

Die Gruppe ist sich darüber im klaren, dass sie diese ambitionierten Ziele nicht im Alleingang erreichen kann, sondern nur zusammen mit anderen politischen und gesellschaftlichen Akteuren. Hierzu zählen neben den erwähnten Institutionen auch Verbände und Medien. Dabei können und müssen die Datenschützer verstärkt die Kooperation mit Interessenvertretern suchen, die in bestimmten Bereichen (ggf. aufgrund der jeweiligen Interessenlage) an einem guten Datenschutz interessiert sind. Beispiele hierfür sind die Zusammenarbeit mit der Telekommunikationswirtschaft bei der Auseinandersetzung um die Vorratsspeicherung, die Kooperation mit Gewerkschaften beim Arbeitnehmerdatenschutz und mit Verbraucherschützern beim Datenschutz in elektronischen Diensten.