



GIOVANNI BUTTARELLI
STELLVERTRETENDER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Herrn Giovanni Kessler
Generaldirektor
Europäische Kommission
Europäisches Amt für
Betrugsbekämpfung
(OLAF)
B-1049 Brüssel

Brüssel, den 3. April 2012
GB/RDG/et/D(2012)746 C 2012-0086

Betr.: Ihre Konsultation zu den überarbeiteten Musterdatenschutzvertragsklauseln von OLAF für Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit, die mit Drittlandsbehörden oder internationalen Organisationen abgeschlossen werden

Sehr geehrter Herr Kessler,

vielen Dank für Ihre Konsultation gemäß Artikel 46 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) bezüglich der überarbeiteten Musterdatenschutzvertragsklauseln von OLAF für Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit, die mit Drittlandsbehörden oder internationalen Organisationen abgeschlossen werden („Vertragsklauselentwurf“).

1. Sachverhalt

Am 26. Januar 2012 legte OLAF dem EDSB Musterdatenschutzvertragsklauseln vor, die in Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit mit Drittlandsbehörden oder internationalen Organisationen verwendet werden sollen, und ersuchte den EDSB gemäß Artikel 28 Absatz 1 und Artikel 46 Buchstabe d der Verordnung um Beratung. Durch diesen Vertragsklauselentwurf sollen ältere Vertragsklauseln überarbeitet und ersetzt werden, die OLAF dem EDSB 2006 vorgelegt hatte („Vertragsklauseln von 2006“). Nach Angaben von

OLAF dient die Überarbeitung der Vereinfachung des Wortlauts, der damit den Partnern, mit denen die Vereinbarungen unterzeichnet werden, verständlicher wird.

2. Rechtliche Analyse

2.1. Übermittlungen an Drittländer gemäß der Verordnung 45/2001

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung werden personenbezogene Daten an Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der EU sind und die nicht aufgrund der Richtlinie 95/46/EG erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterworfen sind, nur übermittelt, wenn ein angemessenes Schutzniveau in dem Land des Empfängers oder innerhalb der empfangenden internationalen Organisation gewährleistet ist und diese Übermittlung ausschließlich die Wahrnehmung von Aufgaben ermöglichen soll, die in die Zuständigkeit des für die Verarbeitung Verantwortlichen fallen. Diese Vorschrift ist vor allem für OLAF von Belang, da bei den meisten Drittländern oder internationalen Organisationen, in die von OLAF personenbezogene Daten übermittelt würden, wohl nicht von einem angemessenen Schutzniveau ausgegangen werden kann.

Abweichend von der allgemeinen Vorschrift darf ein Organ oder eine Einrichtung der EU personenbezogene Daten an die genannten Empfänger übermitteln, wenn eine der in Artikel 9 Absatz 6 der Verordnung genannten Ausnahmen greift.

Von den zahlreichen in Artikel 9 Absatz 6 geregelten Ausnahmen ist vor allem Buchstabe d über die Übermittlung entweder für die Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses oder zur Feststellung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen vor Gericht für OLAF von besonderer Bedeutung, da wahrscheinlich viele der von OLAF vorgenommenen internationalen Übermittlungen unter diese Regelung fallen.

Aus dem Blickwinkel des Datenschutzes wäre allerdings eine systematische Nutzung von Ausnahmen nicht rundum zufriedenstellend. Übermittlungen, die gestützt auf die genannten Ausnahmen durchgeführt werden, sollten nicht in großer Zahl erfolgen und nicht struktureller Art sein. Des Weiteren ist der EDSB der Auffassung, dass angemessene Garantien geboten werden müssten, wenn eine Übermittlung, die grundsätzlich unter eine der Ausnahmen von Artikel 9 Absatz 6 fällt, besondere Merkmale aufweist, die für den Schutz der Rechte der betroffenen Person unverhältnismäßig hohe Risiken bedeuten würden. Dies kann beispielsweise aufgrund der Art der betroffenen Daten (z. B. sensible Daten), des Zwecks der Verarbeitung (z. B. Untersuchungen, die in strafrechtliche Ermittlungen münden können) oder des Rechtsrahmens im Bestimmungsland (z. B. überhaupt kein oder nur geringer Datenschutz) gegeben sein.

Ein weiterer Fall möglicher Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer oder internationale Organisationen, die kein angemessenes Schutzniveau gewährleisten, ist in Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung geregelt. Diese Bestimmung besagt, dass der EDSB eine Übermittlung oder eine Kategorie von Übermittlungen personenbezogener Daten an ein Drittland oder eine internationale Organisation genehmigen kann, die kein angemessenes Schutzniveau gewährleisten, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche ausreichende Garantien bietet, die sich insbesondere aus entsprechenden Vertragsklauseln ergeben können.

Der Zweck der Vertragsklauseln von OLAF (der von 2006 und der neuen) besteht darin, einen Rahmen für angemessene Garantien zu bieten, innerhalb dessen die Übermittlungen an Drittländer stattfinden können, die kein angemessenes Schutzniveau gewährleisten, und innerhalb dessen gleichzeitig die Rechte betroffener Personen weiterhin angemessen gewahrt

werden. Wie bereits erwähnt, können diese Klauseln sowohl im Zusammenhang mit einer Übermittlung nach einer Ausnahme gemäß Artikel 9 Absatz 6 als auch mit einer Übermittlung oder Kategorie von Übermittlungen, die gemäß Artikel 9 Absatz 7 genehmigt werden, eine Rolle spielen.

2.2. Bewertung des Vertragsklauselentwurfs

Mit Blick auf den Vertragsklauselentwurf sind zwei Fragen zu prüfen, und zwar zum einen ihr Inhalt und zum anderen ihre rechtliche Form und ihr sachlicher Geltungsbereich. Auf diese beiden Aspekte soll im Folgenden eingegangen werden.

2.2.1. Anmerkungen zum Inhalt der Bestimmungen

Die Vertragsklauseln von 2006 stützten sich weitgehend auf den Beschluss C(2004)5271 der Kommission über „*alternative Standardvertragsklauseln für die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer*“ („Alternativvertragsklauseln der Kommission“). Allerdings weicht der Vertragsklauselentwurf offenbar erheblich von ihnen ab. Nach Auffassung des EDSB bedeuten diese Änderungen, dass das Garantieniveau spürbar gesenkt wird, weshalb sie noch einmal überdacht werden sollten. Es sollten insbesondere folgende Fragen behandelt werden:

1) Erstens ist wesentlich, dass betroffenen Personen wirksame Rechtsbehelfsmechanismen zur Verfügung stehen. Der Grundsatz wirksamer Rechtsbehelfe ist in Artikel 41 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der EU verankert. Der Vertragsklauselentwurf sollte daher nicht nur von den Ländern/Organisationen durchgesetzt werden können, die Parteien der Vereinbarungen über Verwaltungszusammenarbeit sind, sondern auch von betroffenen Personen. Weiterhin sollte der Datenexporteur in Fällen subsidiär haften, in denen die betroffene Person ihre Rechte gegenüber dem Datenimporteur nicht durchsetzen kann. Hier empfiehlt der EDSB OLAF, eine Haftungsbestimmung und eine Bestimmung über die Rechte Dritter einzuführen, die sich an Klausel III der Alternativvertragsklauseln der Kommission anlehnen könnte.

2) Zweitens hält der EDSB fest, dass der Vertragsklauselentwurf unter Umständen die Garantien bezüglich der Pflichten des Importeurs schwächt. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Die Klauseln II c) und e) der Alternativvertragsklauseln der Kommission über lokale Gesetze und die Kontaktstellen für Untersuchungen wurden gestrichen. OLAF hat nicht erläutert, weshalb diese Klauseln herausgenommen wurden. Da keine entsprechende Erläuterung vorliegt, empfiehlt der EDSB die Wiederaufnahme dieser Klauseln, da sie einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Rechte betroffener Personen leisten;
- gemäß Klausel 2.4 des Vertragsklauselentwurfs dürfen Daten an Behörden „nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der exportierenden Behörde“ (also des OLAF) und vorbehaltlich gewisser weiterer Bedingungen bezüglich Zweckbindung, Löschung von Daten und Weiterverbreitung weitergegeben werden. Nach Auffassung des EDSB sollten die Garantien für den Fall der Weitergabe verstärkt werden. So sollten sich insbesondere die Empfänger schriftlich dazu verpflichten, die im Anhang der Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit aufgeführten Grundsätze des Datenschutzes einzuhalten. Bevor OLAF seine Zustimmung erteilt, sollte ihm eine Kopie dieser Verpflichtung vorliegen und sollte es die Fähigkeit des Empfängers,

diese Vorschriften einzuhalten, überprüfen. Derartige Weitergaben sind ferner ordnungsgemäß zu dokumentieren und aufzuzeichnen.

3) Drittens empfiehlt der EDSB zur Stärkung der Garantien die Aufnahme folgender Bestimmungen in den Vertragsklauselentwurf:

- Eine der Klausel V c) der Alternativvertragsklauseln der Kommission ähnliche Klausel über die Einhaltung von Gerichtsbeschlüssen;
- eine Klausel, die die Parteien dazu verpflichtet, die Einzelheiten der Übermittlung zu dokumentieren und die gemäß einer Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit vorgenommenen Übermittlungen in einem Zentralregister einzutragen, wie es in Klausel VIII der Alternativvertragsklauseln der Kommission vorgesehen ist;
- eine Klausel über die Rechenschaftspflicht, der zufolge OLAF und die Gegenpartei verpflichtet sind, auf Antrag (z. B. dem EDSB, einem Schlichter oder auch dem zuständigen Gericht) hinreichende Nachweise der Einhaltung der Beschlüsse vorzulegen (und auch die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen belegen müssen);
- eine Klarstellung in Klausel 7 dahin gehend, dass die Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit von einer der beiden Parteien oder der zuständigen Aufsichtsbehörde gekündigt werden kann, sobald eine der Bedingungen in den Klauseln VI b) i), iii) und iv) der Alternativvertragsklauseln der Kommission erfüllt ist.

4) Schließlich hält es der EDSB für wichtig, dass OLAF für vollkommene Transparenz bezüglich der Regelungen sorgt, und zwar durch Einrichtung eines entsprechenden Abschnitts auf seiner Website, der den Wortlaut aller bereits abgeschlossenen Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit enthält.

2.2.2. Anmerkungen zur rechtlichen Form und zum sachlichen Geltungsbereich

Der EDSB begrüßt die Bemühungen des OLAF um kohärente rechtliche Garantien für Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer und internationale Organisationen, die kein angemessenes Schutzniveau gewährleisten. Seiner Ansicht nach könnte der Vertragsklauselentwurf nach Übernahme der oben ausgesprochenen Empfehlungen für Übermittlungen an Drittländer gemäß Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe d der Verordnung herangezogen werden. Er ermutigt OLAF zum Abschluss von Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit mit Behörden von Drittländern und internationalen Organisationen, an die wahrscheinlich solche Übermittlungen stattfinden.

Der Vertragsklauselentwurf könnte ferner eine gute Grundlage für eine Genehmigung gemäß Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung sein. In diesem Zusammenhang weist der EDSB jedoch darauf hin, dass noch eine Reihe formaler Aspekte bezüglich der gegenzeichnenden Parteien und der rechtlichen Wirkung der Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit zu klären sind. So wären insbesondere weitere Informationen über die konkreten Drittlandsbehörden und internationalen Organisationen erforderlich, mit denen diese Vereinbarungen geschlossen werden sollen. Weiterhin muss OLAF vorab klären, ob die gegenzeichnende Partei nach geltendem Recht befugt ist, für das Land bzw. die Organisation, dem/der sie angehört, rechtsverbindliche Zusagen zu treffen.

Der EDSB merkt weiter an, dass die vom OLAF vorgelegten Musterklauseln einen offenen Geltungsbereich haben. Sie sollen offenbar Gegenstand von Verhandlungen mit einer nicht näher definierten Gruppe von Drittlandsbehörden und internationalen Organisationen sein, die kein angemessenes Schutzniveau gewährleisten, und als allgemeine Rechtsgrundlage für künftige grenzüberschreitende Datenströme zu diesen Behörden und Organisationen dienen. Hier ist der EDSB der Auffassung, dass diese Vereinbarungen aufgrund ihres offenen Geltungsbereichs über die „Datenübermittlungen oder Kategorien von Datenübermittlungen“ hinausgehen, die gemäß Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung vom EDSB genehmigt werden können.

Der EDSB fordert OLAF daher auf, zur Klärung der genannten Aspekte weitere Informationen vorzulegen. OLAF hat (spätestens nach einem Jahr) insbesondere folgende Angaben zu machen: Anzahl und Art der bereits abgeschlossenen Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit, beteiligte Drittlandsbehörden oder internationale Organisationen, bereits erfolgte Übermittlungen oder Kategorien von Übermittlungen sowie Mechanismen, mit denen die rechtliche Befugnis der gegenzeichnenden Gegenpartei zur Abgabe von Garantien und ihre Fähigkeit zur Einhaltung der in den Klauseln getroffenen Zusagen überprüft wird.

3. Schlussfolgerungen

Der EDSB begrüßt den Vertragsklauselentwurf als Mittel zur Stärkung der rechtlichen Garantien für betroffene Personen bei auf die Ausnahme in Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe d der Verordnung gestützten Datenübermittlungen an Empfänger, die kein angemessenes Schutzniveau gewährleisten. Vorbehaltlich der Befolgung nachstehender Empfehlungen ermutigt er OLAF zum Abschluss von Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit mit Drittlandsbehörden und internationalen Organisationen, an die wahrscheinlich solche Übermittlungen stattfinden:

- Aufnahme einer Haftungsbestimmung und einer Bestimmung über die Rechte Dritter, die der Klausel III der Alternativvertragsklauseln der Kommission gleichwertig sind;
- Wiederaufnahme von Bestimmungen, die den Klauseln II c) und e) der Alternativvertragsklauseln der Kommission über lokale Gesetze und die Kontaktstellen für Untersuchungen gleichwertig sind;
- im Zusammenhang mit Weitergaben Aufnahme der Verpflichtung des Drittempfängers, schriftlich die Wahrung der Datenschutzgrundsätze im Anhang zuzusagen, in Klausel 2.4 des Vertragsklauselentwurfs;
- Aufnahme einer der Klausel V c) der Alternativvertragsklauseln der Kommission gleichwertigen Klausel über die Einhaltung von Gerichtsbeschlüssen;
- Aufnahme einer Klausel, die die Parteien dazu verpflichtet, die Einzelheiten der Übermittlung zu dokumentieren und die gemäß einer Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit vorgenommenen Übermittlungen in einem Zentralregister einzutragen, wie es in Klausel VIII der Alternativvertragsklauseln der Kommission vorgesehen ist;
- eine Klarstellung in Klausel 7 dahin gehend, dass die Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit von einer der beiden Parteien oder der zuständigen Aufsichtsbehörde gekündigt werden kann, sobald eine der Bedingungen in den

Klauseln VI b) i), iii) und iv) der Alternativvertragsklauseln der Kommission erfüllt ist;

- Aufnahme einer Klausel über die Rechenschaftspflicht, der zufolge OLAF und die Gegenpartei verpflichtet sind, auf Antrag (z. B. dem EDSB, einem Schlichter oder auch dem zuständigen Gericht) hinreichende Nachweise der Einhaltung der Vorschriften vorzulegen (und auch die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen belegen müssen);
- Veröffentlichung aller bereits mit Drittlandsbehörden und internationalen Organisationen abgeschlossenen Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit in einem eigenen Abschnitt auf der Website des OLAF;
- innerhalb von drei Monaten Einreichung beim EDSB einschlägiger Unterlagen, aus denen die ordnungsgemäße Umsetzung und die Ergreifung der Maßnahmen hervorgeht, die in Anbetracht dieser Schlussfolgerungen erforderlich sind, um der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Genüge zu tun.

Abschließend empfiehlt der EDSB dem OLAF, ihn spätestens ein Jahr nach dem Abschluss der ersten Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit über Folgendes zu unterrichten: Anzahl und Art der bereits abgeschlossenen Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit, beteiligte Drittlandsbehörden oder internationale Organisationen, bereits erfolgte Übermittlungen oder Kategorien von Übermittlungen sowie Mechanismen, mit denen die rechtliche Befugnis der gegenzeichnenden Gegenpartei zur Abgabe von Garantien und ihre Fähigkeit zur Einhaltung der in den Klauseln getroffenen Zusagen geprüft wird.

Mit freundlichen Grüßen

(unterzeichnet)

Giovanni Buttarelli

Kopie: Frau Laraine Laudati, Datenschutzbeauftragte OLAF