

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Paket der Kommission zu freien und fairen Wahlen zum Europäischen Parlament

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich.)

(2019/C 47/05)

Die Arbeitsweise der Union beruht auf einer repräsentativen Demokratie. Die politische Kommunikation ist für die Teilhabe der Bürger, der politischen Kräfte und Kandidaten am demokratischen Leben und für das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung von wesentlicher Bedeutung. Diese Rechte und Freiheiten hängen mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation sowie dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten zusammen. In diesem Jahr hat der EDSB in seiner Stellungnahme 3/2018 zur Online-Manipulation die Risiken für die Grundrechte auf konzentrierten Märkten hervorgehoben.

Im Zusammenhang mit der Rede zur Lage der Union 2018 legte die Kommission ein Sicherheitspaket mit Schwerpunkt auf freien und fairen Wahlen zum Europäischen Parlament vor. Dieses Paket besteht aus einer Mitteilung, einem Leitfaden zur Anwendung des EU-Datenschutzrechts im Zusammenhang mit Wahlen, einer Empfehlung und einem Vorschlag für eine Verordnung im Hinblick auf ein Überprüfungsverfahren für im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament begangene Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten. Der EDSB nimmt den Verweis auf die Rolle von Plattformen sozialer Medien sowie auf die Kohärenz dieser Initiative mit dem Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation im Internet zur Kenntnis. Angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai des nächsten Jahres und der zahlreichen anderen nationalen Wahlen, die für 2019 geplant sind, nimmt der EDSB auch die Empfehlungen für die Einrichtung nationaler Wahlnetze und eines europäischen Koordinierungsnetzes zur Kenntnis. Er nutzt diese Gelegenheit, um seine Bereitschaft zur Mitarbeit in diesem europäischen Netz zu bekunden. Es würde die Maßnahmen des EDSB in diesem Bereich ergänzen, insbesondere den Workshop, den er im Februar nächsten Jahres ausrichtet. Der EDSB begrüßt auch die Empfehlung an die Mitgliedstaaten, eine umfassende Bewertung der Risiken vorzunehmen, die mit den Wahlen zum Europäischen Parlament verbunden sind, um mögliche Cybervorfälle zu ermitteln, die die Integrität des Wahlprozesses beeinträchtigen könnten, und betont die Dringlichkeit dieser Angelegenheit.

Grundsätzlich ist der EDSB der Auffassung, dass zur weiteren Klarstellung ein Hinweis hätte aufgenommen werden können, aus dem hervorgeht, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch das Europäische Parlament, die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen und den Ausschuss unabhängiger Persönlichkeiten in den Geltungsbereich der 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⁽¹⁾ (vormals Verordnung (EG) Nr. 45/2001) fällt. Darüber hinaus gibt der EDSB im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Verordnung konkret mehrere Empfehlungen ab, die u. a. die Präzisierung des Anwendungsbereichs der Maßnahmen und der ergänzenden Ziele solcher Sanktionen, die Berücksichtigung von Entscheidungen des EDSB zur Feststellung eines Verstoßes gegen die Verordnung (EU) 2018/1725, den Verweis auf den derzeitigen Rechtsrahmen für den Datenschutz bei der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und dem EDSB und die Gewährleistung der Vertraulichkeit des Informationsaustauschs im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und dem Ausschuss unabhängiger Personen betreffen.

1. Einleitung und Hintergrund

1. Vor dem Hintergrund der Rede zur Lage der Union 2018 legte die Kommission am 12. September 2018 ein Sicherheitspaket vor, dessen Schwerpunkt auf freien und fairen Wahlen zum Europäischen Parlament liegt. Es besteht aus einem Legislativvorschlag, der von drei nichtlegislativen Maßnahmen flankiert wird:
 - einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 im Hinblick auf ein Überprüfungsverfahren für im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament begangene Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten (COM(2018) 636 final/2) (im Folgenden „vorgeschlagene Verordnung“);

⁽¹⁾ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

- einer Mitteilung zur Gewährleistung freier und fairer Europawahlen (COM(2018) 637 final) (im Folgenden „Mitteilung“);
 - einer Empfehlung zu Wahlkooperationsnetzen, zu Online-Transparenz, zum Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament (C(2018) 5949 final) (im Folgenden „Empfehlung“) und
 - einem Leitfaden zur Anwendung des EU-Datenschutzrechts im Zusammenhang mit Wahlen (COM(2018) 638 final) (im Folgenden „Leitfaden“).
2. Dieses Paket wurde angenommen, um faire und freie Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 unter Berücksichtigung der neuen Herausforderungen zu gewährleisten, die sich aus der Online-Kommunikation und jüngsten Enthüllungen wie dem Fall „Facebook/Cambridge Analytica“ ergeben^(?). Es wird zusammen mit einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Kompetenzzentrums für Cybersicherheit in Industrie, Technologie und Forschung und des Netzes nationaler Koordinierungszentren (COM(2018) 630 final)^(?) vorgelegt.
 3. Es ergänzt die Mitteilung der Kommission „Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept“ (COM(2018) 236 final) vom 26. April 2018, die auf die Förderung eines transparenteren, vertrauenswürdigeren und rechenschaftspflichtigeren Online-Umfelds abzielt. Eines der darin anvisierten Hauptergebnisse, der auf Selbstregulierung basierende Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, wurde am 26. September 2018 veröffentlicht. Darüber hinaus hat die Kommission die Stellungnahme des „Sounding Board of the Multi-stakeholder forum on the Code of Practice“ veröffentlicht⁽⁴⁾. Die in dieser Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen, einschließlich dieses Verhaltenskodex, ergänzen die laufenden Arbeiten des EAD. Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018^(?) werden die Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bis Ende des Jahres in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen überarbeiteten Aktionsplan zur Bekämpfung von Desinformation vorlegen⁽⁶⁾.
 4. Die vorgeschlagene Verordnung zielt darauf ab, „für europäische politische Parteien und Stiftungen, die Verstöße gegen Datenschutzvorschriften ausnutzen, um auf das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament bewusst Einfluss zu nehmen oder Einfluss zu nehmen zu versuchen, finanzielle Sanktionen vorzusehen“^(?). Zusätzlich zu den finanziellen Sanktionen in Höhe von 5 % ihres Jahresbudgets⁽⁸⁾, die gegen europäische politische Parteien oder Stiftungen verhängt werden könnten, würde ein neuer Tatbestand „in die Liste der Verstöße aufgenommen werden, die eine europäische politische Partei oder Stiftung daran hindern, in dem Jahr, in dem die Sanktion verhängt wurde, Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union zu beantragen“⁽⁹⁾. In ihrer Empfehlung fordert die Kommission die gemäß der Datenschutz-Grundverordnung eingerichteten nationalen Datenschutzbehörden auf, unverzüglich und proaktiv die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (im Folgenden „Behörde“)⁽¹⁰⁾ über ihre Entscheidungen zu informieren, in denen sie festgestellt haben, dass gegen Vorschriften zum Datenschutz verstoßen wurde, wenn aus dieser Entscheidung folgt, dass der Verstoß mit politischen Tätigkeiten einer europäischen politischen Partei oder europäischen politischen Stiftung „mit dem Ziel einer Einflussnahme auf Wahlen zum Europäischen Parlament“ zusammenhängt⁽¹¹⁾. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten ferner, politische Parteien oder Stiftungen auf nationaler und regionaler Ebene gegebenenfalls „mit geeigneten Sanktionen zu belegen“⁽¹²⁾.
 5. Darüber hinaus wird in der Empfehlung die Einrichtung eines nationalen Netzes für Wahlen in jedem Mitgliedstaat sowie eines europäischen Koordinierungsnetzes für die Wahlen zum Europäischen Parlament befürwortet⁽¹³⁾.

^(?) Mitteilung, S. 2.

^(?) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5681_de.htm

⁽⁴⁾ Der Kodex und sein Anhang sowie die Stellungnahme des Sounding Board sind abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

^(?) Abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf>.

⁽⁶⁾ Mitteilung, S. 10.

^(?) Begründung des Verordnungsvorschlags, S. 2.

⁽⁸⁾ Siehe Artikel 27 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1141/2014 und das Informationsblatt der Kommission zu freien und fairen Wahlen zum Europäischen Parlament, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-free-fair-elections_de.pdf.

⁽⁹⁾ Begründung des Verordnungsvorschlags, S. 6.

⁽¹⁰⁾ Diese Behörde wurde auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1141/2014 (Artikel 6) eingerichtet.

⁽¹¹⁾ Empfehlung 6: Auf Seite 7 ihrer Mitteilung „fordert die Kommission die Mitgliedstaaten [ferner] auf, im Einklang mit dem geltenden nationalen und Unionsrecht die Weitergabe von Informationen durch die Datenschutzbehörden an die für die Wahlbeobachtung und die Überwachung von Tätigkeiten und Finanzierung politischer Parteien zuständigen Behörden zu fördern, wenn sich aus ihren Entscheidungen schlussfolgern lässt oder es hinreichende Gründe für die Annahme gibt, dass ein Verstoß mit politischen Tätigkeiten von nationalen politischen Parteien oder Stiftungen im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament zusammenhängt“. Nachträgliche Hervorhebung.

⁽¹²⁾ Empfehlung 11.

⁽¹³⁾ Empfehlungen 1 bis einschließlich 5.

Beim dem zuletzt genannten Netz handelt es sich um eine nach dem ersten von der Kommission im April 2018 organisierten Austausch zwischen den EU-Ländern über bewährte Verfahren bei Wahlen eingeleitete Folgemaßnahme. Es würde sich aus nationalen Kontaktstellen zusammensetzen und sollte im Januar und im April 2019 zusammentreten⁽¹⁴⁾. Das Netz ist als europäischer Warnmechanismus in Echtzeit und als Forum für den Austausch von Informationen geplant. Das Ziel der nationalen Netze bestünde unter anderem darin, zwischen nationalen Behörden, die für Wahlfragen und Cybersicherheit zuständig sind, sowie nationalen Datenschutzbehörden und nationalen Regulierungsbehörden und -stellen für den audiovisuellen Bereich den Informationsaustausch zu Fragen zu pflegen, die die Europawahlen beeinträchtigen können. Es wird empfohlen, dass diese nationalen Netze die einschlägigen nationalen Strafverfolgungsbehörden im Einklang mit dem nationalen Recht⁽¹⁵⁾ konsultieren und mit ihnen zusammenarbeiten und dass die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden auf europäischer Ebene gegebenenfalls von Europol unterstützt wird. Der Kommission zufolge können sie auf diese Weise „rasch potenzielle Bedrohungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament erkennen und bestehende Vorschriften, etwa mögliche finanzielle Sanktionen wie die Rückzahlung des öffentlichen Beitrags, zeitnah durchsetzen“⁽¹⁶⁾.

6. Die Kommission legt schließlich mehrere Empfehlungen⁽¹⁷⁾ vor, um transparente politische Werbung im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament zu erleichtern, und fordert die Mitgliedstaaten auf, geeignete Maßnahmen für die Cybersicherheit im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament zu ergreifen und sich zusammen mit Dritten, einschließlich Online-Plattformen und Anbietern von IT-Dienstleistungen, an Sensibilisierungsmaßnahmen zu beteiligen, um die Transparenz zu erhöhen und das Vertrauen in die Wahlverfahren zu stärken.
7. Der Leitfaden verdeutlicht den bestehenden EU-Datenschutzrahmen und seine Anwendung im Zusammenhang mit Wahlen. Der Kommission zufolge kommt es in Anbetracht dessen, dass die Datenschutz-Grundverordnung erstmals im Zusammenhang mit Europawahlen angewendet wird, darauf an, dass alle an den Wahlen beteiligten Akteure eindeutig verstehen, wie diese Regeln bestmöglich anzuwenden sind. Die Kommission betont, dass die nationalen Datenschutzbehörden „ihre erweiterten Befugnisse in vollem Maße nutzen [müssen], um mögliche Verstöße zu ahnden“⁽¹⁸⁾.
8. Am 18. Oktober 2018 forderte der Europäische Rat Maßnahmen zum „Schutz der demokratischen Systeme der Union und zur Bekämpfung von Desinformation, auch im Kontext der bevorstehenden Wahl zum Europäischen Parlament, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte. In diesem Zusammenhang sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen betreffend die Wahlkooperationsnetze, die Online-Transparenz, den Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen, die rechtswidrige Datenmanipulation und die Bekämpfung von Desinformationskampagnen sowie die Verschärfung der Vorschriften für die Finanzierung europäischer politischer Parteien rasch geprüft werden, und die zuständigen Behörden sollten operative Folgemaßnahmen einleiten“⁽¹⁹⁾.
9. Am 25. Oktober 2018 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an und erinnert „an die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Gewährleistung freier und fairer Europawahlen, insbesondere den Änderungsvorschlag zur Verschärfung der Vorschriften über die Finanzierung europäischer politischer Parteien, um die Möglichkeit zu schaffen, finanzielle Sanktionen bei Verstößen gegen die Datenschutzvorschriften zur gezielten Einflussnahme auf das Ergebnis der Europawahlen zu verhängen“, sowie daran, „dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch politische Parteien in der EU der Datenschutz-Grundverordnung unterliegt und dass Verstöße gegen die in dieser Rechtsvorschrift enthaltenen Grundsätze, Rechte und Pflichten weitere Geldstrafen und Sanktionen nach sich ziehen“. Das Europäische Parlament hält „die Einmischung in Wahlen für eine große Gefahr für die Demokratie, die zu bannen gemeinsame Bemühungen erfordert, an denen sich auch Dienstleister, Regulierungsbehörden und politische Akteure und Parteien beteiligen müssen“, und begrüßt dieses Paket der Kommission⁽²⁰⁾. Am 3. Dezember 2018 verabschiedete der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments seine Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Verordnung⁽²¹⁾. Am 6. Dezember 2018 nahm der Ausschuss für konstitutionelle Fragen seinen Bericht über die vorgeschlagene Verordnung⁽²²⁾ an.

⁽¹⁴⁾ Mitteilung, S. 7, und Informationsblatt der Kommission zu freien und fairen Wahlen zum Europäischen Parlament, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-free-fair-elections_de.pdf.

⁽¹⁵⁾ Mitteilung, Fußnote 20: „Dies würde insbesondere Fälle betreffen, in denen ein Wahlverfahren mutwillig manipuliert wird, wozu auch Angriffe auf Informationssysteme zählen. Je nach den Umständen können strafrechtliche Ermittlungen, die zu strafrechtlichen Sanktionen führen können, angebracht sein. Wie bereits erwähnt, wurden die Definitionen von Straftatbeständen und Mindeststrafen für Angriffe auf Informationssysteme mit der Richtlinie 2013/40/EU harmonisiert.“

⁽¹⁶⁾ Mitteilung, S. 7.

⁽¹⁷⁾ Empfehlungen 7 bis einschließlich 10 und 12 bis einschließlich 19.

⁽¹⁸⁾ Mitteilung, S. 8, Ziffer 3 „Anwendung der Datenschutzvorschriften im Wahlprozess“.

⁽¹⁹⁾ Die Schlussfolgerungen sind abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/36776/18-euco-final-conclusions-de.pdf>.

⁽²⁰⁾ Siehe Ziffern 10 bis 12 der Entschließung zur Nutzung von Daten von Facebook-Nutzern durch Cambridge Analytica und den Auswirkungen auf den Datenschutz P8_TA-PROV(2018)0433 (2018/2855 (RSP)), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0433+0+DOC+PDF+V0//DE>, nachträgliche Hervorhebung.

⁽²¹⁾ Abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARE&reference=PE-630.530&format=PDF&language=DE&secondRef=02>.

⁽²²⁾ Abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0435+0+DOC+PDF+V0//EN>.

10. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (im Folgenden „EDSB“) begrüßt die informelle Konsultation durch die Kommission zu der vorgeschlagenen Verordnung, der Empfehlung und den Leitlinien vor deren Annahme sowie die Tatsache, dass ein Teil seiner informellen Kommentare berücksichtigt wurde. Er betont jedoch, dass es sich aufgrund der Kürze der dafür zur Verfügung stehenden Zeit um vorläufige Kommentare handelte. Daher gibt er die folgenden förmlichen Kommentare ab. In diesem Zusammenhang möchte er darauf hinweisen, dass die Kommission den EDSB konsultiert, wenn sie einen Legislativvorschlag zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt.

3. Schlussfolgerung

36. Der EDSB sieht in der politischen Kommunikation eine wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe der Bürger, politischen Kräfte und Kandidaten am demokratischen Leben und für das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und ist der Auffassung, dass diese Rechte und Freiheiten mit dem in Artikel 7 der Charta verankerten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation sowie dem in Artikel 8 der Charta verankerten Recht auf den Schutz personenbezogener Daten zusammenhängen.
37. Der EDSB würdigt die Bezugnahme, insbesondere in der Mitteilung und dem Leitfaden, auf die Rolle von Plattformen sozialer Medien und auf die Kohärenz der Initiative mit dem Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation im Internet.
38. Angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai des nächsten Jahres und der zahlreichen anderen nationalen Wahlen, die für 2019 geplant sind, nimmt der EDSB auch die Empfehlungen für die Einrichtung nationaler Wahlnetze und eines europäischen Koordinierungsnetzes zur Kenntnis. Er nutzt diese Gelegenheit, um seine Bereitschaft zur Mitarbeit in diesem europäischen Netz zu bekunden. Es würde die Maßnahmen des EDSB in diesem Bereich ergänzen, insbesondere den Workshop, den er im Februar nächsten Jahres ausrichtet.
39. Der EDSB begrüßt auch die Empfehlung an die Mitgliedstaaten, eine umfassende Bewertung der Risiken vorzunehmen, die mit den Wahlen zum Europäischen Parlament verbunden sind, um mögliche Cybervorfälle zu ermitteln, die die Integrität des Wahlprozesses beeinträchtigen könnten, und betont die Dringlichkeit dieser Angelegenheit.
40. Grundsätzlich ist der EDSB der Auffassung, dass zur weiteren Klarstellung ein Hinweis hätte aufgenommen werden können, aus dem hervorgeht, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch das Europäische Parlament, die Behörde und den Ausschuss in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/1725 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 fällt.
41. Darüber hinaus gibt der EDSB im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Verordnung konkret mehrere Empfehlungen, u. a. in Bezug auf:
- die Präzisierung des Anwendungsbereichs der Maßnahmen und der ergänzenden Ziele solcher Sanktionen;
 - die Berücksichtigung von Entscheidungen des EDSB zur Feststellung eines Verstoßes gegen die Verordnung (EG) Nr. 2018/1725;
 - die Aufnahme eines Verweises auf den derzeitigen Rechtsrahmen für den Datenschutz bei der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und dem EDSB;
 - die Gewährleistung der Vertraulichkeit des Informationsaustauschs im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und dem Ausschuss der unabhängigen Personen.

Brüssel, 18. Dezember 2018

Giovanni BUTTARELLI

Europäischer Datenschutzbeauftragter
