



01910/2007/DE
WP 139

**Stellungnahme 6/2007
zu Datenschutzfragen im Zusammenhang mit
dem Kooperationssystem für Verbraucherschutz**

Angenommen am 21. September 2007

Die Datenschutzgruppe wurde durch Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Sie ist ein unabhängiges EU-Beratungsgremium in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von: Europäische Kommission, GD Justiz, Freiheit und Sicherheit
Direktion C (Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft), B-1049 Brüssel, Belgien, Büro LX-46 06/80.

Website: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| 1. EINFÜHRUNG | 4 |
| TEIL A: BESCHREIBUNG DES SYSTEMS..... | 5 |
| 2. VERPFLICHTUNGEN ZUR GEGENSEITIGEN AMTSHILFE GEMÄSS DER VERORDNUNG ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT IM VERBRAUCHERSCHUTZ..... | 5 |
| 2.1. ZIEL DER VERORDNUNG: ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN VERBRAUCHERSCHUTZBEHÖRDEN..... | 5 |
| 2.2. ANWENDUNGSBEREICH DER VERORDNUNG: INNERGEMEINSCHAFTLICHE VERSTÖßE GEGEN EINZELRICHTLINIEN UND VERORDNUNGEN | 5 |
| 2.3. AMTSHILFE IM RAHMEN DER VERORDNUNG: ERMITTLUNGEN, DURCHSETZUNGSMAßNAHMEN UND WARNMELDUNGEN | 6 |
| 3. ZIEL, RECHTSGRUNDLAGE UND EINRICHTUNG DES KOOPERATIONSSYSTEMS..... | 6 |
| 3.1. ZIEL DES KOOPERATIONSSYSTEMS: DATENBANK ZUM INFORMATIONSAUSTAUSCH IM RAHMEN DER AMTSHILFE | 6 |
| 3.2. ÜBERBLICK ÜBER DIE SCHRITTE DER DATENVERARBEITUNG IM KOOPERATIONSSYSTEM..... | 6 |
| 3.3. RECHTSGRUNDLAGE DES KOOPERATIONSSYSTEMS..... | 6 |
| 3.4. DURCHFÜHRUNGSENTSCHEIDUNG ZUR VERORDNUNG..... | 7 |
| 3.5. EINRICHTUNG DES KOOPERATIONSSYSTEMS | 7 |
| 4. DATENSTRÖME IM KOOPERATIONSSYSTEM | 8 |
| 4.1. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN UND VERTRAULICHKEIT | 8 |
| 4.2. WARNMELDUNGEN UND RÜCKMELDUNGEN | 8 |
| 4.3. ZUSAMMENARBEIT BEI DER DURCHSETZUNG..... | 9 |
| 4.4. KOORDINIERUNG DER MARKTÜBERWACHUNGSTÄTIGKEITEN..... | 10 |
| 4.5. INFORMATIONSAUSTAUSCH AUF ERSUCHEN | 10 |
| 4.6. ANGABEN ZUM VERKÄUFER ODER DIENSTLEISTUNGSERBRINGER, DER FÜR EINEN FESTGESTELLTEN ODER VERMUTETEN INNERGEMEINSCHAFTLICHEN VERSTOß VERANTWORTLICH IST | 11 |
| 4.7. DISKUSSIONSFORUM | 11 |
| 4.8. VERARBEITUNG MITARBEITERBEZOGENER DATEN | 11 |
| 5. ZUGRIFF AUF DIE DATEN IM KOOPERATIONSSYSTEM | 12 |
| 5.1 ZUGRIFF DER KOMMISSION | 12 |
| 5.2. ZUGRIFF DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN | 13 |
| 5.3. ZUGRIFF DER ZENTRALEN VERBINDUNGSSTELLEN..... | 13 |
| 5.4. ALS VERTRAULICH GEKENNZEICHNETE INFORMATIONEN | 13 |
| 6. ERFASSUNGSDAUER GEMÄSS VERORDNUNG UND DURCHFÜHRUNGSENTSCHEIDUNG... 14 | |
| 6.1. RÜCKNAHME EINER WARNMELDUNG..... | 14 |
| 6.2. SCHLIEßUNG DER AKTE NACH ABSCHLUSS DER DURCHSETZUNGSMAßNAHMEN | 15 |
| 6.3. SCHLIEßUNG DER AKTE NACH ABSCHLUSS DES AUSKUNFTSERSUCHENS | 15 |
| 7. SICHERHEITSARCHITEKTUR DES KOOPERATIONSSYSTEMS | 15 |
| 7.1. DAS DATENZENTRUM DER KOMMISSION | 15 |
| 7.2. DAS KOMMUNIKATIONSNETZ TESTA II..... | 15 |
| 7.3. DATENZUGRIFF | 16 |
| TEIL B: ANALYSE..... | 17 |
| 8. VERANTWORTLICHKEIT FÜR DIE VERARBEITUNG DER DATEN, ANZUWENDENDE RECHTSVORSCHRIFTEN UND ÜBERWACHUNGSBEHÖRDEN | 17 |
| 8.1. VERANTWORTLICHKEIT DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN UND DER KOMMISSION GEMÄß DER VERORDNUNG ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT IM VERBRAUCHERSCHUTZ | 17 |
| 8.2. VERANTWORTLICHKEIT DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN | 17 |
| 8.3. VERANTWORTLICHKEIT DER ZENTRALEN VERBINDUNGSSTELLEN | 17 |
| 8.4. SUI GENERIS-FUNKTION DER KOMMISSION | 18 |

| | |
|---|-----------|
| 9. RECHTSGRUNDLAGE | 18 |
| 9.1. ANWENDBARKEIT DER RICHTLINIE 95/46/EG UND DER VERORDNUNG (EG) NR. 45/2001 | 18 |
| 9.2. RECHTSGRUNDLAGE UND RECHTMÄßIGKEIT DER VERARBEITUNG..... | 18 |
| 10. DATENQUALITÄT | 19 |
| 10.1. ZWECKBINDUNG - KEINE WEITERVERARBEITUNG IN EINER MIT DEN ZWECKBESTIMMUNGEN NICHT ZU VEREINBARENDE WEISE | 19 |
| 10.2. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT | 20 |
| 10.3. SACHLICHE RICHTIGKEIT | 24 |
| 11. ERFASSUNGSDAUER..... | 25 |
| 11.1. SPEICHERUNG DER DATEN FÜR EINEN ZEITRAUM VON FÜNF JAHREN NACH DER DURCHSETZUNG..... | 25 |
| 11.2. „VERGESSENE“ BZW. ANDERWEITIG NICHT ZUR LÖSCHUNG GEMELDETE FÄLLE..... | 26 |
| 11.3. AUFBEWAHRUNG VON DATEN AUßERHALB DES KOOPERATIONSSYSTEMS | 27 |
| 12. VERARBEITUNG SENSIBLER DATEN..... | 27 |
| 12.1. RASSISCHE ODER ETHNISCHE HERKUNFT, POLITISCHE MEINUNGEN, RELIGIÖSE ODER PHILOSOPHISCHE ÜBERZEUGUNGEN, GEWERKSCHAFTSZUGEHÖRIGKEIT, GESUNDHEIT ODER SEXUALLEBEN..... | 27 |
| 12.2. DATEN ZU STRAFTATEN, VERDACHTSFÄLLEN UND SICHERUNGSMABREGELN | 27 |
| 12.3. NATIONALE KENNZIFFER | 28 |
| 13. AUSNAHMEN UND EINSCHRÄNKUNGEN..... | 28 |
| 13.1. VON DEN MITGLIEDSTAATEN FESTZULEGENDE AUSNAHMEN UND EINSCHRÄNKUNGEN..... | 29 |
| 13.2. VON DER KOMMISSION FESTZULEGENDE AUSNAHMEN UND EINSCHRÄNKUNGEN | 30 |
| 14. INFORMATION DER BETROFFENEN PERSONEN | 31 |
| 14.1. UMFASSENDE DATENSCHUTZERKLÄRUNG AUF DER WEBSITE DES KOOPERATIONSSYSTEMS DER KOMMISSION..... | 31 |
| 14.2. DATENSCHUTZERKLÄRUNGEN AUF DEN WEBSITES DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN | 31 |
| 14.3. DIREKTE UNTERRICHTUNG DER BETROFFENEN PERSONEN | 31 |
| 15. AUSKUNFTSRECHT DER BETROFFENEN PERSONEN..... | 32 |
| 15.1. KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEN ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN | 33 |
| 15.2. KOORDINIERUNG ZWISCHEN DER KOMMISSION UND DEN ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN..... | 33 |
| 16. RECHTSBEHELFE | 34 |
| 17. SICHERHEIT | 34 |
| 18. MELDUNG UND VORABKONTROLLE | 35 |
| 18.1. DIE NATIONALEN DATENSCHUTZBEHÖRDEN..... | 35 |
| 18.2. VORABKONTROLLE DURCH DEN EUROPÄISCHEN DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN..... | 35 |
| 18.3. KOORDINIERUNG DER VERFAHREN ZUR MELDUNG UND VORABKONTROLLE | 36 |
| 19. ÜBERMITTLUNG PERSONENBEZOGENER DATEN IN DRITTLÄNDER..... | 36 |
| 20. SCHLUSSFOLGERUNGEN | 36 |

DIE GRUPPE FÜR DEN SCHUTZ NATÜRLICHER PERSONEN BEI DER VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN,

eingesetzt durch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995,

gestützt auf Artikel 29 sowie Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 3 der Richtlinie,
gestützt auf ihre Geschäftsordnung, insbesondere Artikel 12 und 14,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINFÜHRUNG

Gegenstand dieser Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe („**Datenschutzgruppe**“) sind die datenschutzrelevanten Fragen im Zusammenhang mit dem Kooperationsystem für Verbraucherschutz der Europäischen Kommission („**Kooperationssystem**“). Dabei handelt es sich um eine von der Europäischen Kommission betriebene Datenbank, die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („**Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz**“) eingerichtet wurde, um den Informationsaustausch zwischen den Verbraucherschutzbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zu ermöglichen.

Dieser Stellungnahme liegt ein entsprechendes Ersuchen des Leiters des Referats B-5 „Durchsetzung und Rechtsschutz“ der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz („**GD SANCO**“) an das Sekretariat der Arbeitsgruppe vom 30. März 2007 zugrunde.

Die Datenschutzgruppe begrüßt dieses Konsultationsersuchen. Gleichzeitig nimmt sie mit Bedauern zur Kenntnis, dass das Ersuchen erst nach dem Erlass der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sowie der Entscheidung 2007/76/EG der Kommission vom 22. Dezember 2006 („**Durchführungsentscheidung**“) und nach Einrichtung und Inbetriebnahme des Kooperationsystems gestellt wurde. Bei Einbeziehung zu einem früheren Zeitpunkt hätte die Datenschutzgruppe ihre Erkenntnisse und Empfehlungen in einem Stadium des Geschehens einbringen können, in dem sie leichter umzusetzen gewesen wären.

Dies vorausgeschickt, begrüßt die Datenschutzgruppe die Einrichtung eines elektronischen Systems zum Informationsaustausch. Ein solches vereinheitlichtes System kann zum einen zur größeren Effizienz der Zusammenarbeit beitragen, zum anderen – aus Sicht des Datenschutzes – auch zur Einhaltung der anzuwendenden Datenschutzbestimmungen, indem klar abgesteckt wird, welche Informationen mit wem und unter welchen Bedingungen ausgetauscht werden können.

Doch mit der Einrichtung einer zentralen Datenbank sind auch bestimmte Risiken verbunden, darunter vor allem die Gefahr, dass Daten in größerer Menge gesammelt und weiter verbreitet werden, als es für die Zwecke einer effizienten Zusammenarbeit unbedingt erforderlich ist, und dass die Daten (darunter auch potenziell überholte und unrichtige Angaben) länger als notwendig gespeichert bleiben. Auch die Sicherheit einer Datenbank, auf die in

27 Mitgliedstaaten zugegriffen werden kann, ist ein schwieriges Problemfeld, denn ein solches Netzwerk ist nur so sicher wie sein schwächstes Glied.

Ziel des vorliegenden Dokuments ist es, die wichtigsten datenschutzrechtlichen Bedenken herauszuarbeiten, die sich im Zusammenhang mit Einrichtung und Betrieb des Kooperationsystems stellen können, und Empfehlungen zu unterbreiten, die diesen Bedenken Rechnung tragen.

Die Stellungnahme ist zugleich an die Kommission und an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als für das Kooperationsystem Verantwortliche (wie nachstehend näher erläutert) gerichtet. Darüber hinaus sollen die Empfehlungen in diesem Dokument auch als Informationshintergrund für alle weiteren Entscheidungsprozesse des „**Regelungsausschusses**“ dienen, der gemäß Artikel 19 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eingerichtet wurde. Dieses aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehende Gremium hat das Mandat, die Kommission bei der Durchführung der Verordnung zu unterstützen. Schließlich ist die Stellungnahme auch an die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten gerichtet, die gemäß Artikel 13 Absatz 4 der genannten Verordnung verpflichtet sind, „die Rechtsvorschriften [zu erlassen], die erforderlich sind, um die Rechte und Pflichten nach den Artikeln 10, 11 und 12 der Richtlinie 95/46/EG zu beschränken, soweit dies für die Wahrung der in Artikel 13 Absatz 1 Buchstaben d) und f) jener Richtlinie genannten Interessen notwendig ist“.

TEIL A: BESCHREIBUNG DES SYSTEMS

2. VERPFLICHTUNGEN ZUR GEGENSEITIGEN AMTSHILFE GEMÄSS DER VERORDNUNG ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT IM VERBRAUCHERSCHUTZ

2.1. Ziel der Verordnung: Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherschutzbehörden

Mit dem Erlass der Verordnung soll die Durchsetzung von Verbraucherschutzgesetzen im Binnenmarkt erleichtert werden. Die Verordnung bildet die Grundlage für ein unionsweites Netzwerk einzelstaatlicher Verbraucherschutzbehörden und steckt den Rahmen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ab. Im Rahmen dieses Kooperationsystems kann jede Behörde die anderen Behörden des Netzwerks um Amtshilfe ersuchen, wenn sie Ermittlungen zu etwaigen Verstößen gegen die Verbraucherschutzgesetze durchführt oder Maßnahmen zur Unterbindung von Geschäftspraktiken ergreift, die auf die Täuschung von Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten abzielen.

2.2. Anwendungsbereich der Verordnung: innergemeinschaftliche Verstöße gegen Einzelrichtlinien und Verordnungen

Der Anwendungsbereich der Verordnung ist auf „innergemeinschaftliche Verstöße“ gegen die in ihrem Anhang aufgeführten Richtlinien und Verordnungen beschränkt. Diese Liste, die bei Bedarf aktualisiert werden kann, enthält derzeit 15 Richtlinien und Verordnungen, darunter u.a. die Richtlinien über irreführende Werbung, Fernabsatz, Verbraucherkredite, Fernsehaktivität, Pauschalreisen, missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, Teilzeitnutzungsrechte und elektronischen Geschäftsverkehr. Um in den Geltungsbereich der Verordnung zu fallen, muss ein innergemeinschaftlicher Verstoß a) „grenzüberschreitend“ sein und b) die „Kollektivinteressen von Verbrauchern“ schädigen.

2.3. Amtshilfe im Rahmen der Verordnung: Ermittlungen, Durchsetzungsmaßnahmen und Warnmeldungen

In den Kapiteln II und III der Verordnung ist die Verpflichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Amtshilfe bei Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen geregelt. Darüber hinaus müssen die zuständigen Behörden bei vermuteten oder festgestellten innergemeinschaftlichen Verstößen eine Warnmeldung an andere Mitgliedstaaten und die Kommission übermitteln. Zudem besteht für die zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedsstaaten die besondere Verpflichtung, ihre Maßnahmen zu koordinieren, wenn der innergemeinschaftliche Verstoß die Interessen der Verbraucher in mehr als zwei Mitgliedstaaten schädigt.

3. ZIEL, RECHTSGRUNDLAGE UND EINRICHTUNG DES KOOPERATIONSSYSTEMS

3.1. Ziel des Kooperationssystems: Datenbank zum Informationsaustausch im Rahmen der Amtshilfe

Das Kooperationssystem besteht aus einer von der Europäischen Kommission unterhaltenen elektronischen Datenbank, mit der den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ein strukturiertes System zum Informationsaustausch zur Verfügung gestellt wird, um ihre Verpflichtungen zur Amtshilfe gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu erfüllen.

3.2. Überblick über die Schritte der Datenverarbeitung im Kooperationssystem

Nutzer des Systems sind die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wird in jedem Mitgliedstaat eine „zentrale Verbindungsstelle“ benannt, die mit Koordinationsaufgaben betraut ist (siehe Abschnitt 5.3).

Die Daten werden von der zuständigen Behörde in das System hochgeladen. Dabei kann es sich um ein Informations- oder Durchsetzungsersuchen an eine andere Behörde oder um eine Warnmeldung an bestimmte andere Mitgliedstaaten und die Kommission handeln. Diese Informationen werden in der Datenbank gespeichert und können von den Nutzern, an die die Mitteilung gerichtet ist, abgerufen werden (z. B. von der Behörde, die um eine Durchsetzungsmaßnahme ersucht wurde, oder von der Kommission). Die Löschung von Daten wird von der Kommission auf Ersuchen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorgenommen, die die Kommission unterrichten müssen, wenn der betreffende Fall abgeschlossen ist oder eine Warnmeldung sich als unbegründet erwiesen hat. Bei einem festgestellten Verstoß, der zur Einleitung von Durchsetzungsmaßnahmen führt, bleiben die Daten nach der Mitteilung über die Durchführungsmaßnahme fünf Jahren lang in der Datenbank gespeichert. Die Bestimmungen zu Speicherung und Löschung der Daten werden in den Abschnitten 6 und 11 näher beschrieben und diskutiert.

3.3. Rechtsgrundlage des Kooperationssystems

Das Kooperationssystem hat seine Rechtsgrundlage in Artikel 10 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, demzufolge die „Kommission eine elektronische Datenbank [unterhält], in der sie alle ihr gemäß den Bestimmungen der Artikel 7, 8 und 9 zugehenden Informationen speichert und verarbeitet“. In Artikel 12 Absatz 3 wird weiter festgelegt, dass „Amtshilfeersuchen und jegliche Übermittlung von Informationen schriftlich unter Verwendung eines Standardformulars [erfolgen] und auf elektronischem Wege über die in Artikel 10 vorgesehene Datenbank übermittelt [werden]“.

Zusammengenommen wird mit diesen beiden Artikeln festgelegt, dass alle unter die Kapitel II und III der Verordnung fallenden Amtshilfeersuchen und Warnmeldungen sowie die entsprechenden Mitteilungen über das Kooperationssystem abgewickelt werden müssen.¹

Darüber hinaus ist in der Durchführungsentscheidung zur Verordnung vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten mittels eines in der Infrastruktur der Datenbank eingerichteten „**Diskussionsforums**“ in Kenntnis setzen, wenn sie den zuständigen Behörden Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse eingeräumt haben, die über die Befugnisse gemäß der Verordnung hinausgehen.

3.4. Durchführungsentscheidung zur Verordnung

Die Bestimmungen der Verordnung, die auf das Kooperationssystem Anwendung finden, sind am 29. Dezember 2006 in Kraft getreten. Kurz vor diesem Zeitpunkt hat die Kommission, unterstützt durch einen aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Regelungsausschuss, eine Entscheidung zur Durchführung der Verordnung erlassen.

In der Durchführungsentscheidung ist festgelegt, welche Datenfelder in die Datenbank aufzunehmen sind und welche Informationen die Ersuchen, Antworten und Warnmeldungen mindestens enthalten müssen. Darüber hinaus sind Fristen für bestimmte Schritte des Amtshilfeverfahrens und anderer Durchführungsmaßnahmen festgelegt.

3.5. Einrichtung des Kooperationssystems

Aufbau und Struktur des Systems folgen den Bestimmungen der Verordnung und der Durchführungsentscheidung. Diese beiden Quellen legen die wichtigsten Merkmale der Datenbank fest und geben zu bestimmten Aspekten nähere Erläuterungen. Sie liefern jedoch kein umfassendes Regelwerk für Struktur, Pflege, Betrieb und Nutzung der Datenbank. Das Kooperationssystem in seiner jetzigen Form wurde letztlich von der Kommission in Konsultation mit den Mitgliedstaaten und einer aus Vertretern der zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden Hauptnutzergruppe entworfen.

Technisch gesehen hat die Kommission das System eingerichtet und fungiert als dessen Betreiber. Die Daten werden auf den Servern der Kommission bereitgehalten, die Techniker der Kommission sind für Wartung und Sicherheit des Systems zuständig. Der Kommission obliegt es auch, bei Bedarf Änderungen an der Struktur des Systems vorzunehmen.

Das Kooperationssystem ist bereits eingerichtet und in Betrieb. Einige Funktionen, die in der Durchführungsentscheidung vorgesehen sind, sind jedoch zurzeit blockiert: Insbesondere die Datenfelder zu den Namen der Unternehmensleiter können nicht verwendet werden, da derzeit noch nicht alle Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen geklärt sind.

¹ Nicht alle unter die Verordnung fallenden Kooperationsmaßnahmen und Aktivitäten zum Informationsaustausch müssen über die Datenbank des Kooperationssystems abgewickelt werden. So ist z. B. in Kapitel IV auch eine Kooperation bei Schulung und Austausch von Beamten vorgesehen, die für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes zuständig sind. Der Informationsaustausch zu diesen Tätigkeiten fällt nicht in den Anwendungsbereich des Kooperationssystems, somit sind diese Aktivitäten auch nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

4. DATENSTRÖME IM KOOPERATIONSSYSTEM

In der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und in der Durchführungsentscheidung wird detailliert geregelt, welche Datenkategorien über das Kooperationssystem ausgetauscht werden können oder müssen.

4.1. Allgemeine Bestimmungen und Vertraulichkeit

Als generelle Zielsetzung ist in der Durchführungsentscheidung festgelegt, dass bei Amtshilfeersuchen oder Warnmeldungen die ersuchende Behörde alle ihr vorliegenden Auskünfte mitteilt, die den ersuchten Behörden dabei helfen können, dem Ersuchen nachzukommen bzw. (im Fall einer Warnmeldung) geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Die ersuchte Behörde muss ihrerseits bei der Beantwortung eines Auskunftsersuchens alle von der ersuchenden Behörde gewünschten Angaben machen, damit festgestellt werden kann, ob ein innergemeinschaftlicher Verstoß vorliegt oder ob ein begründeter Verdacht besteht, dass ein solcher erfolgen könnte. Gleichmaßen muss die ersuchte Behörde bei der Beantwortung eines Durchsetzungsersuchens der ersuchenden Behörde mitteilen, welche Maßnahmen getroffen wurden oder geplant sind, und welche Befugnisse ausgeübt wurden oder werden, um dem Ersuchen nachzukommen. Lehnt eine Behörde ein Auskunfts- oder Durchsetzungsersuchen ab, so muss sie die Gründe hierfür in ihrer Antwort darlegen.

In jedem Fall müssen die ersuchende und die ersuchte Behörde angeben, ob bestimmte Informationen vertraulich zu behandeln sind (siehe hierzu auch Abschnitt 5.4).

4.2. Warnmeldungen und Rückmeldungen

Nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz muss eine Behörde, die „feststellt, dass ein innergemeinschaftlicher Verstoß vorliegt, oder wenn sie den begründeten Verdacht hat, dass ein derartiger Verstoß erfolgen könnte, dies den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich mitteilen und alle erforderlichen Informationen liefern.“ Gemäß Artikel 7 Absatz 2 informiert „eine zuständige Behörde die betroffenen zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten und die Kommission, wenn sie weitere Durchsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit einem innergemeinschaftlichen Verstoß trifft oder entsprechende Amtshilfeersuchen bei ihr eingehen“.

In der Praxis müssen nach Artikel 7 zwei Arten von Informationen ausgetauscht werden:

- **Warnmeldungen:** wenn eine zuständige Behörde von einem innergemeinschaftlichen Verstoß gegen die Verbraucherschutzgesetze erfahren hat oder ein begründeter Verdacht besteht, dass ein solcher Verstoß bestehen könnte, übermittelt sie ausgewählten Netzwerkpartnern in anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission einen Warnhinweis;
- **Rückmeldungen:** wenn eine zuständige Behörde weitere Durchsetzungsmaßnahmen ergreift oder ein Amtshilfeersuchen erhält, informiert sie die Kommission und die anderen Partnerbehörden des Netzwerks über das erhaltene Ersuchen bzw. über die ergriffenen Maßnahmen.

Nach den Bestimmungen der Durchführungsentscheidung sollte die Datenbank des Kooperationssystems die folgenden Datenfelder für Warnmeldungen enthalten:

- i) Art des innergemeinschaftlichen Verstoßes,
- ii) Status des innergemeinschaftlichen Verstoßes (festgestellt, begründeter Verdacht),

- iii) Rechtsgrundlage,
- iv) kurze Zusammenfassung,
- v) geschätzte Anzahl der voraussichtlich geschädigten Verbraucher und geschätzter finanzieller Schaden,
- vi) Notwendigkeit einer vertraulichen Behandlung, und
- vii) beigefügte Unterlagen (insbesondere im Zusammenhang mit Aussagen und sonstigem Beweismaterial).

Darüber hinaus enthalten die Warnmeldungen auch Angaben über den Verkäufer bzw. Dienstleistungserbringer, der für den vermuteten bzw. festgestellten innergemeinschaftlichen Verstoß verantwortlich ist, wie in Abschnitt 4.6 beschrieben.

4.3. Zusammenarbeit bei der Durchsetzung

Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz trifft die ersuchte Behörde „auf Antrag einer ersuchenden Behörde alle erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen, um unverzüglich eine Einstellung oder ein Verbot des innergemeinschaftlichen Verstoßes zu bewirken“.

In der Praxis bezieht sich der Informationsaustausch gemäß Artikel 8 auf:

- **Durchsetzungsersuchen:** Ersuchen einer Behörde an eine andere, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Einstellung eines festgestellten Verstoßes zu bewirken.

Nach Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz werden alle Antworten und damit verbundenen Mitteilungen ebenfalls über das elektronische Kooperationssystem übermittelt.

Nach den Bestimmungen der Durchführungsentscheidung muss die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde zumindest folgende Informationen liefern: a) Identität des Verkäufers oder Dienstleistungserbringers, gegen den sich die gewünschte Durchsetzungsmaßnahme richtet; b) Einzelheiten des Verhaltens oder der Praxis, das/die Gegenstand der Ermittlungen ist; c) juristische Einordnung des innergemeinschaftlichen Verstoßes nach geltendem Recht sowie Rechtsgrundlage; d) Nachweis der Schädigung der kollektiven Verbraucherinteressen, einschließlich einer Schätzung der Anzahl der voraussichtlich geschädigten Verbraucher.

Darüber hinaus ist in der Durchführungsentscheidung festgelegt, dass das Kooperationssystem bei Durchsetzungsersuchen die folgenden Datenfelder enthalten soll:

- i) Aufenthaltsort der voraussichtlich geschädigten Verbraucher,
- ii) Bezeichnung des Produkts oder der Dienstleistung,
- iii) COICOP-Code,
- iv) Rechtsgrundlage,
- v) eingesetztes Werbe- oder Verkaufsmedium,
- vi) Art des innergemeinschaftlichen Verstoßes,
- vii) Status des innergemeinschaftlichen Verstoßes (festgestellt, begründeter Verdacht),
- viii) geschätzte Anzahl der voraussichtlich geschädigten Verbraucher und geschätzter finanzieller Schaden,
- ix) vorgeschlagener Zeitplan für die Beantwortung,
- x) beigefügte Unterlagen (insbesondere im Zusammenhang mit Aussagen und sonstigem Beweismaterial) sowie Notwendigkeit einer vertraulichen Behandlung,
- xi) Beschreibung der gewünschten Hilfe,

- xii) ggf. Verweis auf Warnmeldung,
- xiii) Liste der ersuchten Behörden und der betroffenen Mitgliedstaaten,
- xiv) Antrag auf Begleitung der Ermittlungsarbeiten durch einen zuständigen Beamten (Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz).

4.4. Koordinierung der Marktüberwachungstätigkeiten²

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz „koordinieren die zuständigen Behörden ihre Marktüberwachungs- und Durchsetzungstätigkeit. Sie tauschen alle hierfür erforderlichen Informationen aus.“ In Artikel 9 Absatz 2 heißt es weiter: „Wenn die zuständigen Behörden feststellen, dass ein innergemeinschaftlicher Verstoß die Interessen der Verbraucher in mehr als zwei Mitgliedstaaten schädigt, koordinieren die betreffenden zuständigen Behörden ihre Durchsetzungsmaßnahmen und Amtshilfeersuchen über die zentrale Verbindungsstelle. Insbesondere bemühen sie sich um eine gleichzeitige Durchführung von Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen.“ Gemäß Artikel 9 Absatz 3 informieren die „zuständigen Behörden die Kommission vorab über diese Koordinierung; sie können die Beamten und andere von der Kommission befugte Begleitpersonen zur Beteiligung auffordern“.

In der Praxis bezieht sich der Informationsaustausch gemäß Artikel 9 Absatz 2 auf Fälle, die die zuständigen Behörden aus mindestens drei Mitgliedstaaten betreffen. Hier kann ein Austausch von Informationen erfolgen, um festzustellen, ob ein Verstoß begangen wurde. Auch die Kommission wird unterrichtet und kann auf Ersuchen der zuständigen Behörden an den Ermittlungen teilnehmen.

4.5. Informationsaustausch auf Ersuchen

Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz übermittelt die ersuchte Behörde auf Antrag der ersuchenden Behörde „unverzüglich alle einschlägigen Informationen, die erforderlich sind, um festzustellen, ob ein innergemeinschaftlicher Verstoß vorliegt oder ob ein begründeter Verdacht besteht, dass ein solcher erfolgen könnte“. In Artikel 6 Absatz 2 heißt es weiter: „Die ersuchte Behörde stellt gegebenenfalls mit der Unterstützung anderer Behörden entsprechende Ermittlungen an oder trifft andere notwendige oder geeignete Maßnahmen [...], um die erbetenen Informationen zu beschaffen.“

In Artikel 10, demzufolge bestimmte Informationen ausschließlich über das Kooperationssystem ausgetauscht werden sollen, wird nicht explizit auf Artikel 6 Bezug genommen. Jedoch ergibt sich aus Artikel 12 Absatz 3, demzufolge Amtshilfeersuchen und jegliche Übermittlung von Informationen „schriftlich unter Verwendung eines Standardformulars“ erfolgen und „auf elektronischem Wege über die in Artikel 10 vorgesehene Datenbank“ übermittelt werden, dass jeglicher Informationsaustausch nach Artikel 6 ebenfalls über das Kooperationssystem erfolgen sollte.

In der Praxis bezieht sich der Informationsaustausch nach Artikel 6 auf:

- **Auskunftersuchen:** Ersuchen einer Behörde an eine andere, alle einschlägigen Informationen zu ermitteln, die erforderlich sind, um festzustellen, ob ein

² In Artikel 3 Buchstabe i) der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz werden Marktüberwachungstätigkeiten definiert als „Maßnahmen einer zuständigen Behörde, die dazu dienen, innergemeinschaftliche Verstöße aufzudecken, die in ihrem Hoheitsgebiet begangen worden sind“.

innergemeinschaftlicher Verstoß vorliegt oder ob ein begründeter Verdacht besteht, dass ein solcher erfolgen könnte.

Nach Artikel 12 Absatz 3 werden alle Antworten und damit verbundenen Mitteilungen ebenfalls über das elektronische Kooperationssystem übermittelt.

Nach den Bestimmungen der Durchführungsentscheidung muss die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde zumindest folgende Angaben machen: a) Art des vermuteten innergemeinschaftlichen Verstoßes und dessen Rechtsgrundlage; b) ausreichende Angaben zur Beschreibung des Verhaltens oder der Praxis, die Gegenstand der Ermittlungen sind; c) nähere Angaben zu den gewünschten Informationen.

In der Durchführungsentscheidung sind auch alle Informationsfelder aufgelistet, die die Datenbank für Auskunftsersuchen enthalten sollte. Sie sind identisch mit den Datenfeldern für Durchsetzungsersuchen (siehe Abschnitt 4.3).

4.6. Angaben zum Verkäufer oder Dienstleistungserbringer, der für einen festgestellten oder vermuteten innergemeinschaftlichen Verstoß verantwortlich ist

Nach den Bestimmungen der Durchführungsentscheidung sollte die Datenbank zum verantwortlichen Verkäufer oder Dienstleistungserbringer die folgenden Dateneinträge enthalten:

- i) Name
- ii) sonstige Firmennamen
- iii) ggf. Name der Muttergesellschaft
- iv) Art der Geschäftstätigkeit
- v) Adresse(n)
- vi) E-Mail-Adresse
- vii) Telefonnummer
- viii) Faxnummer
- ix) Website
- x) IP-Adresse
- xi) ggf. Name(n) des (der) Unternehmensleiter(s).

4.7. Diskussionsforum

Wie bereits in Abschnitt 3.3 erwähnt, enthält das Kooperationssystem auch ein „Diskussionsforum“. Nach den Bestimmungen der Durchführungsentscheidung dient es ausschließlich dem Informationsaustausch zu weiter gehenden Durchsetzungsbefugnissen, die die zuständigen Behörden eingeräumt haben. Wie der Name vermuten lässt, handelt es sich bei diesem Forum um einen unstrukturierten Bereich, für den die Durchführungsentscheidung keine spezifischen Datenfelder vorschreibt.

4.8. Verarbeitung mitarbeiterbezogener Daten

Die Kommission verarbeitet eine begrenzte Menge personenbezogener Daten (Name, Kontaktdaten, Sprachen) der Mitarbeiter der zuständigen Behörden und der zentralen Verbindungsstelle der Mitgliedstaaten. Diese Verarbeitungsprozesse sind nur ein Nebenaspekt des Kooperationssystems. Sie sind zudem bei der Verwaltung jeder Datenbank mit einer Vielzahl von Nutzern unabdingbar. Aus diesem Grund wird die Verarbeitung mitarbeiterbezogener Daten in dieser Stellungnahme nicht weiter behandelt.

5. ZUGRIFF AUF DIE DATEN IM KOOPERATIONSSYSTEM

5.1 Zugriff der Kommission

Zugriff der Kommission auf Daten nach der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Wie in Abschnitt 4 beschrieben, hat die Kommission nach der Verordnung Zugriff auf die folgenden Daten:

- Warnmeldungen (Artikel 7 Absatz 1),
- Rückmeldungen (Artikel 7 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 6 und Artikel 10 Absatz 2), sowie
- in bestimmten Fällen auch auf andere fallbezogene Informationen (Artikel 8 Absatz 5, Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 15 Absatz 5).³

Gemäß der Verordnung erhält die Kommission hingegen keinen Zugriff auf:

- Auskunftersuchen gemäß Artikel 6, und
- Durchsetzungsersuchen gemäß Artikel 8.

Diese Amtshilfersuchen sind ausschließlich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gerichtet.

Zugriff der Kommission auf Daten nach dem Themenpapier der Kommission. Nach der Beschreibung im Themenpapier haben Bedienstete der Kommission, die für die Kontrolle der Anwendung eines oder mehrerer Rechtsakte im Geltungsbereich der Verordnung zuständig sind, Lesezugang zu Folgeinformationen im Zusammenhang mit Durchsetzungsmaßnahmen gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz; der Zugriff ist ausschließlich auf unter die genannten Rechtsakte fallende Einzelfälle beschränkt. Im Themenpapier der Kommission wird nicht auf die Rückmeldungen zu Auskunftersuchen und Warnmeldungen (Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2) eingegangen, obwohl diese Informationen vermutlich ebenfalls in der Datenbank enthalten sind.

Im Themenpapier der Kommission wird darüber hinaus erwähnt, dass die Kommissionsbediensteten in dem Referat, das für die Anwendung der Verordnung zuständig ist, Zugriff auf alle anderen Informationen in der Datenbank haben. Zurzeit verwenden sie diese Informationen ausschließlich, um die Anwendung der Verordnung zu überwachen, insbesondere zur Datenextraktion für statistische Zwecke. Auf den ersten Blick scheint somit dieser Personenkreis, im Gegensatz zu den Bestimmungen der Verordnung, uneingeschränkten Zugriff auf das Kooperationssystem zu haben, also auch auf die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in das System eingegebenen Auskunfts- und Durchsetzungsersuchen sowie auf alle als vertraulich gekennzeichneten Informationen (siehe Abschnitt 5.4). Aus zusätzlichen, von der GD SANCO im Zuge der Vorbereitung dieser Stellungnahme bereitgestellten Informationen wurde jedoch deutlich, dass dies nicht der Fall ist. Die GD SANCO hat ausdrücklich bestätigt, dass kein Bediensteter der Kommission Zugriff auf Auskunfts- oder Durchsetzungsersuchen hat, die zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden, und dass die Kommission nur begrenzten

³ Wenn die Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 3 auf Ersuchen der zuständigen Behörden an grenzüberschreitenden Ermittlungen mit Beteiligung von mehr als zwei Mitgliedstaaten teilnimmt, erhält sie fallbezogene Informationen. Darüber hinaus kann die Kommission gemäß Artikel 8 Absatz 5 und Artikel 15 Absatz 5 auf bestimmte Informationen zu Amtshilfersuchen zugreifen, wenn sie zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen der ersuchenden und der ersuchten Behörde beitragen soll.

Zugriff auf Daten hat, die mit der Kennzeichnung „vertraulich“ versehen sind (wie in Abschnitt 5.4 beschrieben).

Schließlich ist nach dem Themenpapier vorgesehen, dass Bedienstete der Kommission auch an koordinierten Ermittlungs- bzw. Durchsetzungsmaßnahmen gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz teilnehmen können. Die mit diesen Aufgaben betrauten Bediensteten haben uneingeschränkten Zugriff auf fallbezogene Informationen.

5.2. Zugriff der zuständigen Behörden

Die zuständigen Behörden müssen beim Hochladen von Informationen in Form von Warnmeldungen bzw. Auskunfts- oder Durchsetzungsersuchen entscheiden, welche Partnerbehörde Zugriff auf diese Daten haben soll. So können z. B. die belgischen Behörden eine Warnmeldung, die für Belgien, Frankreich und Luxemburg, nicht aber für andere Mitgliedstaaten relevant zu sein scheint, nur an Frankreich und Luxemburg senden. Das Gleiche gilt für Rückmeldungen und andere Informationen, die über die Datenbank gesendet werden.

5.3. Zugriff der zentralen Verbindungsstellen

Gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz werden Amtshilfersuchen (Auskunfts- und Durchsetzungsersuchen) über die zentralen Verbindungsstellen in den Mitgliedstaaten der ersuchenden und der ersuchten Behörde übermittelt. Die auf ein Ersuchen hin übermittelten Informationen müssen unmittelbar der ersuchenden Behörde und gleichzeitig den zentralen Verbindungsstellen der ersuchenden und der ersuchten Behörde übermittelt werden. Bei der Zusammenarbeit von mehr als zwei Mitgliedstaaten übernehmen die zentralen Verbindungsstellen weitere koordinierende Aufgaben. In all diesen Fällen können sie Zugriff auf personenbezogene Daten haben, soweit diese in Amtshilfersuchen und den entsprechenden Antworten enthalten sind. Sie haben hingegen keinen Zugang zu als vertraulich gekennzeichneten Informationen (siehe Abschnitt 5.4).

Es sei auch darauf hingewiesen, dass zahlreiche zentrale Verbindungsstellen eine Doppelfunktion ausüben: Zum einen führen sie in ihrer Eigenschaft als zentrale Verbindungsstelle Koordinierungstätigkeiten durch, zum anderen fungieren sie bei bestimmten Verstößen im Bereich des Verbraucherschutzes auch als zuständige Behörde. In der letztgenannten Eigenschaft haben sie im gleichen Umfang wie jede andere zuständige Behörde Zugriff auf Daten.

5.4. Als vertraulich gekennzeichnete Informationen

Gemäß Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung sind Informationen, die in der Datenbank gespeichert werden und deren Weitergabe zur Beeinträchtigung i) des Schutzes der Privatsphäre (und der Integrität) des Einzelnen, ii) der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, iii) von Gerichtsverfahren und Rechtsberatung, oder iv) des Zwecks von Untersuchungs- und Ermittlungstätigkeiten führen würden, vertraulich zu behandeln, es sei denn, die Weitergabe der Informationen ist erforderlich, um die Einstellung oder das Verbot eines innergemeinschaftlichen Verstoßes zu bewirken und die übermittelnde Behörde stimmt der Weitergabe zu.

Wie in Abschnitt 4 beschrieben, sind die Behörden nach der Durchführungsentscheidung dazu verpflichtet, beim Hochladen von Auskunfts- und Durchsetzungsersuchen oder von Warnmeldungen in die Datenbank anzugeben, ob die Informationen vertraulich zu behandeln sind. Gleiches gilt für die ersuchten Behörden, die Informationen liefern. Nach den Bestimmungen der Durchführungsentscheidung muss die Datenbank des Kooperationssystems spezielle Datenfelder enthalten, um die ausgetauschten Informationen als vertraulich zu kennzeichnen. Dem Themenpapier der Kommission ist zu entnehmen, dass eine zuständige Behörde z. B. dann eine Information als vertraulich kennzeichnen kann, wenn sie ihrer Mitteilung ein Dokument mit vertraulichem Inhalt beifügt.

Zur Kommunikation zwischen Kommission, zuständigen Behörden und zentralen Verbindungsstellen ist in der Durchführungsentscheidung festgelegt, dass Daten, die als vertraulich gekennzeichnet sind, von den zentralen Verbindungsstellen nicht eingesehen werden dürfen. Im Rahmen der Erarbeitung dieser Stellungnahme wurde von Seiten der GD SANCO erläutert, dass dies analog auch für den Zugriff der Kommission auf als vertraulich gekennzeichnete Daten gelten sollte.⁴

Dem Themenpapier der Kommission zufolge dürfen in bestimmten Fällen manche Dokumente auch nicht an Stellen weitergegeben werden, „die ein legitimes Interesse an der Einstellung oder dem Verbot innergemeinschaftlicher Verstöße haben“ und nach der Verordnung die zuständigen Behörden bei Durchsetzungsmaßnahmen unterstützen sollen. Gemäß der Durchführungsentscheidung sollte die Weitergabe jeglicher Informationen an diese Stellen nur erfolgen, wenn das Einverständnis der ersuchenden Behörde eingeholt wurde und diese im Einzelnen angegeben hat, welche der gelieferten Informationen weitergegeben werden dürfen.

Die vertrauliche Behandlung von Informationen verhindert jedoch nicht, dass solche Daten zwischen den zuständigen Behörden ausgetauscht oder an Gerichte und andere öffentliche Behörden weitergegeben werden könnten. Gegenwärtig wird auch der Zugang der Kommission zu solchen Daten weder durch die Verordnung noch durch die Durchführungsentscheidung eingeschränkt.

6. ERFASSUNGSDAUER GEMÄSS VERORDNUNG UND DURCHFÜHRUNGSENTSCHEIDUNG

6.1. Rücknahme einer Warnmeldung

In Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung ist folgendes Vorgehen festgelegt: „Stellt eine zuständige Behörde fest, dass sich ein von ihr gemäß Artikel 7 mitgeteilter innergemeinschaftlicher Verstoß letztlich als unbegründet erwiesen hat, so zieht sie die Mitteilung zurück; die Kommission entfernt die Informationen unverzüglich aus der Datenbank.“

In der Praxis muss also die zuständige Behörde, die eine Warnmeldung gemäß Artikel 7 hochgeladen hat, diese zurücknehmen, und die Informationen müssen aus der Datenbank gelöscht werden, sobald die zuständige Behörde festgestellt hat, dass die Warnmeldung unbegründet war.

⁴ Hierfür gelten bestimmte Ausnahmen. Vertrauliche Informationen können, falls erforderlich, in Fällen verwendet werden, in denen die Kommission Meinungsverschiedenheiten schlichten soll oder an Ermittlungen teilnimmt (siehe die Artikel 8 Absatz 5, Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 15 Absatz 5 der Verordnung).

6.2. Schließung der Akte nach Abschluss der Durchsetzungsmaßnahmen

Gemäß Artikel 8 Absatz 6 unterrichtet die „ersuchte Behörde die ersuchende Behörde, die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über die getroffenen Maßnahmen und deren Wirkung in Bezug auf den innergemeinschaftlichen Verstoß sowie darüber, ob der Verstoß eingestellt wurde“. Nach Artikel 10 Absatz 2 müssen „die gespeicherten Daten zu dem innergemeinschaftlichen Verstoß fünf Jahre nach der Mitteilung gelöscht“ werden.

Das bedeutet in der Praxis, dass die ersuchte Behörde die Kommission über die Durchsetzungsmaßnahmen zu unterrichten hat und dass die Informationen fünf Jahre nach dieser Mitteilung aus der Datenbank gelöscht werden müssen.

6.3. Schließung der Akte nach Abschluss des Auskunftersuchens

Gemäß der Durchführungsentscheidung muss die ersuchende Behörde die Kommission unterrichten und die Informationen in der Datenbank löschen, wenn im Gefolge eines Ersuchens nach Artikel 6 entweder a) die ausgetauschten Informationen keine Warnmeldung und kein Ersuchen nach Artikel 8 nach sich ziehen, oder b) feststeht, dass kein innergemeinschaftlicher Verstoß vorliegt.

Das bedeutet in der Praxis, dass die ersuchende Behörde die Kommission unterrichten muss, wenn das Auskunftersuchen nicht zu weiteren gemeinsamen Maßnahmen wie der Übermittlung eines Durchsetzungsersuchens oder einer Warnmeldung führt oder wenn festgestellt wurde, dass kein Verstoß gemäß der Verordnung stattgefunden hat. Die Informationen müssen dann aus der Datenbank gelöscht werden.

7. SICHERHEITSARCHITEKTUR DES KOOPERATIONSSYSTEMS

7.1. Das Datenzentrum der Kommission

Die Kommission stellt für das Kooperationssystem die technische Infrastruktur (einschließlich technischer Datensicherung und Helpdesk) bereit. Die gesammelten Daten werden auf Zentralrechnern des Datenzentrums der Generaldirektion Informatik in Luxemburg gespeichert. Für den Betrieb dieses Servers gelten die Sicherheitsvorschriften der Kommission, die von der für die Sicherheit dieser Server und Dienste zuständigen Direktion erarbeitet wurden. Es wird das allgemeine Überwachungssystem für die IT- und Telekommunikationssysteme der Europäischen Kommission angewendet.

Die Umgebung des Kooperationssystems ist gegen unautorisierte Angriffe von außen sowie gegen Spam, Viren etc. geschützt. Für die Sicherheit sorgen ein Firewall-Proxy und ein Reverse-Proxy, die vom Telekommunikationszentrum der GD Informatik installiert und gewartet werden. Sämtliche Transaktionen werden über HTTP-Channels verschlüsselt. Es werden die Bestimmungen des Datenzentrums der Kommission zu Datensicherung und Wiederherstellung angewendet.

7.2. Das Kommunikationsnetz TESTA II

Der Informationsaustausch erfolgt nicht über das Internet, sondern über das sichere Kommunikationsnetz TESTA II, das die Einrichtungen und Organe der Europäischen Gemeinschaft mit den einzelstaatlichen Behörden verbindet. TESTA II ist ein geschlossenes, nichtöffentliches Netz. Die Kommission ist für die Sicherheit bis zu den nationalen Kontaktpunkten des Netzes zuständig. Der Zugriff auf das Netz erfolgt durch exakt definierte

Einwahlpunkte. Der gesamte Netzverkehr ist verschlüsselt. Die bereits eingeleitete Migration zur Kommunikationsinfrastruktur s-TESTA wird die Sicherheit weiter erhöhen.

Die physische Verbindung von den nationalen Kontaktpunkten zu den Nutzern und die Überwachung der Sicherheit obliegen dem jeweiligen Mitgliedstaat. Alle Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass nur autorisiertes Personal Zugriff auf TESTA hat. Das Netz hat kein „Fenster“ zum Internet und ist ausschließlich für registrierte Nutzer zugänglich und nur über Rechner, die physisch an das Netz angeschlossen sind und sich in den Büroräumen der nationalen Behörden und der Kommission befinden.

7.3. Datenzugriff

Für das Kooperationssystem existieren verschiedene Zugangsprofile, die unterschiedliche Zugriffsrechte auf die Datenbank beinhalten. Die Nutzer werden der Kommission von den zuständigen Behörden mitgeteilt. Jede Behörde hat mindestens einen, gegebenenfalls auch mehrere registrierte Nutzer. Nur ein genau definierter, rückverfolgbarer Personenkreis hat Zugang zum Kooperationssystem. Jeder Zugang ist einer Einzelperson zugeordnet; Zugänge, die an eine Funktion gebunden sind, sind nicht zugelassen.

Für den Zugang zum System muss ein Benutzername/Passwort eingegeben werden. Die Beantragung eines neuen Benutzernamens erfolgt durch die zentrale Verbindungsstelle des jeweiligen Mitgliedstaates. Der Benutzername und das vorläufige Passwort werden von der Kommission erstellt und dem Nutzer über die zentrale Verbindungsstelle übermittelt. Der Nutzer muss das vorläufige Passwort beim ersten Einwählen ändern. Das neue Passwort muss aus mindestens acht Zeichen bestehen und auf jeden Fall sowohl alphabetische als auch numerische Zeichen enthalten. Es ist geplant, die Sicherheit des Zugangs weiter zu erhöhen und zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Jahr die Anforderung zu stellen, dass das Passwort mindestens drei von vier Zeichentypen enthält (Kleinbuchstaben, Großbuchstaben, numerische Zeichen, Sonderzeichen).

Im Themenpapier der Kommission wird explizit darauf hingewiesen, dass durch die Kombination aus den genannten Maßnahmen und einem nichtöffentlichen Netzwerk ein ausreichendes Sicherheitsniveau gewährleistet ist, das der Natur der gespeicherten und durch das Kooperationssystem übermittelten Daten Rechnung trägt.

Auf nationaler Ebene ist die Einführung weiter gehender Sicherheitsmaßnahmen schon jetzt möglich. Wenn ein Mitgliedstaat z. B. Crypto-Chip-basierte Systeme zur Benutzer-Authentifizierung verwenden möchte, können diese im betreffenden Land problemlos integriert werden, denn das Verfahren für den Systemzugang liegt ebenso wie die Zuständigkeit für Betrieb und Sicherheit des Systems ab den nationalen TESTA-II-Kontaktstellen beim jeweiligen Mitgliedstaat.

TEIL B: ANALYSE

8. VERANTWORTLICHKEIT FÜR DIE VERARBEITUNG DER DATEN, ANZUWENDEnde RECHTSVORSCHRIFTEN UND ÜBERWACHUNGSBEHÖRDEN

8.1. Verantwortlichkeit der zuständigen Behörden und der Kommission gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz

Gemäß Artikel 2 Buchstabe d) 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 („**Richtlinie 95/46/EG**“) sowie gemäß Artikel 2 Absatz d) der 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 („**Verordnung (EG) Nr. 45/2001**“) kann der für die Verarbeitung Verantwortliche durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften bestimmt werden, wenn die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten in gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgelegt sind.

Dies trifft auf das Kooperationssystem zu, bei dem die Zwecke und Mittel der Verarbeitung durch die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz definiert sind, wo in Artikel 10 ausdrücklich festgelegt ist, dass die Kommission und die zuständigen Behörden jeweils hinsichtlich ihrer spezifischen Pflichten gemäß der Verordnung als „für die Verarbeitung Verantwortliche“ betrachtet werden.

Im Einzelnen ist in Artikel 10 Folgendes festgelegt: „Die zuständigen Behörden werden hinsichtlich ihrer Pflichten in Bezug auf die Übermittlung von Informationen zwecks Speicherung in der Datenbank und der damit verbundenen Verarbeitung personenbezogener Daten als für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne des Artikels 2 Buchstabe d) der Richtlinie 95/46/EG betrachtet. Die Kommission wird hinsichtlich ihrer Pflichten nach diesem Artikel und der damit verbundenen Verarbeitung personenbezogener Daten als für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne des Artikels 2 Buchstabe d) der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 betrachtet.“

8.2. Verantwortlichkeit der zuständigen Behörden

Gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ist jede zuständige Behörde - als Nutzer des Systems für eigene Zwecke - für ihre Tätigkeiten bei der Datenverarbeitung verantwortlich. Sie muss die Bestimmungen der eigenen nationalen Datenschutzgesetze erfüllen und untersteht der Aufsicht der eigenen nationalen Datenschutzbehörden.

8.3. Verantwortlichkeit der zentralen Verbindungsstellen

Wie in den Abschnitten 5.3 und 5.4 ausgeführt, erhalten auch die zentralen Verbindungsstellen Informationen, sofern diese nicht als vertraulich gekennzeichnet sind, um ihre Koordinierungsaufgaben im Zusammenhang mit der Weiterleitung von Auskunfts- und Durchsetzungsersuchen wahrzunehmen. Dabei müssen sie die Bestimmungen der eigenen nationalen Datenschutzgesetze erfüllen und unterstehen der Aufsicht der eigenen nationalen Datenschutzbehörden.

8.4. Sui generis-Funktion der Kommission

In der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wird die Kommission hinsichtlich ihrer eigenen Aufgaben und Verpflichtungen als „für die Verarbeitung Verantwortliche“ betrachtet. Vor dem Hintergrund ihrer Aufgaben und Verpflichtungen, die sowohl i) den Betrieb des Kooperationssystems für die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten als auch ii) die Nutzung des Kooperationssystems für eigene Zwecke umfassen, scheint die Kommission hier also eine sui generis-Funktion wahrzunehmen, die sich nicht so leicht zuordnen lässt. Es ist wichtig, dass dieser Funktion Rechnung getragen wird und dass die Aufgaben und Verpflichtungen zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen klar zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden aufgeteilt werden.

Die Tätigkeiten der Kommission sind in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 geregelt und unterliegen der Überwachung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten ("EDPS").

9. RECHTSGRUNDLAGE

9.1. Anwendbarkeit der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001

Das Kooperationssystem dient der Verarbeitung von Daten über Verkäufer und Dienstleistungserbringer, bei denen Verdacht auf einen Verstoß gegen die Verbraucherschutzgesetze besteht. Dies können Unternehmen sein, aber auch natürliche Personen, was aus Sicht des Datenschutzes einen wichtigen Unterschied darstellt. Außerdem sind in der Durchführungsentscheidung ausdrücklich Datenfelder für den Austausch von Informationen zur Unternehmensleitung des verdächtigen Verkäufers oder Dienstleistungserbringers vorgesehen. Und schließlich können auch die kurzen Zusammenfassungen und die Anlagen, die in der Durchführungsentscheidung eigens vorgesehen sind, personenbezogene Daten anderer Personen wie Eigentümer oder Angestellte des Verkäufers bzw. Dienstleistungserbringers, von Beamten, Beschwerdeführern oder Zeugen enthalten. Es besteht somit kein Zweifel, dass die Nutzung des Kooperationssystems die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a) der Richtlinie 95/46/EG und der entsprechenden Bestimmung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 beinhaltet.

9.2. Rechtsgrundlage und Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Gemäß Artikel 7 Buchstabe c) der Richtlinie 95/46/EG darf die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgen, wenn sie "für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung [erforderlich ist], der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt". Gemäß Artikel 7 Buchstabe e) ist die Verarbeitung ebenfalls erlaubt, wenn sie "für die Wahrnehmung einer Aufgabe [erforderlich ist], die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde." Artikel 5 Buchstaben a) und b) der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthalten entsprechende Bestimmungen.

Artikel 7 Buchstabe c): Rechtliche Verpflichtung des für die Verarbeitung Verantwortlichen. Wie bereits in Abschnitt 3.3 besprochen, ist die Einrichtung des Kooperationssystems durch die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz vorgeschrieben. Diese Verordnung verpflichtet darüber hinaus alle zuständigen Behörden, den Datenaustausch im Wege der Amtshilfe ausschließlich über diese Datenbank abzuwickeln. Die Verordnung gilt unmittelbar für die zuständigen Behörden in allen Mitgliedstaaten.

Artikel 7 Buchstabe e): Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt.

Das Kooperationssystem dient der Bekämpfung von grenzüberschreitenden Verstößen gegen die europäischen Verbraucherschutzgesetze, indem es vor allem die Koordinierung der Tätigkeiten der verschiedenen zuständigen Behörden in unterschiedlichen Mitgliedstaaten erleichtert. Diese Leistung liegt im öffentlichen Interesse. Das Thema „Notwendigkeit“ wird in Abschnitt 10.1 behandelt.

Vor diesem Hintergrund geht die Datenschutzgruppe davon aus, dass Artikel 7 Buchstaben c) und e) der Richtlinie 95/46/EG als angemessene Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der Daten gelten können.

10. DATENQUALITÄT

10.1. Zweckbindung - keine Weiterverarbeitung in einer mit den Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 95/46/EG dürfen personenbezogene Daten nur "für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden". Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthält eine analoge Anforderung.

Zweckbindung gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung enthält folgende Bestimmung: „Die übermittelten Informationen dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, die Einhaltung der Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen zu gewährleisten.“ In Artikel 13 Absatz 2 wird hinzugefügt: „Die zuständigen Behörden dürfen alle ihnen übermittelten Informationen, Unterlagen, Erkenntnisse, Erklärungen, beglaubigten Kopien und Ermittlungsergebnisse in gleicher Weise als Beweismittel verwenden wie entsprechende im eigenen Land beschaffte Unterlagen.“

Die Datenschutzgruppe begrüßt diese Zweckbindung, weist jedoch darauf hin, dass die zulässigen Zwecke und jede Art von Beschränkung der Verwendung auf der operationalen Ebene präziser definiert werden müssen. Vor diesem Hintergrund spricht die Datenschutzgruppe die folgenden Empfehlungen aus:

Beschränkung der Verwendung durch die zuständigen Behörden auf die Zusammenarbeit nur im konkreten Einzelfall. Umfangreiche elektronische Datenbanken bergen die Gefahr, dass man sie systematisch nach Einzelpersonen durchsucht und anhand der Suchergebnisse Profile erstellt. Da in der Verordnung eine solche Verwendung nicht vorgesehen ist und auch keine entsprechenden Schutzmechanismen enthalten sind, schlägt die Datenschutzgruppe vor, dass die Informationen in der Datenbank ausschließlich im Zusammenhang mit Ermittlungs- oder Durchsetzungsmaßnahmen im jeweils konkreten Fall verwendet werden dürfen, für den ein Amtshilfeersuchen oder eine Warnmeldung vorliegt, solange nicht in einer neuen Durchführungsentscheidung ausdrücklich weitere Verwendungszwecke festgeschrieben und gleichzeitig angemessene Datenschutzgarantien bereitgestellt werden.

Präzise Definition der Zwecke der Nutzung durch die Kommission. In manchen Fällen sind die Zwecke, für die die Kommission die Daten verwendet, in der Verordnung klar definiert; dies gilt insbesondere, wenn die Kommission die zuständigen Behörden bei Meinungsverschiedenheiten unterstützt oder wenn sie selbst an koordinierten Ermittlungen

teilnimmt, an denen mehr als zwei Mitgliedstaaten beteiligt sind (siehe Abschnitt 10.2). Diese Verwendungszwecke sind in der Verordnung aufgeführt und zulässig.

Ansonsten ist in der Verordnung jedoch nicht explizit festgelegt, für welche Zwecke die Kommission auf die Daten zugreifen und sie nutzen kann. Dies gilt für Warnmeldungen und für Rückmeldungen. Es kann unterstellt werden, dass der Kommission in den folgenden Fällen und zu folgenden Zwecken Zugriff auf die Daten gewährt werden soll: i) um die Anwendung der Verordnung zu überwachen, ii) um die Anwendung spezifischer Verbraucherschutzgesetze zu überwachen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen (d.h. die dort im Anhang aufgeführten Richtlinien und Verordnungen), und iii) um im Zusammenhang mit der Erfüllung dieser Pflichten statistische Informationen zu erstellen. Diese Verwendungszwecke sind zulässig. Die Kommission sollte jedoch sicherstellen, dass die personenbezogenen Angaben in den Warn- und Rückmeldungen nicht für weitere, nicht spezifizierte Zwecke verwendet werden. Etwaige weitere Zwecke sollten in einer neuen Durchführungsentscheidung zur Verordnung präzise definiert werden, und die Architektur des Kooperationssystems sollte ebenfalls entsprechend umgestaltet werden.

10.2. Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c) der Richtlinie 95/46/EG müssen personenbezogene Daten „den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen“.

Definierte Datenfelder für fakultative Dateneingaben, beschränkter Zugriff auf die Datenbank. Die Datenschutzgruppe begrüßt zunächst, dass die Durchführungsentscheidung eine definierte Liste von Datenfeldern enthält, die in die Datenbank übernommen werden können. Die Datenschutzgruppe begrüßt ebenfalls, dass gemäß der Durchführungsentscheidung nicht bei jedem Vorgang alle Datenfelder ausgefüllt werden müssen, sondern dass es über einen obligatorischen Mindestumfang an Informationen hinaus den zuständigen Behörden, die die Informationen hochladen, überlassen bleibt, welche Datenfelder ausgefüllt werden und in welchem Detaillierungsgrad. Des Weiteren begrüßt die Datenschutzgruppe, dass nur die in jedem Mitgliedstaat benannten zuständigen Behörden Zugriff auf das Kooperationssystem haben, und innerhalb dieser Behörden nur ein namentlich benannter Personenkreis.

Fallbezogene Analyse der Verhältnismäßigkeit. Die Datenschutzgruppe stellt fest, dass die Liste der Datenfelder insgesamt gesehen angemessen erscheint und nicht über den angestrebten Zweck des Kooperationssystems hinauszugehen scheint (Ausnahmen und Bedenken werden im Folgenden näher ausgeführt).

Dies vorausgeschickt, kann die Datenschutzgruppe im Voraus keine Aussage dazu treffen, ob die Verwendung aller Datenfelder in jedem spezifischen Einzelfall angemessen ist. Zudem sind einige Felder so unscharf definiert, dass der Durchsetzungsbeamte in jedem Einzelfall fast gänzlich selbst entscheiden kann, welche personenbezogenen Angaben in die Datenbank eingegeben werden. So kann z. B. eine Anlage Kopien von Rechnungen mit den Namen und Kontonummern von Kunden enthalten, oder eine Liste der E-Mail-Adressen von Kunden, an die ein „Spammer“ seine Nachrichten gesendet hat. Ob die Eingabe solcher Informationen in die Datenbank angemessen ist, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.

Aus diesem Grund stellt die Datenschutzgruppe fest, dass „Notwendigkeit“ und „Verhältnismäßigkeit“ der Datenverarbeitung in concreto analysiert werden müssen, und zwar für jeden Einzelfall, in dem Informationen hochgeladen, abgerufen und verwendet werden.

Insbesondere müssen die zuständigen Behörden bei jedem Hochladen von Informationen sicherstellen, dass sie i) nicht mehr personenbezogene Angaben hochladen als unbedingt erforderlich für die Ziele einer effizienten Zusammenarbeit, und ii) Informationen nur mit denjenigen zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten austauschen, die Zugang zu diesen Daten benötigen. Darüber hinaus müssen sie gewährleisten, dass die personenbezogenen Angaben nur so lange in der Datenbank gespeichert bleiben, wie dies für die Zwecke der Zusammenarbeit erforderlich ist.

Schulung der Durchsetzungsbeamten, Leitlinien für die Nutzung der Datenbank, Bildschirmmeldungen mit Aufforderung zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen. Die Bewertung der Verhältnismäßigkeit muss von den Durchsetzungsbeamten bei jeder Übermittlung bzw. Verarbeitung von Informationen vorgenommen werden. Die für das Kooperationssystem zuständigen Beamten sollten für die Bedeutung einer eingehenden, auf den Einzelfall zugeschnittenen Analyse der Verhältnismäßigkeit sensibilisiert werden. Es muss gewährleistet sein, dass die Verarbeitung der Daten durch die Kommission und die zuständigen Behörden nach dem Grundsatz der Datenqualität erfolgt. Hierzu schlägt die Datenschutzgruppe vor, dass die Kommission als Betreiberin des Systems den Durchsetzungsbeamten, die Zugang zum Kooperationssystem haben, ein Kompendium von Leitlinien („**Leitlinien für das Kooperationssystem**“) an die Hand gibt, in dem die Vorschriften zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen beschrieben werden. Diese Leitlinien müssen so formuliert sein, dass sie auch für Personen ohne einschlägiges Hintergrundwissen im Bereich Datenschutz leicht verständlich sind, z. B. könnten sie in Form von Antworten auf „Häufig gestellte Fragen (FAQs) für alle Nutzer ins Kooperationsnetz gestellt werden. Sie sollten alle Datenschutzaspekte des Systems abdecken, mit besonderem Schwerpunkt auf der fallbezogenen Analyse der Verhältnismäßigkeit.

Auch wenn die Kommission die Erstellung dieser Leitlinien übernehmen würde, sind doch im Hinblick auf die meisten Verarbeitungsschritte (wie z. B. das Hochladen der Informationen in das Kooperationssystem oder die Festlegung der Empfänger von Warnmeldungen) letztlich die zuständigen Behörden nach dem jeweiligen nationalen Recht für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich, auch für die fallbezogene Analyse der Verhältnismäßigkeit. Deshalb sollten die Schulungsmaßnahmen zur Nutzung des Kooperationssystems durch die Durchsetzungsbeamten stets auch die Inhalte der Leitlinien und Elemente des Datenschutzes beinhalten, damit eine bestmögliche Umsetzung im Hinblick auf den Datenschutz gewährleistet ist.

Schließlich sollten, soweit technisch möglich und praktikabel, auch die technischen Features des Kooperationssystems dahingehend modifiziert werden, dass die Durchsetzungsbeamten bei jedem Zugriff auf die Datenbank Bildschirmmeldungen mit einer Aufforderung zur Bewertung der datenschutzrechtlichen Aspekte erhalten. Diese sollten nicht allein auf die Verhältnismäßigkeit beschränkt bleiben.

Informationen zur Unternehmensleitung. In der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz wird nicht ausdrücklich empfohlen oder gefordert, dass auch Informationen zur Unternehmensleitung der tatverdächtigen oder verurteilten Verkäufer oder Dienstleistungserbringer anzugeben sind. In der Durchführungsentscheidung hingegen ist für jeden Informationsaustausch neben der Eintragung der Adresse und Telefonnummer des

Verkäufers bzw. Dienstleistungserbringers auch die Einrichtung eines Datenfeldes für den/die Namen des/der Unternehmensleiter(s) vorgesehen.

Die Datenschutzgruppe räumt ein, dass der Austausch von Informationen über die Unternehmensleitung des Verkäufers oder Dienstleistungserbringers in bestimmten Fällen erforderlich sein mag. So können zum Beispiel die gleichen Einzelpersonen verschiedene unternehmerische Rechtspersönlichkeiten für ihre betrügerischen Handlungen nutzen. Deshalb kann den Durchsetzungsbeamten durchaus ein berechtigtes Interesse am Informationsaustausch über solche Personen unterstellt werden.

Die Datenschutzgruppe betont jedoch, dass ein solcher Austausch schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre aufwirft.

In einigen Fällen kann die Eingabe von Informationen über die Unternehmensleitung in das Kooperationssystem tatsächlich eine schwerwiegende Verletzung der Privatsphäre darstellen und zur Diskreditierung der in Rede stehenden Person nur aufgrund ihrer Verbindung zu dem entsprechenden Unternehmen führen, mit entsprechender Schädigung ihrer Reputation und der Geschäftsperspektiven. Die Kommission hat dieses Problem zur Kenntnis genommen und beschlossen, dieses Eingabefeld in der Datenbank vorläufig zu sperren. Deshalb empfiehlt die Datenschutzgruppe, in die Leitlinien für das Kooperationssystem eine dezidierte Bestimmung aufzunehmen, dass die Durchsetzungsbeamten im Einzelfall prüfen müssen, ob die Offenlegung des Namens eines konkreten Mitglieds der Unternehmensleitung verhältnismäßig ist.

Informationen zu Verbrauchern, Beschwerdeführern und anderen dritten Parteien in der „kurzen Zusammenfassung“ und den „beigefügten Unterlagen“. Gemäß der Durchführungsentscheidung ist bei Warnmeldungen sowie bei Auskunfts- und Durchsetzungsersuchen ein Datenfeld für „beigefügte Unterlagen“ vorgesehen, bei Warnmeldungen darüber hinaus noch ein Feld für eine „kurze Zusammenfassung“.

Die beigefügten Unterlagen oder die kurzen Zusammenfassungen können personenbezogene Daten von Beschwerdeführern, Verbrauchern, Zeugen, Mitarbeitern, Eigentümern, Beamten oder anderen Dritten enthalten. So kann z. B. eine Anlage Rechnungskopien mit den Namen und Kontonummern von Kunden enthalten, oder eine Liste von E-Mail-Adressen, an die ein „Spammer“ seine Nachrichten gesendet hat.

Unter bestimmten Umständen mag die Übermittlung solcher Unterlagen einschließlich personenbezogener Angaben durchaus gerechtfertigt sein. Die Datenschutzgruppe empfiehlt jedoch, in den kurzen Zusammenfassungen nach Möglichkeit keine personenbezogenen Daten zu übermitteln und sie auch in den beigefügten Unterlagen zu streichen oder auf andere Weise unkenntlich zu machen (z. B. durch Schwärzung von Name, Anschrift oder Kreditkartennummer der betreffenden Person). Bei Zweifeln im Hinblick auf die Notwendigkeit der Übermittlung von Informationen oder Dokumenten mit personenbezogenen Angaben empfiehlt die Datenschutzgruppe die Entfernung dieser Angaben. Sollte ein Empfänger später doch die vollständige Kopie eines Dokuments benötigen (z. B. als Beweismittel), kann er die fehlenden Daten jederzeit von der Stelle anfordern, die das Dokument ursprünglich zur Verfügung gestellt hat. Diese Empfehlungen sollten ausdrücklich in die Leitlinien für das Kooperationssystem aufgenommen werden.

Personenbezogene Daten im „Diskussionsforum“. Wie bereits in Abschnitt 3.3 angesprochen, ist in der Durchführungsentscheidung vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten mittels eines in der Infrastruktur des Kooperationsystems eingerichteten „Diskussionsforums“ informieren, wenn sie den zuständigen Behörden Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse eingeräumt haben, die über die Befugnisse gemäß der Verordnung hinausgehen. Im Zuge der Erarbeitung dieser Stellungnahme wurde von der GD SANCO näher erläutert, dass das Forum lediglich zum Austausch von Informationen zu Themen wie Einräumung neuer Durchsetzungsbefugnisse oder beste Praktiken dienen soll und der Austausch von personenbezogenen Angaben somit unwahrscheinlich ist. In jedem Fall muss betont werden, dass das Diskussionsforum nicht zum Austausch fallbezogener Daten gedacht ist und dass deshalb dort grundsätzlich keine personenbezogenen Informationen eingestellt werden sollen. Das sollte auch in den Leitlinien klargestellt werden.

„Begründeter Verdacht“. Die Datenschutzgruppe unterstreicht, dass Informationen zu vermuteten Verstößen nur dann in die Datenbank eingegeben werden sollten, wenn ein „begründeter Verdacht“ besteht. Zwar obliegt die Auslegung des Begriffs „begründeter Verdacht“ den einzelnen Mitgliedstaaten, gleichwohl betont die Datenschutzgruppe, dass keine Daten in das Kooperationsystem eingegeben werden dürfen, wenn nicht zumindest stichhaltige Indizien oder Beweise für einen Verstoß vorliegen. Dies ist ein weiterer Punkt, der in den Leitlinien anzusprechen wäre.

Stärkere Einschränkung der Zugriffsrechte der Kommission. Zwar haben manche Formulierungen im Themenpapier der Kommission ursprünglich den Eindruck erweckt, der Zugriff der Kommission gehe über den in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz festgelegten Umfang hinaus, doch scheint dies nicht der Fall zu sein.

Die Datenschutzgruppe begrüßt das und betont, dass der Zugriff der Kommission ausschließlich auf den in der Verordnung festgelegten Umfang zu begrenzen ist. Insbesondere sollte die Kommission keinen Zugriff auf den Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten zu Auskunftersuchen gemäß Artikel 6 sowie zu Durchsetzungersuchen gemäß Artikel 8 haben. Ebenfalls begrüßt die Datenschutzgruppe die Pläne der GD SANCO, den Zugang der Kommission zu „vertraulichen“ Informationen (mit bestimmten Ausnahmen) einzuschränken.

Wie bereits in Abschnitt 5.1 ausgeführt, ist in Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung ausdrücklich vorgesehen, dass Rückmeldungen zu Auskunft- und Durchsetzungersuchen an die Kommission weitergeleitet werden. Diese Angaben dürften der Kommission ausreichende Informationen liefern, um ihren Pflichten zur Überwachung der Anwendung der Verordnung und zur Erstellung aggregierter Statistiken zu erfüllen. Somit dürfte ein weiter gehender systematischer Zugriff auf alle in den Auskunft- und Durchsetzungersuchen enthaltenen fallspezifischen Angaben nicht erforderlich sein, auch nicht für die Zwecke der Extraktion statistischer Informationen.

In der neuen Durchführungsentscheidung zur Verordnung sollten die Zugriffsrechte der Kommission ausdrücklich auf den in der Verordnung festgelegten und zur Durchführung ihrer Aufgaben unbedingt erforderlichen Umfang begrenzt werden. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die Architektur des Kooperationsystems entsprechend ausgelegt ist.

Begrenzung des Zugriffs der zuständigen Behörden auf den Empfängerkreis, der von den entsprechenden Informationen Kenntnis haben muss. In seiner derzeitigen Ausgestaltung ermöglicht das Kooperationssystem den einzelnen zuständigen Behörden, die Adressaten der Warnmeldungen frei zu bestimmen. Somit ist zurzeit nicht auszuschließen, dass eine Behörde eine Warnmeldung „nur zur Information“ einem größeren Kreis von Partnerbehörden zur Kenntnis gibt als unbedingt erforderlich. Die zuständigen Behörden müssen sich bewusst sein, dass in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob eine Übermittlung an alle Empfänger dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, und dass Informationen nur an den zum Zweck einer effizienten Zusammenarbeit erforderlichen Empfängerkreis übermittelt werden sollten. Auch dies ist ein Punkt, der in den Leitlinien anzusprechen und in der Systemarchitektur zu berücksichtigen wäre.

Im Zuge der Erarbeitung dieser Stellungnahme hat die GD SANCO auch erläutert, dass das System so ausgestaltet werden soll, dass Rückmeldungen gemäß Artikel 8 Absatz 6 und Artikel 7 Absatz 2 an alle Behörden gesendet werden, die für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständig sind, die mit der betreffenden Verbraucherschutz-Richtlinie bzw. -Verordnung in Zusammenhang stehen (z. B. Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr oder über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten). Die Datenschutzgruppe empfiehlt, nach sorgfältiger Prüfung der Verhältnismäßigkeit des vorgeschlagenen Ansatzes die Themen Empfängerkreis und Inhalt von Rückmeldungen auf der Ebene der neuen Durchführungsentscheidung zu regeln.

10.3. Sachliche Richtigkeit

Gemäß Artikel 6 Absatz Buchstabe d) der Richtlinie 95/46/EG müssen personenbezogene Daten „sachlich richtig und, wenn nötig, auf den neuesten Stand gebracht“ sein, und es sind „alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit im Hinblick auf die Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, nicht zutreffende oder unvollständige Daten gelöscht oder berichtigt werden“. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthält analoge Anforderungen.

Wie in Abschnitt 11 zur Erfassungsdauer näher ausgeführt wird, enthält das Kooperationssystem in seiner derzeitigen Form keine hinreichenden Schutzmechanismen, damit potenziell veraltete Daten nicht doch für längere Zeiträume in der Datenbank gespeichert bleiben, z. B. wenn sich Fälle hinziehen, ohne dass konkrete Maßnahmen ergriffen werden, oder wenn die entsprechende zuständige Behörde „vergisst“, die Kommission von der Schließung einer Akte zu unterrichten.

Hierzu vertritt die Datenschutzgruppe den Standpunkt, dass eine regelmäßige Überprüfung der Informationen durch die zuständige Behörde, von der die Daten ursprünglich stammen, zur sachlichen Richtigkeit der in der Datenbank gespeicherten Angaben beitragen würde. Eine Möglichkeit, die Nutzer des Systems zu einer solchen Bewertung zu veranlassen, bestünde in der Einrichtung eines Datenbank-Features, das die Nutzer in regelmäßigen Abständen (z. B. alle sechs Monate oder einmal im Jahr) auffordert, die sachliche Richtigkeit der von ihnen hochgeladenen Informationen zu prüfen. Alle Angaben könnten auf dem Bildschirm erscheinen und müssten mit einem Bestätigungsvermerk für die erfolgte Verifizierung versehen werden. In eine solche Prüfung mit Bestätigung könnten auch alle weiteren Anmerkungen zum Stand des Falls einbezogen werden.

11. ERFASSUNGSDAUER

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e) der Richtlinie 95/46/EG dürfen personenbezogene Daten „nicht länger, als es für die Realisierung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form aufbewahrt werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht“.

Die Festlegung der Erfassungsdauer wie in Abschnitt 6 beschrieben wirft erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken auf. Ohne die erforderlichen Schutzmechanismen und Einschränkungen läuft das Kooperationssystem Gefahr, eine gigantische Datenbank mit veralteten und sachlich unrichtigen Angaben zu werden, die lange Zeit gespeichert bleiben und von den zuständigen Behörden dazu verwendet werden, nach Informationen für Zwecke zu suchen, die nicht durch die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz abgedeckt sind.

11.1. Speicherung der Daten für einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Durchsetzung

In der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ist für Daten zu Verstößen, bei denen Durchsetzungsmaßnahmen eingeleitet wurden, eine Speicherdauer von fünf Jahren festgelegt; welcher Zweck mit dieser langen Erfassungsdauer verfolgt wird, ist jedoch nicht angegeben. Diese obligatorische Speicherdauer birgt die Gefahr, dass das Kooperationssystem zu einer europaweiten Datenbank mit einer so genannten „Schwarzen Liste“ von Unternehmen wird. Natürliche Personen in ihrer Eigenschaft als Verkäufer bzw. Dienstleistungserbringer, aber auch als Unternehmensleiter, Angestellte oder sonstige in das Geschehen involvierte und in der Datenbank gespeicherte Personen können so als „nicht vertrauenswürdig“ betrachtet werden, manchmal nur deshalb, weil sie in irgendeiner Beziehung zu dem Unternehmen stehen, das einen Verstoß begangen hat. Ob dies in der Absicht des Gesetzgebers lag, lässt sich nicht beurteilen. Jedenfalls geht eine solche Absicht nicht ausdrücklich aus dem Text der Verordnung hervor, und es wurden auch nicht die erforderlichen Datenschutzmaßnahmen ergriffen, die eine sichere Nutzung der Daten für diese zusätzlichen Zwecke gewährleisten würden.

An dieser Stelle wiederholt die Datenschutzgruppe ausdrücklich ihr Bedauern, dass sie erst nach dem Erlass der Verordnung konsultiert wurde. Wäre dies zu einem früheren Zeitpunkt geschehen, hätte sie ihre schwerwiegenden Bedenken zur Verhältnismäßigkeit dieses Fünfjahreszeitraums geltend gemacht und auf präzisen Angaben zu den Zwecken der Datenspeicherung bestanden.

Die Datenschutzgruppe hält an diesen Bedenken fest und würde eine entsprechende Änderung der Verordnung begrüßen. Da die Datenschutzgruppe ihre Stellungnahme post festum abgeben muss, schlägt sie als praktische Maßnahme vor, dass die Kommission und die zuständigen Behörden bis zu einer Änderung der Verordnung, mit der entweder der Zweck dieser Erfassungsdauer präzisiert oder die Anforderung gestrichen wird, diesen Fünfjahreszeitraum zur Speicherung der Daten so eng wie möglich auslegen und gleichzeitig ein Mindestmaß an Datenschutzgarantien einführen. Dies bedeutet unter anderem eine datenschutzfreundliche bzw. datenschutzfördernde Klärung und Lösung der folgenden Fragestellungen:

- Welcher Zweck wird mit der fünfjährigen Speicherung der Daten verfolgt?
- Auf welche Daten bezieht sich dieser Fünfjahreszeitraum?

- Wann müssen Informationen zur Löschung gemeldet werden?

Diese Fragen bedürfen einer Antwort, damit sichergestellt wird, dass nicht mehr personenbezogene Daten als für eine effiziente Zusammenarbeit erforderlich gespeichert bleiben. Die Antworten sollten in Gestalt einer neuen Durchführungsentscheidung zur Verordnung formalisiert werden, und auch an der Architektur des Kooperationssystems sind entsprechende Änderungen vorzunehmen.

11.2. „Vergessene“ bzw. anderweitig nicht zur Löschung gemeldete Fälle

Gemäß der Verordnung und der Durchführungsentscheidung sind die zuständigen Behörden zur Meldung an die Kommission verpflichtet, wenn eine Akte geschlossen wird oder wenn sich eine Warnmeldung als unbegründet erwiesen hat. Es müssen jedoch noch einige Lücken geschlossen werden. Hierzu gehören u.a. die folgenden Szenarien:

- Es kann sein, dass eine zuständige Behörde sich auch dann gegen die Schließung einer Akte entscheidet, wenn keine Ermittlungstätigkeiten eingeleitet wurden und wenn in einem langen Zeitraum keine neuen Informationen aufgetaucht sind. Anders formuliert: Es kommt vor, dass Fälle „sich hinziehen“.
- Es kann sein, dass die zuständige Behörde einen Fall abschließt, aber dann „vergisst“, der Kommission zu melden, dass die fallbezogenen Daten aus der Datenbank zu löschen sind.
- Es kann sein, dass eine ersuchte Behörde letztlich keine Durchsetzungsmaßnahmen einleitet und somit der Kommission keine Meldung übermittelt, dass der Verstoß aber aus anderen Gründen beendet wird (z. B. weil eine dritte Partei ein Gerichtsverfahren anstrengt).

Um diese Bedenken aus dem Weg zu räumen, empfiehlt die Datenschutzgruppe, die hinter dem Verfahren Speichern/Löschen stehende gedankliche Logik umzukehren: Ein Fall sollte grundsätzlich als abgeschlossen betrachtet werden, wenn ein festgelegter, angemessener Zeitraum nach Versendung eines Auskunfts- oder Durchsetzungsersuchens verstrichen ist. Dann sollten die Daten aus dem Kooperationssystem gelöscht werden - nach Vorwarnung der beteiligten zuständigen Behörden, wobei diese die Möglichkeit der Bestätigung erhalten sollten, dass der Fall noch nicht abgeschlossen ist. Eine eventuelle Verlängerung sollte nur befristet eingeräumt werden, so dass die Notwendigkeit der Datenspeicherung regelmäßig überprüft wird. Wenn keine Verlängerung beantragt wird, sind alle fallbezogenen Daten zu löschen.

Um sicherzustellen, dass es nicht zur „versehentlichen“ Löschung von Daten kommt, könnten wiederholte Warnhinweise mit angemessenen „Karenzfristen“ in das System integriert werden für den Fall, dass eine zuständige Behörde nicht unverzüglich reagiert. Im Zuge der Erarbeitung dieser Stellungnahme hat die GD SANCO erläutert, im Hinblick auf anscheinend „ruhende“ Fälle sei man bereits mit der Erstellung eines Systems zur regelmäßigen Erinnerung (etwa alle 6 oder 12 Monate) befasst. Die Datenschutzgruppe begrüßt diese Initiative und regt eine Weiterentwicklung dieser Pläne an, damit die Empfehlungen der vorliegenden Stellungnahme möglichst umfassend umgesetzt werden.

11.3 Aufbewahrung von Daten außerhalb des Kooperationssystems

Schließlich weist die Datenschutzgruppe darauf hin, dass die Frage, wie lange eine zuständige Behörde die über die Datenbank erhaltenen Informationen außerhalb des Kooperationssystems aufbewahren darf (z. B. als Papierausdruck eines Anhangs zu einer Fallakte), nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist. Gleichwohl möchte die Datenschutzgruppe an dieser Stelle die zuständigen Behörden und die Kommission darauf hinweisen, dass die Datenschutzbestimmungen und –grundsätze auch für die Aufbewahrung von Informationen außerhalb des Kooperationssystems gelten.

12. VERARBEITUNG SENSIBLER DATEN

12.1. Rassistische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben

In Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG wird die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie von Daten über Gesundheit oder Sexualleben untersagt. Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthält eine analoge Bestimmung.

Im Kooperationssystem erfolgt keine systematische Verarbeitung solcher Daten, obwohl dies weder in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz noch in der Durchführungsentscheidung ausdrücklich untersagt wird. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass solche Daten gelegentlich doch in den ausgetauschten Informationen enthalten sind; z. B. können als Beweis für den Erwerb spezifischer Produkte oder Dienstleistungen in einer Anlage sensible personenbezogene Daten eines Kunden beigefügt werden.

Die Datenschutzgruppe empfiehlt eine Modifizierung der Durchführungsentscheidung, in der die Verarbeitung dieser speziellen Datenkategorie ausdrücklich untersagt wird, wenn nötig mit bestimmten eng definierten Ausnahmen.

12.2. Daten zu Straftaten, Verdachtsfällen und Sicherungsmaßnahmen

Gemäß Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG darf „die Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen, [...] nur unter behördlicher Aufsicht oder aufgrund von einzelstaatlichem Recht, das angemessene Garantien vorsieht, erfolgen, wobei ein Mitgliedstaat jedoch Ausnahmen aufgrund innerstaatlicher Rechtsvorschriften, die geeignete besondere Garantien vorsehen, festlegen kann. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass Daten, die administrative Strafen oder zivilrechtliche Urteile betreffen, ebenfalls unter behördlicher Aufsicht verarbeitet werden müssen.“

Das Kooperationssystem erfasst systematisch alle Informationen zu Straftaten und zu Verdachtsfällen, insbesondere im Zusammenhang mit Aktivitäten, die gegen die Verbraucherschutzbestimmungen verstoßen. Dazu können sowohl verwaltungs- als auch strafrechtliche Vergehen gehören. Auch verwaltungsrechtliche Sanktionen, strafrechtliche Verurteilungen, zivilrechtliche Urteile und Sicherheitsmaßnahmen können in die Datenbank aufgenommen werden.

Die Verarbeitung solcher Daten ist nach der in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zulässig. Die Datenschutzgruppe weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die Verordnung nicht als allgemeine und uneingeschränkte Genehmigung zur Verarbeitung dieser Kategorie sensibler Daten zu verstehen ist. Die Nutzung der Daten muss auf die spezifischen Zwecke der Amtshilfe gemäß der Verordnung beschränkt bleiben.

12.3. Nationale Kennziffer

Gemäß Artikel 8 Absatz 7 der Richtlinie 95/46/EG bestimmen die Mitgliedstaaten, „unter welchen Bedingungen eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen allgemeiner Bedeutung Gegenstand einer Verarbeitung sein dürfen“. In Artikel 10 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 heißt es dazu: „Der Europäische Datenschutzbeauftragte bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Personalnummer oder ein anderes Kennzeichen allgemeiner Bedeutung von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft verarbeitet werden darf.“

In der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, in der Durchführungsentscheidung und im Themenpapier der Kommission deutet nichts darauf hin, dass systematisch nationale Kennziffern in die Datenbank eingegeben werden. So ist zwar in der Durchführungsentscheidung bei der Auflistung der Informationsfelder, die zur Identifizierung eines Verkäufers oder Dienstleisters zu verwenden sind, eine Reihe anderer Daten wie Adresse und Telefonnummer vorgesehen, nicht aber ein explizites Feld für den Eintrag einer nationalen Kennziffer. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Durchsetzungsbeamter einer zuständigen Behörde nicht doch die nationalen Kennziffern bestimmter Personen (z. B. von natürlichen Personen in ihrer Eigenschaft als Verkäufer oder Dienstleistungserbringer, von Unternehmensleitern oder Angestellten, Beschwerdeführern, Zeugen oder sonstigen beteiligten Dritten) hochlädt.

In Anbetracht der Tatsache, dass die nationalen Kennziffern zumindest in einigen Mitgliedstaaten äußerst sensibel sind, empfiehlt die Datenschutzgruppe, die Aufnahme dieser Angabe in das Kooperationsystem zu vermeiden, es sei denn, die Identifizierung ist unabdingbar und auf andere Weise (etwa durch Eingabe der Adresse, der Funktion im Unternehmen oder anderer Kennzeichen) nicht zuverlässig zu bewerkstelligen. Sollten in diesen Ausnahmefällen nationale Kennziffern hochgeladen oder weiterverarbeitet werden, so müssen die Beschränkungen gemäß den nationalen Datenschutzgesetzen in jedem Fall vollinhaltlich berücksichtigt werden.

13. AUSNAHMEN UND EINSCHRÄNKUNGEN

Gemäß Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz erlassen die Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Verordnung „die Rechtsvorschriften, die erforderlich sind, um die Rechte und Pflichten nach den Artikeln 10, 11 und 12 der Richtlinie 95/46/EG zu beschränken, soweit dies für die Wahrung der in Artikel 13 Absatz 1 Buchstaben d) und f) dieser Richtlinie genannten Interessen notwendig ist. Die Kommission kann die Rechte und Pflichten nach Artikel 4 Absatz 1, Artikel 11, Artikel 12 Absatz 1, den Artikeln 13 bis 17 und Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in den Fällen beschränken, in denen eine solche Beschränkung für die Wahrung der in Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a) und e) der Verordnung genannten Interessen notwendig ist.“

Diese Bestimmung ersetzt nicht das bestehende heterogene System, bei dem die Einschränkung der Rechte der Betroffenen (insbesondere der Informations- und Auskunftsrechte) unterschiedlich ausgestaltet ist, weil in den Mitgliedstaaten unterschiedliche gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind. Dies mag angesichts der individuellen Ausgestaltung der strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Verfahren und des Zugangs zu Dokumenten im Rahmen solcher Verfahren durchaus nachvollziehbar sein. Jedoch erschweren die Harmonisierungsdefizite in diesem Bereich die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Auskunftsrecht der betroffenen Personen erheblich (siehe hierzu Abschnitt 15). Um eine gemeinsame Vorgehensweise zu ermöglichen und die nationalen Gesetzgeber dazu anzuregen, auf gemeinsamen Grundsätzen aufzubauen, spricht die Datenschutzgruppe die nachstehenden Empfehlungen aus.

13.1. Von den Mitgliedstaaten festzulegende Ausnahmen und Einschränkungen

Nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d) können Beschränkungen vorgenommen werden, wenn sie für „die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder Verstößen gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen“ notwendig sind. Nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe f) gilt dies auch für „Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt“ gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d) verbunden sind.

Die Datenschutzgruppe empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten beim Erlass von Rechtsvorschriften zur Einschränkung der Rechte und Pflichten gemäß Artikel 10, 11 und 12 der Richtlinie 95/46/EG berücksichtigen, dass diese auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen sind, um die in Artikel 13 Absatz 1 Buchstaben d) und f) der Richtlinie 95/46/EG genannten Interessen zu wahren.

Erstens sollten sich etwaige Einschränkungen nur auf die Informationsrechte der betroffenen Personen gemäß den Artikeln 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG bzw. auf das Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung oder Sperrung gemäß Artikel 12 beziehen. Eine Einschränkung anderer Rechte auf der Grundlage von Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG ist nicht zulässig, insbesondere nicht die Einschränkung der Grundsätze zur Qualität der Daten oder der Verpflichtung zur Meldung an die Datenschutzbehörden.

Zweitens liefern weder die Richtlinie 95/46/EG noch die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eine allgemeine, systematische Grundlage dafür, allen betroffenen Personen, deren Daten im Zusammenhang mit Straftaten oder mit Verstößen gegen die berufsständischen Regeln verarbeitet werden dürfen, ihre Informations- und Auskunftsrechte zu nehmen. Mit beschränkenden Maßnahmen sollte nicht willkürlich, unverhältnismäßig und systematisch das Recht der Betroffenen auf Information und Auskunft über ihre personenbezogenen Daten beschnitten werden.

Beschränkungen sind nur zulässig, wenn die Weitergabe von Informationen an die betroffenen Personen bzw. die Gewährung des Auskunftsrechts die Zwecke der „Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung“ gefährden würde. Anders formuliert (in Anlehnung an den Wortlaut von Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz): Beschränkungen sind nur dann zulässig, wenn durch die Gewährung der entsprechenden Rechte für die betroffenen Personen „der Zweck von Untersuchungs- und Ermittlungstätigkeiten beeinträchtigt würde“.

Allgemeine legislative Leitlinien dafür, wann ein solcher Fall vorliegt, werden befürwortet; gleichwohl muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Beschränkung des Auskunftsrechts zulässig ist. Die bereits erwähnten Leitlinien für das Kooperationsystem sollten nähere Erläuterungen zu dieser Frage enthalten.

Drittens gelten Ausnahmen von den Datenschutzrechten nur für einen befristeten Zeitraum, d.h. solange sie zur Sicherstellung der „Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung“ erforderlich sind.

Viertens müssen die Betroffenen über die wichtigsten Gründe der Beschränkung unterrichtet werden und auch über ihr Recht, sich an die nationalen Datenschutzbehörden zu wenden. Die Unterrichtung kann so lange aufgeschoben werden, wie sie die Einschränkung ihrer Wirkung beraubt.

Schließlich empfiehlt die Datenschutzgruppe in jedem Fall, dass die zuständigen Behörden jedwede Art von Einschränkung in ihrer Datenschutzerklärung klar angeben.

13.2. Von der Kommission festzulegende Ausnahmen und Einschränkungen

Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sieht für die Kommission ähnliche Möglichkeiten zur Beschränkung der Rechte der Betroffenen vor. Jedoch ist der Spielraum der Kommission größer als der der Mitgliedstaaten. Insbesondere kann die Kommission auch die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in Bezug auf die Qualität der Daten einschränken und Verkehrsdaten, die sich auf Nutzer beziehen, nach Beendigung des Gesprächs oder anderer Verbindungen speichern.

Die Datenschutzgruppe weist darauf hin, dass alle obigen Anmerkungen zu den Einschränkungen, die die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten vornehmen können, auch für die Kommission gelten.

Darüber hinaus verleiht die Datenschutzgruppe ihrer Besorgnis darüber Ausdruck, dass die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz der Kommission die Möglichkeit einräumt, die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu i) Datenqualität und ii) Aufbewahrung der Verkehrsdaten einzuschränken.

Die Möglichkeit der Einschränkung wesentlicher Grundsätze wie derjenigen zur Datenqualität ist strikt auf die Fälle zu begrenzen, in denen dies unabdingbar ist. Die Datenschutzgruppe kann sich nur schwerlich ein Szenario vorstellen, in dem eine solche Einschränkung für die Zusammenarbeit von Verbraucherschutzbehörden notwendig wäre, wenn es um Themen wie irreführende Werbung, Pauschalreisen oder Teilzeitnutzungsrechte geht, selbst wenn dabei betrügerische Handlungen im Spiel sind.

Im Hinblick auf die Möglichkeit der Kommission, Verkehrsdaten zu speichern, kann die Datenschutzgruppe nicht nachvollziehen, für welche Zwecke diese Bestimmung greifen könnte, da sich alle Verkehrsdaten im Kooperationsystem auf die von den zuständigen Behörden ausgetauschten Daten beziehen und für die Kommission kein Grund besteht, Verkehrsdaten zu diesen Mitteilungen über das ansonsten zulässige Maß hinaus zu speichern (wie z. B. ein Zeitraum von sechs Monaten zur Kontrolle der rechtmäßigen Nutzung). Solange der Inhalt der Daten in der Datenbank gespeichert ist, ist die Aufbewahrung bestimmter Verkehrsdaten wie etwa „Datum des Hochladens“ im System rechtmäßig. Sobald der Inhalt der Mitteilungen gelöscht ist, z. B. nach Rücknahme einer Warnmeldung, besteht für die Aufbewahrung der Verkehrsdaten keine Notwendigkeit mehr.

14. INFORMATION DER BETROFFENEN PERSONEN

Gemäß den Artikeln 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG müssen die für die Verarbeitung Verantwortlichen die betroffenen Personen darüber in Kenntnis setzen, dass ihre Daten verarbeitet werden. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthält analoge Bestimmungen. Der Betroffene muss unter anderem auch über die Zwecke der Verarbeitung, über die Empfänger der Daten und über seine Rechte als Betroffener informiert werden. Das Informationsrecht ist nicht nur für sich allein ein unabdingbares Grundrecht, sondern es ermöglicht einem Betroffenen auch die Wahrnehmung anderer Rechte: Wer von der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten keine Kenntnis hat, kann auch andere Rechte wie das Auskunfts- und Berichtigungsrecht nicht wahrnehmen.

Weder in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz noch in der Durchführungsentscheidung oder im Themenpapier der Kommission finden sich Bestimmungen zu den Informationsrechten der Betroffenen (mit Ausnahme der in Abschnitt 13 behandelten Einschränkungen). Zur Unterrichtung der Betroffenen empfiehlt die Datenschutzgruppe einen mehrstufigen Ansatz.

14.1. Umfassende Datenschutzerklärung auf der Website des Kooperationssystems der Kommission

Zunächst sollte die Kommission auf ihre Website zum Kooperationssystem eine umfassende Datenschutzerklärung stellen, die alle gemäß den Artikeln 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 geforderten Aspekte enthält. Diese Erklärung sollte auch eine Beschreibung des Kooperationssystems sowie der Rolle der Kommission und der zuständigen Behörden enthalten, wobei der Detaillierungsgrad mindestens den Erläuterungen in diesem Dokument entsprechen sollte. Darüber hinaus empfiehlt die Datenschutzgruppe, in der Datenschutzerklärung der Kommission ausdrücklich darzustellen, wie die Betroffenen ihre Auskunftsrechte wahrnehmen und welchen Einschränkungen diese Rechte unterliegen können, ohne jedoch im Detail auf die unterschiedlichen Bestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten einzugehen. Die Datenschutzerklärung muss klar und einfach formuliert sein, damit sie auch von Betroffenen ohne Hintergrundwissen im Bereich Datenschutz verstanden wird.

14.2. Datenschutzerklärungen auf den Websites der zuständigen Behörden

Auch jede zuständige Behörde sollte eine Datenschutzerklärung auf ihre Website stellen. Die Datenschutzgruppe merkt dazu an, dass - zusätzlich zu den Anforderungen gemäß der Richtlinie 95/46/EG - die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz in Artikel 4 Absatz 8 explizit die folgende Bestimmung enthält: „Jede zuständige Behörde macht öffentlich bekannt, welche Rechte und Pflichten ihr im Rahmen dieser Verordnung übertragen wurden.“ Die Datenschutzerklärungen sollten auch einen Hinweis mit Link auf die Datenschutzerklärung der Kommission sowie weitere spezifische Informationen zur betreffenden zuständigen Behörde bzw. zum Mitgliedstaat enthalten, z. B. zu etwaigen landesspezifischen Einschränkungen der Informations- und Auskunftsrechte. Die Koordinierung der Datenschutzerklärungen der zuständigen Behörden in einem Mitgliedstaat könnte durch die jeweilige zentrale Verbindungsstelle erfolgen.

14.3 Direkte Unterrichtung der betroffenen Personen

Spätestens beim Hochladen der personenbezogenen Daten und sofern keine Einschränkung Anwendung findet (siehe Abschnitt 13) muss die Unterrichtung der Betroffenen auch durch

andere Mittel als über die Datenschutzerklärung auf der Website erfolgen. Es wird empfohlen, jeden Schriftwechsel mit einem Betroffenen (Verkäufer, Unternehmensleiter, Beschwerdeführer, Zeuge usw.) mit einem kurzen Hinweis auf das Kooperationssystem und einen Link zu den relevanten Datenschutzerklärungen im Internet zu versehen.

Wenn sich eine solche individuelle Unterrichtung als unmöglich erweist oder mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre (z. B. wenn die zuständige Behörde keine Kontaktdaten der betroffenen Person besitzt), kann darauf verzichtet werden. Wie bereits in Abschnitt 13 angemerkt, kann die Unterrichtung bei vorübergehender Einschränkung der Informationsrechte auch aufgeschoben werden.

15. AUSKUNFTSRECHT DER BETROFFENEN PERSONEN

Gemäß Artikel 12 Buchstabe a) der Richtlinie 95/46/EG müssen die betroffenen Personen von den für die Verarbeitung Verantwortlichen Folgendes erhalten: i) die Bestätigung, dass es Verarbeitungen sie betreffender Daten gibt oder nicht gibt, die Zweckbestimmungen dieser Verarbeitungen, die Kategorien der Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, und die Empfänger, an die die Daten übermittelt werden, sowie ii) eine Mitteilung in verständlicher Form über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, sowie über die Herkunft der Daten.

Gemäß Artikel 12 Buchstabe b) müssen die Betroffenen darüber hinaus von den für die Verarbeitung Verantwortlichen jeweils die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten fordern können, deren Verarbeitung nicht den Bestimmungen der Richtlinie 95/46/EG entspricht, insbesondere wenn diese Daten unvollständig oder unrichtig sind. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 enthält analoge Bestimmungen.

Weder in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz noch in der Durchführungsentscheidung oder im Themenpapier der Kommission finden sich Bestimmungen zu den Auskunftsrechten der Betroffenen. Dies ist ein komplexes Thema, weil verschiedene Akteure an der Datenverarbeitung beteiligt sind.

Bestimmte personenbezogene Daten, die in das System hochgeladen wurden, können von mehreren zuständigen Behörden und auch von der Kommission eingesehen werden. Oft erhalten mehrere Akteure Zugang zu denselben Informationen, z. B. haben meist zwei, gelegentlich auch mehr Behörden Zugriff auf die Auskunfts- und Informationssuchen. Darüber hinaus haben unter Umständen mehrere Behörden und auch die Kommission Zugriff auf die Warnmeldungen. Hinzu kommt, dass sich die betroffenen Personen an unterschiedliche Behörden wenden können, um ihr Auskunftsrecht einzufordern.

Die Komplexität steigt dadurch, dass die Bestimmungen zur Beschränkung des Auskunftsrechts von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind (siehe hierzu Abschnitt 13). Es kann also sein, dass ein Mitgliedstaat dem Betroffenen Einsichtnahme in seine personenbezogenen Daten gewähren würde, ein anderer Mitgliedstaat aber nicht. Somit ist es unabdingbar, dass sich die zuständigen Behörden über jedes eingehende Auskunftsersuchen eines Betroffenen verständigen.

Die nachstehenden Empfehlungen der Datenschutzgruppe beziehen sich auf zwei Szenarien, die spezifische Koordinierungsmaßnahmen erfordern, damit die Einhaltung der Vorschriften sichergestellt ist: i) wenn eine zuständige Behörde vom Betroffenen um Auskunft über die personenbezogenen Daten ersucht wird, aber die Gewährung der Einsichtnahme in die Daten

möglicherweise die Ermittlungs- oder Durchsetzungsmaßnahmen einer anderen zuständigen Behörde berührt, und ii) wenn die Kommission vom Betroffenen um Auskunft ersucht wird.

15.1. Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden

Für die Fälle, in denen die Gewährung der Einsichtnahme in die personenbezogenen Daten die Ermittlungs- oder Durchsetzungsmaßnahmen einer anderen zuständigen Behörde berühren kann, schlägt die Datenschutzgruppe vor, dass die ersuchte Behörde vor Gewährung der Einsichtnahme die Meinung der beteiligten anderen Behörde(n) einholt.

Die Einsichtnahme sollte nur dann gewährt werden, wenn die beteiligten Behörden ihren Standpunkt darlegen konnten und etwaige Einwände aufgrund spezifischer Ausnahmebestimmungen der nationalen Datenschutzgesetze berücksichtigt wurden. Wenn die beteiligten Behörden nicht innerhalb einer angemessenen Frist antworten oder keine Einwände vorbringen, kann die ersuchte Behörde aufgrund der eigenen nationalen Rechtslage entscheiden, ob eine Ausnahmesituation vorliegt oder ob die Einsichtnahme zu gewähren ist. Bei Meinungsverschiedenheiten der beteiligten Behörden über die Gewährung der Einsichtnahme sollte die Behörde, die die in Rede stehenden Informationen ursprünglich in die Datenbank eingestellt hat, die Kriterien zur Gewährung der Einsichtnahme festlegen.

Die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten sollte mittels vergleichbarer Kooperationsmechanismen erfolgen.

Die Datenschutzgruppe betont jedoch, dass dieses Koordinierungsverfahren nicht dazu genutzt werden sollte, Betroffenen willkürlich die Einsichtnahme zu verweigern oder die Wartezeit künstlich zu verlängern. Bei Verweigerung der Einsichtnahme muss zudem klargestellt werden, auf welcher Grundlage dies erfolgt ist und ob sich der Betroffene mit seinem Ersuchen um Einsichtnahme an eine andere zuständige Behörde wenden kann.

15.2. Koordinierung zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden

Es kann sein, dass sich die betroffenen Personen mit einem Ersuchen um Einsichtnahme an die Kommission wenden.

Hierzu ist zunächst zu betonen, dass die Kommission nur Einsicht in Daten gewähren kann, zu denen sie selbst rechtmäßigen Zugang hat. Die Kommission ist deshalb nicht verpflichtet, Einsichtnahme in Auskunfts- oder Durchsetzungsersuchen und die damit verbundenen Mitteilungen zu gewähren. In diesen Fällen muss sie die Betroffenen an diejenigen Behörden verweisen, die Zugang zu diesen Informationen haben.

Die Lage ist anders, wenn es sich um Informationen handelt, zu denen die Kommission rechtmäßigen Zugang hat (z. B. Warnmeldungen oder Rückmeldungen). Für diese Fälle empfiehlt die Datenschutzgruppe, dass die Kommission nach Eingang eines entsprechenden Ersuchens die Meinung der zuständigen Behörde einholt, die die Informationen ursprünglich in die Datenbank eingestellt hat. Die Einsichtnahme sollte nur dann gewährt werden, wenn diese Behörde ihren Standpunkt darlegen konnte und etwaige Einwände aufgrund spezifischer Ausnahmebestimmungen nach den nationalen Datenschutzgesetzen berücksichtigt wurden. Wenn die Behörde, die die Informationen eingestellt hat, nicht innerhalb einer angemessenen Frist antwortet oder keine Einwände vorbringt, kann die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 entscheiden, ob eine Ausnahmesituation vorliegt oder ob die Einsichtnahme zu gewähren ist.

Darüber hinaus muss die Kommission auch allen anderen zuständigen Behörden, deren Ermittlungs- oder Durchsetzungsmaßnahmen berührt sein können, Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Bei Meinungsverschiedenheiten der beteiligten Behörden über die Gewährung der Einsichtnahme sollte die Behörde, die die in Rede stehenden Informationen ursprünglich in die Datenbank eingestellt hat, die Kriterien zur Gewährung der Einsichtnahme festlegen.

Die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten sollte mittels vergleichbarer Kooperationsmechanismen erfolgen.

16. RECHTSBEHELFE

Unbeschadet der verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren vor den nationalen Datenschutzbehörden oder dem EDPS müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 22 der Richtlinie 95/46/EG vorsehen, dass jede Person bei der Verletzung der Rechte, die ihr durch die für die betreffende Verarbeitung geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften garantiert sind, bei Gericht einen Rechtsbehelf einlegen kann. Gemäß Artikel 23 müssen die Mitgliedstaaten insbesondere vorsehen, dass jede Person, der wegen einer rechtswidrigen Verarbeitung ein Schaden entsteht, das Recht hat, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen Schadenersatz zu verlangen. Der für die Verarbeitung Verantwortliche kann teilweise oder vollständig von seiner Haftung befreit werden, wenn er nachweist, dass der Umstand, durch den der Schaden eingetreten ist, ihm nicht zur Last gelegt werden kann.

Gemäß der Analyse der Akteure des Kooperationssystems durch die Datenschutzgruppe (siehe Abschnitt 8) gelten die Kommission, die zentralen Verbindungsstellen und die zuständigen Behörden jeweils im Hinblick auf ihre spezifischen Aufgaben und Verantwortungen als „für die Verarbeitung Verantwortliche“ und haften jeweils hinsichtlich ihrer Rolle, ihrer Aufgaben und ihrer Verpflichtungen.

17. SICHERHEIT

Gemäß Artikel 22 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 hat der für die Verarbeitung Verantwortliche technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, ein Schutzniveau zu gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten angemessen ist. Die Richtlinie 95/46/EG enthält analoge Bestimmungen.

Die Kommission ist die Betreiberin des Kooperationssystems und gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz für die Verarbeitung verantwortlich und unterliegt somit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

Die Angleichung der nationalen Datenschutzgesetze auf der Grundlage der Richtlinie 95/46/EG ist bereits weit fortgeschritten, aber noch nicht vollständig erreicht. Da somit insbesondere im Hinblick auf ein akzeptables Sicherheitsniveau noch Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, schlägt die Datenschutzgruppe vor, die Sicherheitsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anhand der bewährten Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten auszulegen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten angehalten werden, die Sicherheit des Systemzugriffs durch die zuständigen Behörden zu erhöhen.

Bei Verstößen gegen die Sicherheit oder gegen die Geheimhaltungspflicht können sich die betroffenen Personen an den Europäischen Datenschutzbeauftragten wenden, der gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 mit Kontrollbefugnissen in Bezug auf die Tätigkeiten der Kommission ausgestattet ist. Er kann auch von sich aus eine Sicherheitsüberprüfung oder ein Audit der Datenbank vornehmen. Dies kann sowohl innerhalb als auch außerhalb des Verfahrens der Vorabkontrolle (siehe Abschnitt 18) erfolgen.

18. MELDUNG UND VORABKONTROLLE

18.1. Die nationalen Datenschutzbehörden

In Anwendung der Artikel 18 bis 20 der Richtlinie 95/46/EG müssen in mehreren Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden der nationalen Datenschutzbehörde die Verarbeitung von Daten im Kooperationssystem melden. Manche Mitgliedstaaten sehen auch vor, dass die Verarbeitung der Daten erst nach Vorabprüfung durch die nationalen Datenschutzbehörden erfolgen darf.

In den Mitgliedstaaten, in denen ein solches Verfahren vorgesehen ist, müssen die Verarbeitungen einer Vorabprüfung unterzogen werden, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten. Ein solcher Fall liegt z. B. vor, wenn nach nationalem Recht eine Vorabprüfung der Verarbeitung von Daten erfolgen muss, die im Zusammenhang mit Verdächtigungen oder Straftaten stehen. Die Bewertung, ob eine Verarbeitung die Voraussetzung der Vorabkontrolle erfüllt, hängt von den nationalen Gesetzen und den Gepflogenheiten der nationalen Datenschutzbehörde ab.

18.2. Vorabkontrolle durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten

Die auszutauschenden Informationen enthalten personenbezogene Daten über Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder möglicherweise auch über Sicherungsmaßnahmen. In Anbetracht der Art der Daten und der Rolle der Kommission in diesem Fall sollte die Datenbank einer Vorabkontrolle gemäß Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unterzogen werden.

Darüber hinaus fällt die Verarbeitung auch unter Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, demzufolge Verarbeitungen, „die dazu bestimmt sind, die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten, einschließlich (...) ihres Verhaltens“ vom EDPS vorab zu kontrollieren sind. Die im Kooperationssystem enthaltenen Daten können in der Tat dazu herangezogen werden, das Verhalten von Einzelpersonen (Händler, Unternehmensleiter, möglicherweise auch Mitarbeiter oder andere Personen), die in mutmaßliche Verstöße verwickelt sind, zu bewerten und geeignete (Ermittlungs- oder Durchsetzungs-)Maßnahmen festzulegen.

Die Vorabprüfung ist umso wichtiger, als i) die detaillierte Ausgestaltung der Datenbank nicht im Wege einer Verordnung oder Richtlinie des Parlaments und des Rates auf hoher Ebene festgelegt wurde, ii) während des Gesetzgebungsprozesses der EDPS nicht beratend tätig war und iii) die Kommission gemäß der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz als für die Verarbeitung Verantwortliche gilt.

Da das System bereits in Betrieb ist, wird der EDPS die Vorabprüfung „ex post“ durchführen müssen.

18.3. Koordinierung der Verfahren zur Meldung und Vorabkontrolle.

Da zum einen die zuständigen Behörden und auch die Kommission als für die Verarbeitung Verantwortliche gelten und es zum anderen in einigen Mitgliedstaaten mehrere zuständige Behörden gibt, empfiehlt die Datenschutzgruppe, die Verfahren zur Vorabkontrolle zwischen den nationalen Datenschutzbehörden und dem EDPS zu koordinieren, damit ein konsistenter Ansatz entwickelt werden kann.

19. ÜBERMITTLUNG PERSONENBEZOGENER DATEN IN DRITTLÄNDER

Nach Artikel 14 Absatz 2) der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz können Informationen, die im Rahmen der Verordnung ausgetauscht werden, „von einer zuständigen Behörde auch an eine Behörde eines Drittlands im Rahmen eines Amtshilfeabkommens mit dem betreffenden Drittland übermittelt werden, sofern die Einwilligung der zuständigen Behörde, von der die Informationen ursprünglich stammen, eingeholt wurde und die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eingehalten werden“.

Nach Artikel 25 der Richtlinie 95/46/EG ist die Übermittlung in ein Drittland nur dann zulässig, wenn dieses Drittland ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet. Artikel 26 der Richtlinie enthält bestimmte Ausnahmen, darunter in Absatz 1 Buchstabe d) eine Bestimmung, derzufolge eine Übermittlung erfolgen kann, wenn die Übermittlung „für die Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses erforderlich oder gesetzlich vorgeschrieben ist“. Nach Artikel 26 Absatz 2 kann darüber hinaus ein Mitgliedstaat die Übermittlung genehmigen, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche ausreichende Garantien bietet, die sich insbesondere aus Vertragsklauseln ergeben können.

Diese Bestimmungen können in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt und ausgelegt werden. Deshalb begrüßt die Datenschutzgruppe, dass in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ausdrücklich festgelegt ist, dass die zuständige Behörde, von der die Informationen ursprünglich stammen, ihre Einwilligung zur Übermittlung in ein Drittland geben muss.

Des Weiteren empfiehlt die Datenschutzgruppe den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die bilateralen Amtshilfeabkommen mit Drittländern auf angemessene Datenschutzgarantien hin zu prüfen sind.

20. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Abschließend stellt die Datenschutzgruppe fest, dass das Kooperationsystem eine angemessene Rechtsgrundlage hat, dass es für rechtmäßige Zwecke eingerichtet wurde und als mit dem Datenschutz zu vereinbarendes Instrument zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und der Kommission dienen kann, sofern die Empfehlungen der Datenschutzgruppe volle inhaltliche Berücksichtigung finden.

Dies vorausgeschickt, bringt die Datenschutzgruppe erneut ihr Bedauern darüber zum Ausdruck, dass sie nicht zu einem früheren Zeitpunkt des Verfahrens eingebunden wurde, d.h. vor dem Erlass der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und der entsprechenden Durchführungsentscheidung sowie vor Inbetriebnahme des Kooperationsystems.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt empfiehlt die Datenschutzgruppe unter Bezugnahme auf den Text der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz in ihrer jetzigen Fassung, dass die Kommission und die zuständigen Behörden eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, mit denen die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verbessert werden kann. Für einige Maßnahmen sind möglicherweise der Rückgriff auf das Regelungsverfahren und die Herausgabe einer neuen Durchführungsentscheidung mit Unterstützung des Regelungsausschusses erforderlich. Andere Maßnahmen können von der Kommission auf einer eher operativen Ebene umgesetzt werden, d.h. durch die Leitlinien für das Kooperationssystem, entsprechende Schulungsmaßnahmen für die Durchsetzungsbeamten und durch Änderungen der Systemarchitektur der Datenbank.

Die Datenschutzgruppe unterstreicht zudem, dass sich die zuständigen Behörden und die Kommission bei Betrieb und Nutzung des Systems der besonderen Natur ihrer gemeinsamen Verantwortung und der Vielfalt der geltenden Datenschutzgesetze und Überwachungsbehörden bewusst sein und sicherstellen müssen, dass zur Einhaltung der Datenschutzgesetze eine umfassende Zusammenarbeit erfolgt.

Insbesondere spricht die Datenschutzgruppe die folgenden Empfehlungen aus:

- Die Durchsetzungsbeamten der zuständigen Behörden sollten die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze in jedem Einzelfall prüfen.
 - Zu ihrer Unterstützung bei der Entscheidungsfindung sollte die Kommission Leitlinien für die Nutzung des Kooperationssystems erstellen und verfügbar machen.
 - Wo möglich sollten auch die technischen Merkmale des Kooperationssystems so ausgestaltet werden, dass sie eine automatische Hinweisfunktion und andere technische Hilfen enthalten, die die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen erleichtern.
 - Die Schulung der Durchsetzungsbeamten sollte auch Datenschutzhinhalte einschließen.
- Die Zwecke, zu denen die zuständigen Behörden und die Kommission auf die Datenbank zugreifen dürfen, sollten klar definiert und begrenzt sein. Die Kommission sollte keinen Zugriff auf die Auskunfts- und Durchsetzungssuchen der zuständigen Behörden erhalten (mit Ausnahme inhaltlich wichtiger Rückmeldungen); ihr Zugriff auf als vertraulich gekennzeichnete Informationen ist auf die Fälle zu begrenzen, in denen der Zugriff notwendig und verhältnismäßig ist.
- Die Durchsetzungsbeamten sollten die Eingabe personenbezogener Daten strikt auf das für eine effiziente Zusammenarbeit unbedingt erforderliche Maß begrenzen. Dies gilt insbesondere für die Informationen zu den Unternehmensleitern und andere personenbezogene Daten in den Zusammenfassungen und beigefügten Unterlagen.
- Die Durchsetzungsbeamten sollten Warnmeldungen und Amtshilfeersuchen nicht weiter verbreiten als unbedingt erforderlich.

- Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die sachliche Richtigkeit der in die Datenbank eingespeisten Informationen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.
- Die Durchsetzungsbeamten sollten in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob die Aufbewahrung der in Rede stehenden Informationen noch notwendig ist. Die hinter dem Verfahren Speichern/Löschen stehende Logik sollte umgekehrt werden: Nach einer Erinnerung (oder gegebenenfalls wiederholten Erinnerungen mit angemessenen „Karenzfristen“) sollten die Daten automatisch gelöscht werden, es sei denn die betreffenden Behörden bestätigen, dass der entsprechende Fall noch nicht abgeschlossen ist.
- Die betroffenen Personen müssen von der Eingabe ihrer Daten in das Kooperationssystem in Kenntnis gesetzt werden; hierzu ist ein mehrstufiges Verfahren anzuwenden, das Hinweise auf den Websites beinhaltet, aber auch die direkte Unterrichtung der Betroffenen. Dieses Recht sollte nicht systematisch eingeschränkt werden, denn die systematische Einschränkung von Grundrechten ist nicht zulässig. Dasselbe gilt für das Auskunftsrecht. Zur Gewährung der Einsichtnahme muss ein effizienter Kooperationsmechanismus eingerichtet werden.
- Sicherheitsmaßnahmen sollten im Einklang mit den bewährten Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten ergriffen werden.
- Das Kooperationssystem muss einer Vorabprüfung durch den EDPS und in einigen Mitgliedstaaten auch durch die nationalen Datenschutzbehörden unterzogen werden. An bestimmte weitere nationale Datenschutzbehörden muss eine Meldung ergehen. Die Verfahren zur Vorabprüfung sind zu koordinieren.

Brüssel, den 21. September 2007

Für die Arbeitsgruppe

Der Vorsitzende
Peter Schaar