

Bindende Mehrheitsentscheidungen der DSK

Eckpunktepapier des AK DSK 2.0

Ausgangspunkt: Die Aufsichtsbehörden sollen und wollen eine einheitliche Rechtsanwendung unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit fördern und ihre Zusammenarbeit dazu stärken.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) fordert zum einen, dass die Aufsichtsbehörden die einheitliche Anwendung der DS-GVO fördern sollen und zu diesem Zweck untereinander sowie mit der Kommission zusammenarbeiten sollen (Art. 51 Abs. 1 DS-GVO) und zum anderen, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß dieser Verordnung völlig unabhängig sind (Art. 52 Abs. 2 DS-GVO), dies nicht zuletzt aufgrund Art. 8 Abs. 3 GRCh. Die Pflicht zur harmonisierenden Anwendung der DS-GVO führt zum Erfordernis, eine stärkere Abstimmung der Aufsichtspraxis der Aufsichtsbehörden untereinander zu erreichen, insbesondere dann, wenn in einem Mitgliedstaat mehrere Aufsichtsbehörden bestehen, die eine einheitliche Anwendung gewährleisten müssen. Zu diesem Zweck empfiehlt der Arbeitskreis DSK 2.0 ein auf Freiwilligkeit beruhendes Kooperationsystem der deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden zu etablieren, in dem unter bestimmten Voraussetzungen bindende Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können, aber zugleich die notwendige Unabhängigkeit der einzelnen Aufsichtsbehörden gewahrt wird.

Folgende Rahmenbedingungen hinsichtlich des Entscheidungsbereichs, der Entscheidungsthemen, der Bindung an Mehrheitsentscheidungen, des Entscheidungsquorums, der Grenzen von Mehrheitsentscheidungen und Abweichungsmöglichkeiten sind für die Fassung und Gestaltung von Mehrheitsentscheidungen aus Sicht des AK DSK 2.0 maßgeblich:

Je nach Entscheidungsgegenstand sind sowohl der nicht-öffentliche als auch der öffentliche Bereich einer bindenden Mehrheitsentscheidung zugänglich.

Bedarf nach einer einheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts besteht zuvörderst im nicht-öffentlichen Bereich. Im öffentlichen Bereich besteht jedoch ebenfalls das Erfordernis nach einer einheitlichen Klärung von allgemeinen und übergreifenden Fragestellungen, z.B., wenn öffentliche Stellen Bundesrecht anwenden. Da die DS-GVO außerdem gleichermaßen für den nicht öffentlichen Bereich wie den öffentlichen Bereich gilt (z.B. Pflichten der Verantwortlichen und Rechte der betroffenen Person), kann die Geltung von Auslegungen bestimmter Regelungen für einen Bereich nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.

Ausschließliche Zuständigkeiten einzelner Aufsichtsbehörden (z.B. des BfDI für Telekommunikation oder der Landesbeauftragten für bestimmte Landesangelegenheiten), in denen nur die zuständige Aufsichtsbehörde die Rechts- und Sachfragen entscheiden kann sowie regionale und sektorspezifische Besonderheiten sollten Mehrheitsentscheidungen grds. nicht zugänglich sein.

Beschlüsse und (partiell) Orientierungshilfen sind geeignete Entscheidungsformen für eine bindende Mehrheitsentscheidung.

Bezogen auf die Entscheidungsformen der Geschäftsordnung der DSK in A III. eignen sich insbesondere Beschlüsse und (partiell) Orientierungshilfen für bindende Mehrheitsentscheidungen der DSK.

Solche Beschlüsse können Auslegungsfragen abstrakter gesetzlicher Begriffe (Tatbestandsvoraussetzungen oder Rechtsfolgen) in Form von Kommentierungen und Inhaltsbestimmungen betreffen. Beschlüsse können aber auch Anwendungsfragen beantworten, wie abstrakte gesetzliche Vorgaben auf

eine Gruppe von Fallkonstellationen anzuwenden sind. Des Weiteren können Beschlüsse Bewertungsfragen betreffen, die in der Praxis vielfach genutzte technische Systeme betreffen, um die Zulässigkeit des Systems oder bestimmte Gestaltungen festzulegen.

Für bindende Mehrheitsentscheidungen müssen solche Anwendungs-, Auslegungs- und Bewertungsfragen so abstrakt sein, dass den zuständigen Aufsichtsbehörden in der Würdigung des Einzelfalls und in der Entscheidung über die zu (oder nicht zu) treffenden Aufsichtsmaßnahmen ein ausreichender Handlungsspielraum verbleibt.

Orientierungshilfen und Standardisierungen als fachliche Anwendungshilfen für Verantwortliche, Auftragsverarbeiter, Hersteller und die Öffentlichkeit sind einer partiellen rechtlichen Bindung zugänglich, wenn es um die Auslegung bestimmter datenschutzrechtlicher Anforderungen und eine klare, eindeutige Unterscheidung zwischen rechtlich zulässigen und unzulässigen Handlungsweisen geht. Diese rechtlichen Erwägungen, deren Verbindlichkeit angestrebt wird, sollten gesondert herausgestellt werden und auf sie sollte die bindende Entscheidung in Form eines Beschlusses begrenzt werden.

Die bindenden Mehrheitsentscheidungen sollten aber nur für gezielt formulierte Entscheidungssätze („Tenor“, Gesamtergebnis) gelten und nicht für die Begründung des Beschlusses, um den Aufsichtsbehörden ausreichend Begründungsspielraum in der Praxis vorzubehalten.

Die rechtliche Bindungswirkung beruht auf der Selbstbindung der Aufsichtsbehörden der DSK.

Bei mehrheitlichen oder einstimmigen Entscheidungen der DSK besteht für die einzelnen Aufsichtsbehörden bereits eine soziale Bindung dahingehend, sich wegen der Verpflichtung zur weiteren Zusammenarbeit im Ergebnis an diese Entscheidung zu halten. Darüber hinaus soll eine rechtliche Bindung von Entscheidungen der DSK durch die Selbstbindung ihrer Mitglieder entstehen. Sie binden sich selbst entweder durch die gemeinsamen beschlussartig gefassten Entscheidungen oder durch die diesen Entscheidungen entsprechende Verwaltungspraxis.

Die DSK hat Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Reichweite der mittelbaren rechtlichen Wirkung, indem sie die jeweiligen Entscheidungen spezifisch ausgestaltet. Die Wahl des Gegenstands der Entscheidung beeinflusst, wer sich in welcher Frage auf die Entscheidung berufen kann. Die Abstraktheit der Entscheidungen bestimmt den Umfang und die Intensität der Bindung der einzelnen Aufsichtsbehörde. So kann auch nach der Mehrheitsentscheidung noch ein weiter Beurteilungs- oder Ermessensspielraum der Aufsichtsbehörde verbleiben. In den bindenden Mehrheitsentscheidungen können Aussagen zu Pflichten der Verantwortlichen, zu Fragen des objektiven Rechts oder auch zu subjektiven Rechten getroffen werden.

Die Aufsichtsbehörden der DSK sollen die Aufhebung der Bindungswirkung beantragen können. Weitere Grenzen der Bindungswirkung können aus gegenläufigen Entscheidungen der Kommission, des EDSA, und von Gerichten folgen.

Jede Aufsichtsbehörde soll die Möglichkeit haben, in der DSK einen Antrag zu stellen, bindende Entscheidungen aufzuheben oder abzuändern. Diese Möglichkeit ist in die Geschäftsordnung aufzunehmen.

Die Bindung einer Aufsichtsbehörde an die Mehrheitsentscheidung im Innenverhältnis zur DSK entfällt durch eine rechtskräftige widersprechende Entscheidung des zuständigen Gerichts. Dies gilt nicht nur für den Tenor der Gerichtsentscheidung, sondern auch für die tragenden Gründe, die erwarten lassen, dass das Gericht in vergleichbaren Fällen wieder so entscheiden wird. Die Bindung entfällt auch bei

verbindlichen Regelungen des Gesetzgebers oder anderen im jeweiligen Zusammenhang zuständigen Stellen (z.B. Europäische Kommission), die der bisher bindenden Entscheidung widersprechen. Die Bindung entfällt ebenso bei einschlägigen bindenden Entscheidungen des EDSA. Sie entfällt nicht bei widersprechenden Beschlüssen des EDSA ohne Bindungswirkung. Allerdings sollte die DSK dann prüfen, ob sie ihre bisherige Entscheidung abändert.

Durch ein 2/3 Quorum mit Opt-Out-Möglichkeit ist die DSK handlungsfähig unter Wahrung der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder und deren abweichenden Auffassungen.

Eine Bindung der Aufsichtsbehörde soll durch einen mit Zwei-Drittel-Mehrheit getroffenen Beschluss der DSK entstehen mit der Möglichkeit der nicht zustimmenden Aufsichtsbehörde, sich dieser Bindung ausdrücklich durch eine entsprechende Erklärung zu entziehen. Dadurch wird die einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts unter Wahrung der Unabhängigkeit jeder Aufsichtsbehörde angemessen berücksichtigt. Durch die Opt-Out-Option wird gewährleistet, dass bindende Entscheidungen auch bzgl. ambitionierterer Beschlüsse getroffen werden, die nicht durch Abstrahierungen und Relativierungen die Sichtweise jeder einzelnen Aufsichtsbehörde integrieren müssen.

Die bindenden Mehrheitsentscheidungen werden zunächst in Form einer Regelung der Geschäftsordnung eingeführt und erprobt. Eine gesetzliche Regelung im BDSG ist denkbar und wird geprüft.

Die DSK sollte zunächst mittels einer Änderung der Geschäftsordnung bindende Mehrheitsentscheidungen in die Beschlusspraxis der DSK einführen und erproben und im zweiten Schritt eine gesetzliche Regelung anstreben, wenn dies rechtlich möglich und gewollt ist. Dies erfordert weitere Prüfungen.

Empfehlung

Der AK DSK 2.0 regt an, folgende Regelung in die Geschäftsordnung der DSK nach A IV. 3. Absatz 3 als neuen Absatz 4 aufzunehmen:

„Beschlüsse verabschiedet die Konferenz mit einer Mehrheit von mindestens 12 Stimmen (2/3). Sie haben für die Mitglieder der DSK bindende Wirkung. Sie dienen nicht dem Schutz Dritter und begründen keine einklagbaren Rechte. Jedes Mitglied der DSK, das der Mehrheitsentscheidung nicht zustimmt, kann zusätzlich zu seiner Stimmabgabe erklären, dass es sich dieser Bindung nicht unterwirft. Diese Erklärung wird zusammen mit dem Beschluss veröffentlicht. Jedes Mitglied kann die Aufhebung oder Abänderung bindender Beschlüsse beantragen.“