



Formelle Kommentare des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative

Hintergrund

Am 13. September 2017 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative¹ vor (nachstehend „EBI-Vorschlag“).

Die Europäische Bürgerinitiative (nachstehend „EBI“) ist ein im Vertrag über die Europäische Union² vorgesehenes Instrument der partizipativen Demokratie, das mindestens einer Million Bürger, die die Staatsbürgerschaft einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten haben, die Möglichkeit gibt, die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt zu Angelegenheiten aufzufordern, in denen die EU zum Erlass von Rechtsvorschriften befugt ist.

In der Verordnung (EU) Nr. 211/2011³ sind die Regeln und Verfahren für die EBI festgelegt; ergänzt wird sie durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission⁴, in der die technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme festgelegt sind. Seinerzeit legte der EDSB eine Stellungnahme⁵ zu dem Vorschlag für die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vor. Ferner gab er informelle Kommentare zur Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission ab.

Mehrere Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 nahm die Kommission eine Analyse ihrer Umsetzung vor. Vor allem hat sie eine Reihe von Studien zur Umsetzung der EBI in Auftrag gegeben. Nach Auswertung der Ergebnisse dieser Analysen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Funktionsweise der EBI verbessert werden kann und die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 überarbeitet werden sollte. Der EBI-Vorschlag sieht also eine Reihe von Änderungen vor, mit denen die Funktionsweise der EBI verbessert werden soll.

Zielsetzung und Geltungsbereich dieser Kommentare

Eine der Aufgaben des EDSB besteht in der Beratung der Dienststellen der Kommission bei der Abfassung neuer Legislativvorschläge, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben. Der EDSB begrüßt, dass er bereits informell zum EBI-Vorschlag konsultiert wurde.

Der EDSB hat sich in seinen nachstehenden Kommentaren auf die Bestimmungen des EBI-Vorschlags beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

Zunächst begrüßt der EDSB die Aufmerksamkeit, die dem Datenschutz in dem Vorschlag geschenkt wird, sowie die Verweise auf die geltenden Datenschutz-Rechtsinstrumente in den Erwägungsgründen 26 und 28, nämlich die Verordnung (EU) 2016/679⁶ (nachstehend „DSGVO“) für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organisatoren und die Behörden der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit einer EBI und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁷ für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Kommission. Ferner begrüßt der EDSB die Tatsache, dass diese Kommentare in Erwägungsgrund 34 Erwähnung finden werden.

Kommentare

1. Gemeinsame Verantwortung für das zentrale Online-Sammelsystem

Im Datenschutzrecht bezeichnet der Begriff „(für die Verarbeitung) Verantwortlicher“ die Stelle, die die Zwecke und Mittel der Verarbeitung festlegt.⁸ Sind die Zwecke und Mittel der Verarbeitung gesetzlich festgelegt, können im Gesetz auch der für die Verarbeitung Verantwortlichen benannt oder die Kriterien für die Benennung des für die Verarbeitung Verantwortlichen aufgenommen werden. Artikel 18 Absatz 1 des EBI-Vorschlags sieht vor, dass der Vertreter der Organisatorengruppe einer EBI der für die Datenverarbeitung Verantwortliche ist oder dass in Fällen, in denen die Organisatoren die Schaffung einer juristischen Person zur Verwaltung der Initiative beschließen (Artikel 5 Absatz 7), diese juristische Person der Verantwortliche ist.

Ferner besagt Artikel 10 des EBI-Vorschlags, dass zum Zwecke der Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen die Kommission ein zentrales Online-Sammelsystem einrichtet und in Betrieb nimmt. Für den Fall, dass sich die Organisatoren für dieses System anstelle eines individuellen Online-Sammelsystems entscheiden, enthält der EBI-Vorschlag keine näheren Angaben zu den Funktionen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Parteien, also der Organisatoren und der Kommission. In dem EBI-Vorschlag ist nicht festgelegt, ob die Kommission als Verantwortlicher oder als Auftragsverarbeiter fungiert.

Aufgrund der ihm vorliegenden Informationen ist der EDSB der Auffassung, dass die Kommission mit Blick auf die Einrichtung und den Betrieb des Online-Sammelsystems wohl mehr als ein reiner Auftragsverarbeiter ist und man ihre Funktion in solchen Fällen wohl besser als „gemeinsam mit anderen Verantwortlicher“ beschreiben sollte.

Bestärkt fühlt sich der EDSB in diesem Schluss insbesondere durch die Stellungnahme 1/2010⁹ der Artikel 29-Datenschutzgruppe zu den Begriffen „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“. In der Stellungnahme 1/2010 heißt es, dass der Begriff „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ ein funktionelles Konzept ist, das die Zuweisung der Verantwortlichkeiten anhand des tatsächlichen Einflusses und damit auf der Grundlage einer Analyse der Fakten und nicht einer formellen Analyse ermöglichen soll. Weiter besagt die Stellungnahme 1/2010¹⁰, dass im Zweifelsfall auch Elemente wie der Grad der tatsächlich von einer Partei ausgeübten Kontrolle, der den betroffenen Personen vermittelte Eindruck und die berechtigten Erwartungen der betroffenen Personen aufgrund dieser Außenwirkung herangezogen werden können. In Anbetracht der Tatsache, dass die Daten auf von der Kommission bereitgestellten Servern gespeichert werden (Artikel 10 Absatz 1), und auf der Grundlage der vorliegenden Informationen hat es den Anschein, als hätten die Organisatoren keinen oder nur sehr geringen Einfluss auf die Gestaltung, die Einrichtung und den Betrieb des zentralen Online-Sammelsystems.

Zwar sind im Vorschlag die Zwecke (und bis zu einem gewissen Maß auch die Mittel) des zentralen Online-Sammelsystems definiert, doch muss der für die Verarbeitung Verantwortliche Rechenschaft über das Treffen technischer und organisatorischer Maßnahmen ablegen, die geeignet sind, zu gewährleisten, dass die Verarbeitung im Einklang mit den Datenschutzvorschriften erfolgt, und sollte er nachweisen können, dass diese Vorschriften auch eingehalten werden (z. B. durch Vorlage von Nachweisen über ein ordnungsgemäßes Management der Informationssicherheit). Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen dürfte die Kommission tatsächlich eher einer von mehreren für die Verarbeitung Verantwortlichen für das zentrale Online-Sammelsystem sein.

Da der EBI-Vorschlag keine klare Rollenverteilung vorsieht, könnte es vorkommen, dass der Vertreter einer Organisatorengruppe für eine EBI (als für die Verarbeitung Verantwortlicher) für Angelegenheiten verantwortlich gemacht wird, die sich seinem Einfluss entziehen (nämlich den Betrieb des zentralen Online-Sammelsystems). Dies stünde auch im Widerspruch zu dem wichtigsten politischen Ziel, die EBI für Organisatoren durch weniger Bürokratie und bessere Handhabbarkeit zugänglicher zu machen.

Der EDSB nimmt ferner die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie zu Online-Sammelsystemen und technischer Spezifikation¹¹ zur Kenntnis, nach deren Auffassung die Kommission der für die Verarbeitung Verantwortliche für Unterstützungsbekundungen wäre, die über das zentrale Online-Sammelsystem eingehen.

Aus den vorstehend genannten Gründen **empfiehlt der EDSB eine präzisere Beschreibung der Rollenverteilung und der Verantwortlichkeiten von Kommission und Organisatoren und gegebenenfalls ihre Benennung zu gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen.**

2. Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten

In Anbetracht von Erwägungsgrund 1 des EBI-Vorschlags, in dem die EBI definiert ist als „*Instrument der partizipativen Demokratie[, das] den Unionsbürgern die Möglichkeit [bietet], sich direkt mit einer Aufforderung an die Europäische Kommission zu wenden, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge zu unterbreiten*“, ist der EDSB der Ansicht, dass die Unterzeichnung einer Unterstützungsbekundung für eine bestimmte Initiative häufig durchaus als politische Meinungsäußerung gelten kann. Personenbezogene Daten, aus denen politische Meinungen hervorgehen, gelten gemäß Artikel 9 Absatz 1 DSGVO als besondere Kategorie personenbezogener Daten.

Daher erinnert der EDSB daran, dass gemäß DSGVO die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten in großem Maßstab mehrere Verpflichtungen für den Verantwortlichen auslösen kann, wie die Durchführung einer Datenschutzfolgenabschätzung¹² und die Benennung eines Datenschutzbeauftragten¹³. Beiden Vorgaben muss die Initiative dann nachkommen, die *per definitionem* in mehr als einem Mitgliedstaat tätig ist.

Ähnlich wie die derzeitige Verordnung (EU) Nr. 211/2011 (Artikel 8 Absatz 2) sieht auch der EBI-Vorschlag eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten vor, die Unterstützungsbekundungen „*auf angemessene Weise, gegebenenfalls anhand von Stichproben, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten*“ zu überprüfen. Nach Ansicht des EDSB könnten bei dieser Überprüfung die politischen Ansichten der Unterzeichner mehr als deutlich werden. Daher **schlägt der EDSB vor, in den EBI-Vorschlag aufzunehmen, dass die Überprüfung weitestgehend anhand von Stichproben vorgenommen werden sollte, sofern dies die nationalen Rechtsvorschriften erlauben, und er empfiehlt, die gezielte Überprüfung von Unterzeichnern zu verbieten.**

3. Anforderungen an Sicherheit und Technik

Die Artikel 10 und 11 des EBI-Vorschlags enthalten die Bestimmungen über das zentrale Online-Sammelsystem bzw. über individuelle Online-Sammelsysteme. Die Anforderungen an Sicherheit und Technik, die ein individuelles Online-Sammelsystem zu erfüllen hat, sind in Artikel 11 Absatz 4 niedergelegt, wohingegen es in Artikel 10 keine entsprechende

Bestimmung gibt, die für das von der Kommission bereitgestellte zentrale Online-Sammelsystem gelten würde. **Der EDSB empfiehlt, in Artikel 10 einen neuen Absatz aufzunehmen, der die Anforderungen an beide Arten von Online-Sammelsystemen angleicht, oder aus Artikel 11 Absatz 4 eine eigenständige Bestimmung zu machen, die für beide Arten von Online-Sammelsystemen gilt.**

Gemäß Artikel 9 Absatz 5 des EBI-Vorschlags sind die Organisatoren für die Sammlung der in Papierform unterzeichneten Unterstützungsbekundungen zuständig. Gemäß Artikel 12 Absatz 2 legen die Organisatoren den zuständigen Behörden Unterstützungsbekundungen, die online bzw. in Papierform gesammelt wurden, gesondert vor. Der EDSB hegt Bedenken wegen fehlender Sicherheitsanforderungen für die Aufbewahrung, Verarbeitung und Übermittlung von Unterstützungsbekundungen in Papierform und **empfiehlt, Artikel 9 Absatz 5 dahingehend zu ändern, dass für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Papierform Sicherheitsvorkehrungen verlangt werden.**

Artikel 10 Absatz 3 gibt den Organisatoren die Möglichkeit, in Papierform gesammelte Unterstützungsbekundungen in das zentrale Online-Sammelsystem hochzuladen, beschreibt aber nicht, wie danach mit den hochgeladenen Unterstützungsbekundungen in Papierform umzugehen ist (z. B. Aufbewahrungsfrist für Papierformblätter). **Der EDSB empfiehlt, eine Beschreibung des Verfahrens aufzunehmen, das bei erfolgreichen wie erfolglosen EBI anzuwenden sein sollte.**

Der EDSB begrüßt die Vorgabe in Artikel 11 Absatz 4 Buchstabe a, wonach nur natürliche Personen in der Lage sind, eine Unterstützungsbekundung zu unterzeichnen. In Anbetracht der Tatsache jedoch, dass sensible Daten verarbeitet werden und es immer mehr und immer raffiniertere Botnets gibt, **empfiehlt der EDSB in Artikel 11 Absatz 4 Buchstabe a die Anforderung aufzunehmen, Online-Sammelsysteme gegen die automatisierte Einsendung von Unterstützungsbekundungen zu schützen.**

Artikel 12 Absatz 2 des EBI-Vorschlags verpflichtet die Organisatorengruppe einer EBI dazu, die Unterstützungsbekundungen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzulegen. Damit dieser Verpflichtung nachgekommen werden kann, erlaubt die aktuelle Fassung des von der Europäischen Kommission bereitgestellten Nutzerhandbuchs¹⁴ für Online-Sammelsysteme den Organisatoren, in elektronischem Format eine Kopie aller in Online-Sammelsystemen gespeicherten Unterstützungsbekundungen zu erhalten. Im Fall des künftigen zentralen Online-Sammelsystems könnten die Daten aus Unterstützungsbekundungen direkt von den Servern der Europäischen Kommission an die nationalen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Open e-TrustEx gesendet werden, das zum EU-Datenaustauschsystem gehört. **Der EDSB empfiehlt, dass zur Wahrung der Grundsätze des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen Unterstützungsbekundungen, die auf den Servern der Europäischen Kommission gespeichert werden, nicht zu den Organisatoren exportiert werden, sondern nur zu den nationalen zuständigen Behörden für den Zweck der in Artikel 12 des EBI-Vorschlags vorgesehenen Überprüfung.**

Das mögliche Nebeneinander von Unterstützungsbekundungen in Papierform und in elektronischer Form bedeutet Aufwand für Verantwortliche und Auftragsverarbeiter, wenn sie der Verpflichtung nachkommen wollen, auf mehrere Unterstützungsbekundungen zu prüfen, die im Rahmen einer EBI von demselben Bürger unterzeichnet wurden, oder wenn sie der Verpflichtung nachkommen wollen, rechtzeitig auf Ersuchen betroffener Personen auf Ausübung ihrer Rechte zu antworten. **Der EDSB schlägt vor, die Digitalisierung aller Unterstützungsbekundungen in Papierform zu erwägen, womit betroffenen Personen die Ausübung ihrer Rechte erleichtert würde.**

Brüssel, den 19. Dezember 2017

Wojciech Rafał Wiewiórowski

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2017) 482 final.

² EUV, Artikel 11.

³ Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1.

⁴ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 301 vom 18.11.2011, S. 3.

⁵ EDSB, Stellungnahme vom 21. April 2010 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/10-04-21_citizens_initiative_de.pdf

⁶ Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1 (nachstehend „DSGVO“).

⁷ 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. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁸ Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG; Artikel 4 Absatz 7 DSGVO; Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁹ Stellungnahme 1/2010 zu den Begriffen „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“, WP 169, S. 12.

¹⁰ Stellungnahme 1/2010 zu den Begriffen „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“, WP 169, S. 14f.

¹¹ Studie zu Online-Sammelsystemen und technischer Spezifikation gemäß Verordnung (EU) Nr. 211/2011 und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission, Abschlussbericht vom September 2017, S. 60.

¹² Artikel 35 DSGVO.

¹³ Artikel 37 DSGVO.

¹⁴ Online Collection Software for European Citizens' Initiatives – User Manual, S. 38-39, abrufbar unter: [https://joinup.ec.europa.eu/rdf_entity/http e f fdata ceuropa ceu fw21 f11702d04 bc206 b4bb2 b95cd b526 79d51861f](https://joinup.ec.europa.eu/rdf_entity/http%20efdata%20ceuropa%20fw21%20f11702d04%20bc206%20b4bb2%20b95cd%20b52679d51861f)