



Brüssel, den 19.12.2018
COM(2018) 860 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

zur zweiten jährlichen Überprüfung der Funktionsweise des EU-US-Datenschutzschilds

{SWD(2018) 497 final}

1. ZWEITE JÄHRLICHE ÜBERPRÜFUNG – ZWECK, VORBEREITUNG UND VORGEHENSWEISE

Mit Beschluss vom 12. Juli 2016 („Angemessenheitsbeschluss“) stellte die Kommission fest, dass die Vereinigten Staaten ein angemessenes Schutzniveau für personenbezogene Daten, die im Rahmen des EU-US-Datenschutzschields aus der Europäischen Union an Organisationen in den Vereinigten Staaten übermittelt werden, gewährleisten.¹ Der Angemessenheitsbeschluss sieht insbesondere vor, dass die Kommission eine jährliche Überprüfung aller Aspekte der Funktionsweise des Datenschutzschields durchführt. Die erste jährliche Überprüfung fand am 18./19. September 2017 in Washington DC statt; am 18. Oktober 2017 hat die Kommission einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat angenommen,² dem ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen beilag (SWD(2017)344 final).³

Ausgehend von den Ergebnissen der ersten Überprüfung ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass die USA weiterhin ein angemessenes Schutzniveau für personenbezogene Daten gewährleisten, die im Rahmen des Datenschutzschields von der Union an Organisationen in den USA übermittelt werden. Gleichzeitig ist die Kommission der Auffassung, dass die Anwendung des Datenschutzschields in der Praxis weiter verbessert werden kann, um zu gewährleisten, dass die darin vorgesehenen Garantien und Sicherungen wie vorgesehen funktionieren. Zu diesem Zweck hat die Kommission zehn Empfehlungen vorgelegt.

Der vorliegende Bericht schließt die zweite jährliche Überprüfung der Funktionsweise des EU-US-Datenschutzschields ab. Dieser Bericht sowie das beiliegende Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SWD(2018) 497) sind nach derselben Struktur wie der erste Bericht zur jährlichen Überprüfung aufgebaut. Der Bericht sowie das Arbeitspapier erstrecken sich auf alle Aspekte der Funktionsweise des Datenschutzschields und beziehen die Entwicklungen des letzten Jahres mit ein. Die Umsetzung der Empfehlungen der ersten jährlichen Überprüfung war ein zentraler Bestandteil der Bewertung der Kommission.

Im Vorfeld der zweiten jährlichen Überprüfung hat die Kommission die einschlägigen Interessenträger konsultiert (insbesondere die zertifizierten Unternehmen über ihre jeweiligen Branchenverbände und auf dem Gebiet der Grundrechte und insbesondere der digitalen Rechte und des Schutzes der Privatsphäre tätige Nichtregierungs-Organisationen (NRO)) sowie die zuständigen US-Behörden, die mit der Anwendung der Regelung befasst sind.

¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1250 der Kommission vom 12. Juli 2016 gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des vom EU-US-Datenschutzschild gebotenen Schutzes (ABl. L 2017 vom 1.8.2016, S. 1).

² Erster Bericht zur jährlichen Überprüfung der Funktionsweise des EU-US-Datenschutzschields (COM(2017)611 final, siehe http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=605619).

³ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu dem ersten Bericht zur jährlichen Überprüfung der Funktionsweise des EU-US-Datenschutzschields (SWD(2017)344 final), siehe http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=605619.

Die zweite jährliche Überprüfung fand am 18./19. Oktober 2018 in Brüssel statt. Die Überprüfung wurde eröffnet von Věra Jourová, der Kommissarin für Justiz, Verbraucher und Gleichberechtigung, von Wilbur Ross, dem US-Handels-Staatssekretär, von Joseph Simons, dem Leiter der Wettbewerbsbehörde der USA (Federal Trade Commission) und von Andrea Jelinek, der Vorsitzenden des Europäischen Datenschutzausschusses. Für die EU nahmen Vertreter der Generaldirektion Justiz und Verbraucher der EU-Kommission teil. Ferner gehörten der EU-Delegation sieben von dem Europäischen Datenschutzausschuss (dem unabhängigen Gremium der Vertreter der Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten) benannte Vertreter an.

Aufseiten der USA nahmen Vertreter des Handelsministeriums, des Außenministeriums, der Wettbewerbsbehörde, des Verkehrsministeriums, des Amts des Nachrichtendienstkoordinators (Director of National Intelligence), des Justizministeriums, Mitglieder der Stelle zur Überwachung des Schutzes der Privatsphäre und der bürgerlichen Freiheiten (PCLOB) sowie die geschäftsführende Ombudsperson und der Generalinspekteur der Nachrichtendienste teil. Ferner haben Vertreter einer unabhängigen Schlichtungsorganisation des Datenschutzschildes und Vertreter der American Arbitration Association bei den relevanten Prüfungssitzungen Rückmeldungen zur jährlichen Überprüfung übermittelt. Schließlich leisteten die beim Datenschutzschild zertifizierten Organisationen einen Beitrag zu der Überprüfung in der Form von Präsentationen zu der Frage, wie Unternehmen den Erfordernissen des Datenschutzschildes genügen.

Darüber hinaus stützen sich die Erkenntnisse der Kommission auf eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie sowie auf öffentlich erhältliche Informationen wie Gerichtsentscheidungen, Durchführungsvorschriften und -verfahren der zuständigen US-Behörden, Berichte und Studien von NRO, von zertifizierten Unternehmen veröffentlichte Transparenzberichte, Jahresberichte der unabhängigen Beschwerdestellen sowie Medienberichte.

Die diesjährige Überprüfung stand im Zeichen eines zunehmend globalisierten Charakters der Bedrohung für die Privatheit von Daten, wofür der Fall „Facebook/Cambridge Analytica“ ein Beispiel ist. Die EU und die USA sind sich der Tatsache bewusst, dass die Herausforderungen, denen sie sich im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten stellen müssen, sehr ähnlich sind. Während der Überprüfung betonten beide Seiten, dass es wichtig ist, solchen Formen von Missbrauch personenbezogener Daten entgegenzutreten, einschließlich mittels entschlossener Durchsetzungsmaßnahmen der EU-Datenschutzbehörde und der US-Wettbewerbsbehörde.

Darüber hinaus trägt der Bericht der Kommission der laufenden Debatte zur Bundesgesetzgebung über die Privatsphäre in den USA Rechnung. Langfristig würde die Konvergenz der beiden Systeme die Grundlagen des Datenschutzschildes stärken.

2. ERKENNTNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNG

Die zweite jährliche Überprüfung betraf sowohl die „gewerblichen Aspekte“ des Datenschutzschildes wie auch den behördlichen Zugriff auf personenbezogene Daten.

Im Hinblick auf die „gewerblichen Aspekte“ (d. h. Fragen der Verwaltung, Überwachung und Durchsetzung der Auflagen für gemäß dem Datenschutzschild zertifizierte Unternehmen) hat die Kommission festgestellt, dass das Handelsministerium im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission in der ersten jährlichen Prüfung das Zertifizierungsverfahren weiter verstärkt und neue Überwachungsverfahren eingeleitet hat. Insbesondere hat das Handelsministerium einen neuen Prozess eingeführt, der die erstmaligen Antragsteller dazu verpflichtet, öffentliche Angaben über ihre Teilnahme an dem Datenschutzschild so lange zu verschieben, bis ihre Zertifizierung von dem Handelsministerium geprüft worden ist. Ferner hat das Handelsministerium neue Mechanismen zur Ermittlung potenzieller Probleme mit der Einhaltung der Vorschriften eingeführt, wie z. B. stichprobenartige Kontrollen (zur Zeit der jährlichen Überprüfung waren derartigen Kontrollen ca. 100 Organisationen unterzogen worden) oder Überwachung von öffentlichen Berichten zu der Datenschutzpraxis der Organisationen, die am Datenschutzschild teilnehmen. Um nach Organisationen, die falsche Angaben zur Teilnahme am Datenschutzschild machen, zu fahnden, setzt das Handelsministerium aktiv eine Reihe von Instrumenten ein, wie z. B. eine Quartalsprüfung von Unternehmen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit falscher Angaben oder ein System für Bild- und Textsuche im Internet. Dank dieser neu ergriffenen Maßnahmen und Verfahren hat das Handelsministerium seit der letzten jährlichen Überprüfung mehr als 50 Fälle an die Wettbewerbsbehörde weitergeleitet, die ihrerseits Durchsetzungsmaßnahmen in den Fällen eingeleitet hat, wo die Weiterleitung des Falls alleine nicht genügend war, um das betreffende Unternehmen zur Einhaltung von Vorschriften zu zwingen.

Im Hinblick auf die Durchsetzungsmaßnahmen hat die Kommission festgestellt, dass die Wettbewerbsbehörde als Teil ihrer Bemühungen, die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze proaktiv zu überwachen, in der letzten Zeit administrative Anordnungen an mehrere Teilnehmer des Datenschutzschildes zur Anforderung von Informationen erlassen hatte. Ferner hat die Wettbewerbsbehörde bestätigt, dass ihre Ermittlungen im Fall „Facebook/Cambridge Analytica“ noch im Gange sind. Die Kommission erachtet das neue proaktivere Vorgehen der Wettbewerbsbehörde bei der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften als eine wichtige Entwicklung. Trotzdem bedauert die Kommission, dass es derzeit nicht möglich sei, weitere Informationen zu den neuesten Ermittlungen der Wettbewerbsbehörde einzuholen, und wird sämtliche weitere Entwicklungen in dieser Hinsicht genau überwachen.

Die zweite jährliche Überprüfung berücksichtigte auch die einschlägigen Entwicklungen im Rechtssystem der USA im Hinblick auf die Wahrung der Privatsphäre. Dazu zählen insbesondere die von dem Handelsministerium eingeleitete Konsultation zu dem bundesweiten Datenschutzansatz sowie der Reflexionsprozess über die derzeitigen Befugnisse der Wettbewerbsbehörde im Hinblick auf die Wahrung der Privatsphäre sowie über die Wirksamkeit ihrer derzeitigen Abhilfebefugnisse.

Wie der Fall „Facebook/Cambridge Analytica“ sowie andere Enthüllungen gezeigt haben, wäre eine weitere Konvergenz der Reaktionen der EU und der USA wichtig. Daher hat die Kommission die oben erwähnten Initiativen mit großem Interesse verfolgt und zu dem Konsultationsprozess des Handelsministeriums einen schriftlichen Beitrag geleistet.⁴

Im Hinblick auf die Abfrage und Nutzung personenbezogener Daten durch staatliche Stellen der USA konzentrierte sich die zweite jährliche Überprüfung auf die neuesten Entwicklungen in dem US-Rechtsrahmen (auch unter Berücksichtigung relevanter Richtlinien und Verfahren von Behörden), auf die jüngsten Tendenzen in Überwachungstätigkeiten sowie auf die Entwicklungen in der Einführung und Funktionsweise wichtiger Aufsichtsverfahren und Rechtsschutzinstrumente.

Im Hinblick auf den behördlichen Zugriff war die Wiederezulassung von § 702 des Gesetzes über die Auslandsaufklärung im Frühjahr 2018 die wichtigste rechtliche Entwicklung. Zwar hat die Wiederezulassung nicht dazu geführt, dass die Schutzmaßnahmen der Presidential Policy Directive 28 in das Gesetz aufgenommen worden sind, was die Kommission vorgeschlagen hatte, dennoch hat sie keine im Gesetz enthaltenen Garantien eingeschränkt, die gültig waren, als der EU-US-Datenschutzschild beschlossen wurde. Darüber hinaus führten diese Änderungen zu keiner Erweiterung der Befugnisse der US-Nachrichtendienste im Sinne von § 702 in Bezug auf Erlangung ausländischer nachrichtendienstlicher Daten durch Überwachung von Personen, die nicht Bürger der USA sind. Das Amendments Reauthorization Act aus dem Jahr 2017, mit dem das Gesetz über die Auslandsaufklärung aus dem Jahr 1978 geändert wird, führte stattdessen bestimmte begrenzte Garantien für den Schutz der Privatsphäre ein, beispielsweise im Bereich der Transparenz.

Zu wichtigen Entwicklungen kam es auch in Bezug auf die Stelle zur Überwachung des Schutzes der Privatsphäre und der bürgerlichen Freiheiten (PCLOB), die zum Zeitpunkt der ersten jährlichen Überprüfung nur noch aus einem Mitglied bestand. Deswegen hatte die Kommission die baldige Neubesetzung der freien Plätze im PCLOB empfohlen. Am 11. Oktober 2018 hat der US-Senat die Nominierungen des Vorsitzes der PCLOB sowie zweier Mitglieder bestätigt. Dadurch hat dieses Gremium sein volles Quorum wiedererlangt und kann alle seine Funktionen ausüben. Ferner hatte die Kommission nach der ersten jährlichen Überprüfung empfohlen, den Bericht des PCLOB über die Presidential Policy Directive 28 für die Öffentlichkeit freizugeben. Der Bericht ist am 16. Oktober 2018 freigegeben worden⁵ und bestätigt, dass die Presidential Policy Directive 28 in der gesamten Intelligence Community im vollen Umfang umgesetzt wird. Der Bericht bestätigt insbesondere, dass die zuständigen Stellen der Intelligence Community nach dem Erlass der Presidential Policy Directive 28 die Umsetzung dieser Directive detailliert geregelt sowie ihre Verfahren geändert haben, um sie an die Anforderungen der Directive anzupassen.

⁴ Abrufbar

unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european_commission_submission_on_a_proposed_approach_to_consumer_privacy.pdf.

⁵ Bericht an den Präsidenten „the Implementation of Presidential Policy Directive 28: Signals Intelligence Activities“, abrufbar unter <https://www.pclob.gov/reports/report-PPD28/>.

Obwohl die Kommission die baldige Ernennung der Ombudsperson des Datenschutzschildes empfohlen hatte, war die Stelle des Staatssekretärs, der das Amt der Ombudsperson zugeordnet wurde, zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht ständig besetzt worden. In dieser Hinsicht hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass die US-Regierung bei der zweiten jährlichen Überprüfung die Notwendigkeit rascher Fortschritte bei der Ernennung eines ständigen Staatssekretärs anerkannte und bestätigte, dass dieser Prozess zügig voranschreite.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes waren bei der Ombudsperson noch keine Anträge eingegangen. Nichtsdestoweniger war eine an die Ombudsperson gerichtete Beschwerde bei der kroatischen Datenschutzbehörde eingereicht worden. Die diesbezüglichen Ermittlungen waren im Gange.

Die ausführlichen Feststellungen zur Funktionsweise des Datenschutzschildes im zweiten Jahr seit seinem Inkrafttreten enthält das diesem Bericht beiliegende Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zur zweiten jährlichen Überprüfung der Funktionsweise des EU-US-Datenschutzschildes (SWD(2018) 497).

Die in Verbindung mit der zweiten jährlichen Überprüfung gesammelten Informationen bestätigen die Erkenntnisse der Kommission in dem Angemessenheitsbeschluss, sowohl im Hinblick auf die „gewerblichen Aspekte“ des Datenschutzschildes als auch in Bezug auf den Zugriff von US-Behörden auf gemäß dem Datenschutzschild übermittelte personenbezogene Daten.

Auf der Grundlage dieser Feststellungen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Vereinigten Staaten weiterhin ein angemessenes Schutzniveau für personenbezogene Daten, die im Rahmen des EU-US-Datenschutzschildes aus der Europäischen Union an Organisationen in den Vereinigten Staaten übermittelt werden, gewährleisten.

Insbesondere haben die Maßnahmen, die ergriffen worden sind, um die Empfehlungen der Kommission im Rahmen der ersten jährlichen Überprüfung umzusetzen, einige Aspekte der praktischen Funktionsweise des Datenschutzschildes verbessert, um zu gewährleisten, dass das Schutzniveau für natürliche Personen nach dem Angemessenheitsbeschluss nicht beeinträchtigt wird.

Einige dieser Maßnahmen sind jedoch erst vor kurzem getroffen worden, wobei die entsprechenden Vorgänge noch nicht abgeschlossen sind. Sämtliche weitere mit diesen Vorgängen zusammenhängende Entwicklungen müssen daher genau überwacht werden, insbesondere da sie Elemente beeinflussen, die für die Gewährleistung der Kontinuität der Angemessenheitsfeststellung von entscheidender Bedeutung sind. Dies gilt insbesondere für:

1. Die Wirksamkeit der Mechanismen, die das Handelsministerium in dem zweiten Jahr seit dem Inkrafttreten des Datenschutzschildes eingeführt hat, um die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze durch zertifizierte Unternehmen proaktiv zu überwachen, insbesondere die Einhaltung materieller Anforderungen und Verpflichtungen.

2. Die Wirksamkeit der Instrumente, die das Handelsministerium nach der ersten jährlichen Überprüfung eingeführt hat, um Falschbehauptungen über eine Mitwirkung am Datenschutzschild zu ermitteln, mit besonderem Schwerpunkt auf Unternehmen, die eine Zertifizierung nie beantragt haben.
3. Der Fortgang und die Ergebnisse der Sweeps, die von der Wettbewerbsbehörde in dem zweiten Jahr seit dem Inkrafttreten des Datenschutzschilds mittels behördlicher Anordnungen von Amts wegen durchgeführt werden, um erhebliche Verstöße gegen den Datenschutzschild aufzudecken.
4. Die Erstellung zusätzlicher Leitlinien gemeinsam durch das Handelsministerium, die Wettbewerbsbehörde sowie die EU-Datenschutzbehörden zu Fragen, die einer weiteren Klärung bedürfen (wie z. B. Personaldaten).
5. Die Ernennung der ständigen Ombudsperson des Datenschutzschilds.
6. Die Wirksamkeit der Bearbeitung und Klärung von Beschwerden durch die Ombudsperson.

Insbesondere appelliert die Kommission erneut an die US-Regierung, ihre politische Unterstützung für das Instrument der Ombudsperson mit einer vorrangigen ständigen Besetzung der Stelle zu bekräftigen. Die Ombudsperson ist ein wichtiger Bestandteil des Datenschutzschilds. Auch wenn die entsprechenden Tätigkeiten von der geschäftsführenden Ombudsperson ausgeübt werden, ist das Fehlen einer ständigen Ombudsperson höchst unbefriedigend und möglichst bald zu beheben. Die Kommission erwartet, dass die US-Regierung einen Kandidaten für die Stelle der ständigen Ombudsperson bis zum 28. Februar 2019 benennt und die Kommission über den Kandidaten informiert. Sollte dies bis zu diesem Datum nicht der Fall sein, wird die Kommission entsprechende Maßnahmen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung in Betracht ziehen⁶. Ferner rechnet die Kommission damit, präzise und detaillierte Angaben zu allen vorgenannten Aspekten zu erhalten, um die praktische Wirksamkeit der ergriffenen Schritte einschätzen zu können.

Ferner wird die Kommission die laufende Debatte in den USA zur Bundesgesetzgebung über die Privatsphäre weiterhin genau verfolgen. Angesichts des Ausmaßes der transatlantischen Datenströme fordert die Kommission die USA auf, ein umfassendes System für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz einzuführen und das Übereinkommen des Europarates 108 zu unterzeichnen. Durch einen solchen ganzheitlichen Ansatz könnte zwischen den beiden Systemen auf längere Sicht Konvergenz erzielt werden, was auch die Grundlagen des Datenschutzschilds stärken würde.

⁶ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).