

29.09.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung zusätzlicher Verfahrensregeln für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679
COM(2023) 348 final; Ratsdok. 11657/23

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das Bestreben der Kommission, eine Beschleunigung der Verfahren zur Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO) in grenzüberschreitenden Fällen zu erreichen. Eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzbehörden in Fällen einer grenzüberschreitenden Verarbeitung nach Artikel 4 Nummer 23 DSGVO ist erforderlich.
2. Voranzustellen ist allerdings, dass die Kommission aus Sicht des Bundesrates mit der Wahl der Verordnung in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten eingreift. Die Handlungsform ist nach der geringsten Intensität des Eingriffs zu wählen, wenn Geeignetheit und Erforderlichkeit eingehalten werden können. Grundsätzlich gebührt einer generellen Rahmenregelung in Form einer umsetzungsbedürftigen Richtlinie Vorrang. So hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der Umsetzung der Regelungen etwaige Spielräume zugunsten ihrer nationalen Verfahrensgrundsätze zu nutzen.

Der Bundesrat fordert daher, eine Harmonisierung des Verfahrensrechts in grenzüberschreitenden Fällen zur Durchsetzung der DSGVO mittels einer umsetzungsbedürftigen Richtlinie herbeizuführen.

3. Aus Sicht des Bundesrates ergeben sich die von der Kommission erkannten Problematiken vor allem in „großen“ Fällen. Laut Pressemitteilung der Kommission zur Vorlage dieser Verordnung wurden mittlerweile 711 Fälle gelöst, das lässt darauf schließen, dass die Hauptzahl der Fälle problemlos verläuft (siehe Pressemitteilung der Kommission vom 4. Juli 2023 zu „Datenschutz: Kommission erlässt neue Vorschriften für bessere Durchsetzung der DSGVO in grenzüberschreitenden Fällen“). Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat um Prüfung, ob ein entsprechender Rechtsakt und damit eine Einbettung in die Verfahrensvorschriften der Verfahrensordnung lediglich den herausragenden Fällen mit Abgrenzung beispielsweise je nach Anzahl der Betroffenen für Beschwerdefälle oder nach Größe des betroffenen Verantwortlichen (sehr große Online-Plattformen im Sinne der Verordnung (EU) 2022/2065 (Digital Services Act – DSA) beziehungsweise Torwächter im Sinne der Verordnung (EU) 2022/1925 (Digital Markets Act – DMA)) vorbehalten bleiben sollte. Eine Konsensfindung kann in einfach gelagerten Fällen grundsätzlich problemlos erfolgen, die starren Verfahrensvorschriften führen in diesen Fällen zur Verkomplizierung des Verfahrens und bewirken keine Beschleunigung.
4. Der Bundesrat bekennt sich zu der Notwendigkeit, die Verfahren zur Durchsetzung der DSGVO in grenzüberschreitenden Fällen zu beschleunigen, allerdings hegt er Zweifel daran, dass der Verordnungsvorschlag dieses Ziel erreicht. Denn die oft als Nadelöhr wahrgenommene federführende Aufsichtsbehörde trifft im Vergleich zur bisherigen Regelung in Artikel 60 fortfolgende DSGVO fast keine weiteren Verpflichtungen, obwohl Fristsetzungen durchaus angebracht erscheinen würden, während den nationalen betroffenen Aufsichtsbehörden außerordentliche zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden, deren Beschleunigungseffekt aus Sicht des Bundesrates allerdings zumindest fragwürdig erscheint. Im Einzelnen:
 - a) Artikel 6 des Verordnungsentwurfs sieht eine Übersetzungspflicht der nationalen betroffenen Aufsichtsbehörde in die jeweilige betroffene Zielsprache der federführenden Aufsichtsbehörden vor. Es handelt sich derzeit um 24 offizielle Amtssprachen. Artikel 23 Nummer 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) sieht hingegen bisher vor, dass die Arbeitssprache Englisch ist. Diese Praxis hat sich nach Auskunft der Aufsichtsbehörden bewährt. Die im Verordnungsvorschlag geforderten Übersetzungsmodalitäten sind also nicht erforderlich und wären - ge-

rade im Rahmen der kurzen Fristsetzungen - schwer umsetzbar. Zu ergänzen ist, dass die damit einhergehenden sicherlich nicht unerheblichen Kosten in der Folgenabschätzung des Verordnungsvorschlags keinerlei Niederschlag gefunden haben.

Der Bundesrat fordert daher die Streichung von Artikel 6 des Verordnungsvorschlags beziehungsweise eine Modifizierung dahingehend, dass eine Übersetzung ins Englische vorzusehen ist.

- b) Weiterhin wird die nationale betroffene Aufsichtsbehörde sowie alle anderen Beteiligten detaillierten Fristregelungen unterworfen (vergleiche etwa Artikel 9 Absatz 3, Artikel 10 Absatz 2, Artikel 11 Absatz 2, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 14 Absatz 2, Artikel 22 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags), während die federführende Aufsichtsbehörde keinerlei Fristen unterliegt (siehe Artikel 9 Absatz 1, Artikel 8 Absatz 1, Artikel 11 Absatz 1, Artikel 14 Absatz 1, Artikel 15, Artikel 16, Artikel 22 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags). Einseitige Fristregelungen können nicht zu einer wesentlichen Beschleunigung des Verfahrens beitragen.

Der Bundesrat fordert daher, der federführenden Aufsichtsbehörde zumindest eine Frist zur Vorlage der Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte nach Artikel 9, eine Frist für vorläufige Feststellungen nach Artikel 14, eine Frist zum Austausch zweckdienlicher Informationen nach Artikel 8 und eine Frist zum Erlass des endgültigen Beschlusses nach Artikel 16 des Verordnungsvorschlags aufzuerlegen.

- c) Der Bundesrat stellt fest, dass den nationalen betroffenen Aufsichtsbehörden an mehreren Stellen eine Begrenzung der Länge ihrer Stellungnahmen vorgegeben wird. Angesichts der Vielschichtigkeit von Fällen und Verfahren fordert der Bundesrat eine Streichung dieser Seitenbegrenzungen. Das betrifft zum einen Artikel 9 Absatz 5, der vorsieht, dass der EDSA die maximale Länge der Stellungnahme der nationalen betroffenen Aufsichtsbehörden in seiner Geschäftsordnung festlegen kann. Das betrifft zum anderen Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags, der die Länge des maßgeblichen und begründeten Einspruchs der nationalen betroffenen Aufsichtsbehörde auf drei beziehungsweise maximal sechs Seiten begrenzt.
- d) Der Bundesrat stellt fest, dass die Stellungnahme- und Konsultationsmöglichkeiten der nationalen betroffenen Aufsichtsbehörde begrenzt sind und fordert eine entsprechende Ausweitung:

- Die nationalen betroffenen Aufsichtsbehörden erhalten keine Möglichkeit, zu den vorläufigen Feststellungen nach Artikel 14 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags Stellung zu nehmen. In den vorläufigen Feststellungen werden konkrete Anschuldigungen hinreichend dezidiert und umfassend dargelegt. Eine Abgabe einer Stellungnahme ist in diesem Stadium des Verfahrens erforderlich, um bereits dann einen Konsens zwischen der nationalen betroffenen Aufsichtsbehörde und der federführenden Aufsichtsbehörde erwirken zu können.

Der Bundesrat fordert daher, in Artikel 14 aufzunehmen, dass auch die nationale betroffene Aufsichtsbehörde eine Stellungnahme zu den vorläufigen Feststellungen abgeben kann.

- Der nationalen betroffenen Aufsichtsbehörde steht es nach Artikel 10 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags nicht zu, in einem Verfahren, welches sich auf einer Beschwerde begründet, den EDSA bezüglich einer dringlichen verbindlichen Entscheidung nach Artikel 66 Absatz 3 DSGVO zu konsultieren. Dieses Recht bleibt der federführenden Aufsichtsbehörde vorbehalten.

Der Bundesrat fordert die Möglichkeit der Konsultation des EDSA durch die nationale betroffene Aufsichtsbehörde in dem Verordnungsentwurf zu ergänzen.

- Die nationale betroffene Aufsichtsbehörde darf sich nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags ausschließlich zu Fakten äußern, die im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde enthalten sind. Weitergehende Fakten, die durch die federführende Aufsichtsbehörde bislang unberücksichtigt geblieben sind, können in den Beschlussentwurf nicht eingebracht werden, obwohl die nationale betroffene Aufsichtsbehörde sich zu den angestellten Anschuldigungen im Verfahren gesamtheitlich noch nicht äußern durfte.

Der Bundesrat hält hier die Möglichkeit der Einbringung von Tatsachen, die bisher unberücksichtigt gelassen wurden, für erforderlich.

5. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die Rechte des Beschwerdeführers in verschiedener Weise erheblich eingeschränkt werden.
 - a) Artikel 5 Satz 3 und Artikel 11 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags sehen Rücknahmefiktionen vor, welche eine durch den Beschwerdeführer vorge-

brachte Beschwerde ohne weiteren Hinweis an den Beschwerdeführer oder dessen Zutun als zurückgenommen ansehen. Der Eintritt etwaiger Rechtsfolgen ohne jegliches Zutun des Beschwerdeführers im Verfahrensrecht ist jeglichen kontinentaleuropäischen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten unbekannt. Eine etwaige gütliche Einigung sollte vielmehr durch einen Konsens der Beteiligten herbeigeführt werden, was bisher durch eine konsensuale Entscheidung zwischen der nationalen betroffenen und der federführenden Aufsichtsbehörde erfolgt. Laut dem Verordnungsvorschlag würde das Abstimmungsverfahren bei Rücknahme einer Beschwerde nicht weitergeführt werden. Zusätzlich beschränkt die vorliegende Regelung die Rechtsschutzmöglichkeiten des Beschwerdeführers nach Artikel 78 DSGVO, da seine Klagebefugnis durch Rücknahme der Beschwerde beseitigt wird.

Der Bundesrat fordert daher eine Streichung von Artikel 5 Satz 3 sowie von Artikel 11 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags. Sollte an der Regelung trotz der Bedenken festgehalten werden, muss der Beschwerdeführer zumindest bezüglich der Rechtsfolgen belehrt werden.

- b) Dem Beschwerdeführer werden durch das zwingend zu verwendende Beschwerdeformular im Anhang des Verordnungsvorschlags Pflichten wie beispielsweise die Erbringung eines Identitätsnachweises oder die Unterzeichnung einer Beschwerde auferlegt, die weit über die Anforderungen der DSGVO hinausgehen. Zusätzlich wird ihm die Einreichung einer Beschwerde durch Vorlage einer nicht vertraulichen Fassung, wenn eine vertrauliche Bearbeitung gewünscht ist, erschwert, denn Artikel 3 des Verordnungsvorschlags legt den erforderlichen Inhalt einer nicht vertraulichen Fassung nicht fest.

Der Bundesrat fordert daher die Streichung der Erbringung eines Identitätsnachweises sowie die Unterzeichnung des Beschwerdeformulars. Weiterhin ist es aus Sicht des Bundesrates erforderlich, den Inhalt einer nichtvertraulichen Fassung der Beschwerdedokumente festzulegen.

- c) Der Bundesrat stellt überdies fest, dass der Beschwerdeführer gegenüber den anderen Parteien des Verfahrens insgesamt eine deutlich schwächere Position hat:
 - Insbesondere beschränkt sich das Einsichtsrecht auf eine nichtvertrauliche Fassung der Dokumente, die jedoch trotzdem der Pflicht zur Ver-

traulichkeit unterliegt. Diese Verpflichtung (Artikel 15 Absätze 4 und 5 des Verordnungsvorschlags) könnte etwaige andere parallele Verfahren sperren und schränkt die Verfahrensstellung des Betroffenen aus Artikel 77 und 78 DSGVO unverhältnismäßig ein. Es sollte insoweit bei der bisherigen Rechtslage verbleiben, das heißt das jeweilige nationale Verfahrens- und Prozessrecht sollte einschlägig sein.

- Weiterhin erhalten die von der Untersuchung betroffenen Parteien ein Anhörungsrecht im Zusammenhang mit dem überarbeiteten Beschlussentwurf nach Artikel 17 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags. Der Beschwerdeführer hingegen hat nur ein Anhörungsrecht vor Abweisung einer Beschwerde (Artikel 11 Absatz 2) und die Möglichkeit zur Stellungnahme nach Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde bei einem überarbeiteten Entwurf eines Beschlusses (Artikel 12 Absatz 1). Alle am Verfahren betroffenen Parteien sollten insoweit gleichgestellt werden.

6. Der Bundesrat stellt fest, dass aus seiner Sicht wesentliche Regelungen im Verordnungsvorschlag fehlen:
 - a) Artikel 3 des Verordnungsvorschlags bestimmt, dass innerhalb eines Monats durch die nationale betroffene Aufsichtsbehörde zu prüfen ist, ob die Angaben im Beschwerdeformular als vollständig anzusehen sind. Die Fälle, wie mit unvollständigen Formularen umzugehen ist und wie zu verfahren wäre, wenn eine Vervollständigung nicht innerhalb einer gesetzten Frist erfolgen würde, bleiben ungeregelt und sollten geregelt werden.
 - b) Hinsichtlich der Rücknahme einer Beschwerde sollte in Artikel 5 des Verordnungsvorschlags klargestellt werden, dass eine Rücknahme einer Beschwerde nicht zu einer Sperrwirkung oder zum Verlust des Beschwerderechts in der gleichen Angelegenheit, sondern vielmehr nur zur Einstellung des aktuellen Beschwerdeverfahrens führt.
7. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Verordnungsvorschlag in Artikel 24 eine Anhörungspflicht des EDSA gegenüber den von der Untersuchung betroffenen Parteien vorsieht. In der bisherigen Regelung ist eine Anhörung nur im Ausnahmefall vorgesehen, wenn die Anhörung durch die nationalen Aufsichtsbehörden unterblieben ist. Der Bundesrat hält das bisherige Verfahren für ausreichend und bittet um Streichung.

8. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die in Artikel 28 des Verordnungsvorschlags geregelten endgültigen Maßnahmen in Dringlichkeitsverfahren, welche beim EDSA nach Artikel 66 Absatz 2 DSGVO beantragt werden, mit Inkrafttreten der Verfahrensordnung auf das Hoheitsgebiet der beantragenden Aufsichtsbehörde beschränkt werden sollen. Der Bundesrat fordert, dass die beantragten Maßnahmen durch die Beteiligung des EDSA - wie bisher auch - im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Gültigkeit erlangen können.
9. Der Bundesrat regt an, dass das Verfahren aus Artikel 61, 62 DSGVO nicht durchlaufen werden muss, bevor ein Dringlichkeitsverfahren eingeleitet wird. Wenn sich bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens abzeichnet, dass keine Konsensfindung über den Umfang einer Untersuchung, die auf einer Beschwerde basiert, zwischen federführender und nationaler betroffener Aufsichtsbehörde möglich ist, würde ein Verfahren nach Artikel 61, 62 DSGVO zu weiteren Verzögerungen führen, ohne einen Mehrwert zu bieten. Sowohl das Dringlichkeitsverfahren sollte unmittelbar nach Vorlage der Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte nach Artikel 9 Absatz 3 eingeleitet werden können, als auch die Weiterführung des Verfahrens Artikel 61 f DSGVO zur Verfügung stehen.
10. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.