

Sind Aufsichtsbehörden einer staatlichen Aufsicht unterworfen, so ist die von der Richtlinie geforderte Unabhängigkeit nicht gegeben. (EuGH)

Urteil des EuGH vom 9. März 2010, Az.: C-518/07

Normen:

Art. 28 Abs. 1 Richtlinie 95/46/EG

Leitsätze:

- 1. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch nichtöffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen zuständigen Kontrollstellen in den Bundesländern staatlicher Aufsicht unterstellt. Sie hat damit gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 28 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr verstoßen, weil sie das Erfordernis, dass diese Stellen ihre Aufgaben „in völliger Unabhängigkeit“ wahrnehmen, falsch umgesetzt hat.**
- 2. Art. 28 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten im nichtöffentlichen Bereich zuständigen Kontrollstellen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen. Diese Unabhängigkeit schließt nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, erfüllen.**

Worum ging es?

Die Europäische Kommission hat die Bundesrepublik wegen Vertragsverletzung verklagt, weil sie die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Kontrollstellen (Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich) als nicht erfüllt ansieht. Sie moniert, dass alle diese Kontrollstellen der Länder staatlicher Aufsicht unterstehen. Die Bundesrepublik stellte sich auf den Standpunkt, es genüge, dass die Aufsichtsbehörden von den Stellen unabhängig seien, die sie zu kontrollieren haben. Für weitergehende Anforderungen fehle der Gemeinschaft die Regelungskompetenz.

Der EuGH gab der Kommission in vollem Umfang Recht.

Rechtliche Zusammenfassung

Art. 28 (Kontrollstelle) der Richtlinie 95/46 bestimme:

„(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass eine oder mehrere öffentliche Stellen beauftragt werden, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen.

Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr.

(2) ...

Gegen beschwerende Entscheidungen der Kontrollstelle steht der Rechtsweg offen.

(4) ...

(5) Jede Kontrollstelle legt regelmäßig einen Bericht über ihre Tätigkeit vor.

Dieser Bericht wird veröffentlicht.

(6) ...“

Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1) sei auf der Grundlage von Art. 286 EG erlassen worden. Sie bestimme in Art. 44 Abs. 1 und 2:

"(1) Der Europäische Datenschutzbeauftragte [im Folgenden: EDSB] übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus.

(2) Der EDSB ersucht in Ausübung seines Amtes niemanden um Weisung und nimmt keine Weisungen entgegen."

Die Beurteilung der Begründetheit der vorliegenden Klage hänge davon ab, welche Tragweite das Unabhängigkeitserfordernis des Art. 28 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46 habe, und somit von der Auslegung dieser Bestimmung. In diesem Zusammenhang seien deren Wortlaut sowie die Ziele und die Systematik der Richtlinie 95/46 heranzuziehen.

Was erstens den Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46 angehe, sei angesichts des Fehlens einer Definition in der Richtlinie auf den gewöhnlichen Sinn der Wendung in völliger Unabhängigkeit abzustellen. In Bezug auf öffentliche Stellen bezeichne der Begriff Unabhängigkeit in der Regel eine Stellung, in der gewährleistet sei, dass die betreffende Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln könne.

Entgegen dem Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland deute nichts darauf hin, dass das Unabhängigkeitserfordernis allein das Verhältnis zwischen den Kontrollstellen und den ihrer Kontrolle unterstellten Einrichtungen betreffe. Im Gegenteil werde der Begriff Unabhängigkeit durch das Adjektiv völlig verstärkt, was eine Entscheidungsgewalt impliziere, die jeglicher Einflussnahme von außerhalb der Kontrollstelle, sei sie unmittelbar oder mittelbar, entzogen ist.

Der Gerichtshof hebt sodann hervor, dass die Richtlinie den freien Verkehr der Daten zwischen Mitgliedstaaten gewährleisten soll der für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts nach Art. 14 Abs. 2 EG erforderlich sei.

Da der freie Verkehr personenbezogener Daten das Recht auf Privatsphäre beeinträchtigen könne, habe die Richtlinie 95/46 zum Ziel, den durch die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften garantierten Schutz nicht zu verringern, sondern vielmehr in der Gemeinschaft bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ein hohes Niveau des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.

Die in Art. 28 der Richtlinie 95/46 vorgesehenen Kontrollstellen seien die Hüter dieser Grundrechte und Grundfreiheiten, und ihre Einrichtung in den Mitgliedstaaten gelte, wie es im 62. Erwägungsgrund der Richtlinie heißt, als ein wesentliches Element des Schutzes der Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

Um diesen Schutz zu gewährleisten, müssten die Kontrollstellen zum einen die Achtung des Grundrechts auf Privatsphäre und zum anderen die Interessen, die den freien Verkehr personenbezogener Daten verlangen, miteinander ins Gleichgewicht bringen. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der nationalen Kontrollstellen solle die wirksame und zuverlässige Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherstellen und ist im Licht dieses Zwecks auszulegen. Sie sei eingeführt worden, um die von ihren Entscheidungen betroffenen Personen und Einrichtungen stärker zu schützen, und nicht, um diesen Kontrollstellen selbst oder ihren Bevollmächtigten eine besondere Stellung zu verleihen. Folglich müssten die Kontrollstellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben objektiv und unparteiisch vorgehen. Hierzu müssten sie vor jeglicher Einflussnahme von außen

einschließlich der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme des Bundes oder der Länder sicher sein und nicht nur vor der Einflussnahme seitens der kontrollierten Einrichtungen.

Der Gerichtshof zieht sodann eine Parallele zur Regelung des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) nach Art. 286 EG und der Verordnung Nr. 45/2001. Diese betreffen die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie den freien Verkehr dieser Daten, die Richtlinie verfolge die gleichen Ziele in Bezug auf die Verarbeitung solcher Daten in den Mitgliedstaaten.

Nach Art. 44 Abs. 1 der Verordnung Nr. 45/2001 über den EDSB sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus. In Abs. 2 werde dies dahin erläutert, dass der EDSB in Ausübung seines Amtes niemanden um Weisung ersuche und keine Weisungen entgegennehme.

Beide Regelungen seien homogen auszulegen, so dass nicht nur die Unabhängigkeit des EDSB, sondern auch die der nationalen Stellen impliziert, dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben keinerlei Weisungen unterliegen.

Da Wortlaut, Systematik und Ziele des Art. 28 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46 sowie von den Zielen eine klare Auslegung erlaubten, sei ein Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Richtlinie nicht angezeigt.

Nach alledem sei Art. 28 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten im nichtöffentlichen Bereich zuständigen Kontrollstellen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, die es ihnen ermögliche, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen. Diese Unabhängigkeit schließe nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, erfüllen.

Eine staatliche Aufsicht gleich welcher Art ermögliche es der Regierung des betroffenen Landes oder einer Stelle der ihr untergeordneten Verwaltung grundsätzlich, auf Entscheidungen der Kontrollstellen unmittelbar oder mittelbar Einfluss zu nehmen bzw. diese Entscheidungen aufzuheben und zu ersetzen.

Zwar habe, die staatliche Aufsicht a priori nur sicherstellen, dass das Handeln der Kontrollstellen den geltenden nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen entspricht. Es lasse sich aber nicht ausschließen, dass die Aufsichtsstellen, die Teil der allgemeinen Staatsverwaltung und damit der Regierung des jeweiligen Landes unterstellt sind, nicht zu objektivem Vorgehen in der Lage seien, wenn sie die Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten auslegen und anwenden.

Die Regierung des betroffenen Landes habe nämlich möglicherweise ein Interesse an der Nichteinhaltung der Vorschriften. Sie könne selbst involvierte Partei dieser Verarbeitung sein, wenn sie davon betroffen ist oder sein könnte, z. B. im Fall einer Kooperation von öffentlichen und privaten Stellen oder im Rahmen öffentlicher Aufträge an den privaten Bereich. Außerdem könnte sie ein besonderes Interesse haben, wenn sie für bestimmte ihrer Aufgaben, insbesondere zu Zwecken der Finanzverwaltung oder der Strafverfolgung, Zugang zu Datenbanken benötigt oder ein solcher Zugang einfach nur sachdienlich ist. Im Übrigen könnte diese Regierung auch geneigt sein, wirtschaftlichen Interessen den Vorrang zu geben, wenn es um die Anwendung der genannten Vorschriften durch bestimmte Unternehmen geht, die für das Land oder die Region wirtschaftlich von Bedeutung sind.

Hinzu komme, dass bereits die bloße Gefahr einer politischen Einflussnahme der Aufsichtsbehörden auf die Entscheidungen der Kontrollstellen ausreiche, um deren unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen. So könne es, einen vorauseilenden Gehorsam der Kontrollstellen im Hinblick auf die Entscheidungspraxis der Aufsichtsstellen geben.

Der Gerichtshof erläutert sodann im Einzelnen, warum das Demokratieprinzip der Unabhängigkeit nicht entgegensteht.

Dieser Grundsatz bedeute nicht, dass es außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus keine öffentlichen Stellen geben könne, die von der Regierung mehr oder weniger unabhängig sind. Das Bestehen und die Bedingungen für das Funktionieren solcher Stellen seien in den Mitgliedstaaten durch Gesetz und in einigen Mitgliedstaaten sogar in der Verfassung geregelt, und diese Stellen seien an das Gesetz gebunden und unterlägen der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte. Solche unabhängigen öffentlichen Stellen, wie es sie im Übrigen auch im deutschen Rechtssystem gebe, hätten häufig Regulierungsfunktion oder nähmen Aufgaben wahr, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssten, blieben dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen. Eben dies sei bei den Aufgaben der Kontrollstellen für den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten der Fall. Ein parlamentarischer Einfluss könne etwa durch die Bestellung des Leitungspersonals und durch Rechenschaftspflichten gesichert werden.

Art. 100a EG-Vertrag, auf den die Richtlinie 95/46 gestützt sei, sei als Kompetenzgrundlage ausreichend. Diese Bestimmung ermächtige den Gemeinschaftsgesetzgeber zum Erlass von Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts, wobei die entsprechenden Maßnahmen tatsächlich dieses Ziel verfolgen und dazu beitragen müssten, Hemmnisse für die mit dem EG-Vertrag garantierten wirtschaftlichen Freiheiten zu beseitigen.

Die Unabhängigkeit der Kontrollstellen sei im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie 95/46 wesentliches Element. Sie sei erforderlich, um in allen Mitgliedstaaten ein gleich hohes Niveau des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu schaffen, und trage so zum freien Datenverkehr bei, der für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist.

Bedeutung für das Datenschutzrecht

Das Urteil hat weitreichende Bedeutung für die Organisation der Datenschutzkontrolle in Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten. Es stellt klar, dass jegliche Aufsicht mit der Unabhängigkeit unvereinbar ist. Eine Aufsicht ist auch durch das Demokratieprinzip nicht geboten.

Praktische Konsequenzen

Das Urteil zwingt alle Länder, die Datenschutzaufsichtsbehörden von jeglicher staatlicher Aufsicht freizustellen. Für Datenschutzaufsicht im öffentlichen Bereich (Bundes- und Landesbeauftragte) gelten die gleichen Anforderungen, auch wenn sie nicht Gegenstand des Verfahrens waren.

Dies sollte Anlass geben, auch die bisher fachlich und regional stark zersplitterte Datenschutzaufsicht neu zu gliedern und dadurch ihre Effizienz und Transparenz zu verbessern.

Datum 09.03.2010