

Unvollendete Innovationen



Die Europäische Datenschutz-Grundverordnung ist vor allem insofern innovativ, als sie in der gesamten Union unmittelbar geltende Datenschutzregelungen getroffen hat. Inhaltlich jedoch hat sie das grundlegende Regelungskonzept und auch viele Rechte, Aufgaben und Instrumente der Datenschutz-Richtlinie von 1995 übernommen. Dies gilt im Wesentlichen für die Zulässigkeit der Datenverarbeitung, für die Rechte der betroffenen Personen, für die Grundsätze der Datenverarbeitung, die Verpflichtungen der Verantwortlichen und die grundlegenden Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden. Diese altbekannten Regelungen wurden bisweilen präzisiert, erweitert oder eingeschränkt, im Grunde aber entsprechend dem althergebrachten Verständnis des Datenschutzes beibehalten.

Die Datenschutz-Grundverordnung enthält aber auch einige echte Innovationen für den Datenschutz, die in der Datenschutz-Richtlinie und im bisherigen deutschen Datenschutzrecht nicht oder nicht in der Weise enthalten waren. Diese regulativen Innovationen sind mit hohen Erwartungen und vielen Hoffnungen verbunden: Sie sollen nicht nur zu mehr Datenschutzschutz, sondern zu einem gerechteren, passgenaueren und praktikableren Datenschutz führen. Sie sollen zum Beispiel Verbänden von Datenverarbeitern ermöglichen, an ihre Branche angepasste verbindliche Verhaltensregeln festzulegen. Verantwortliche sollen die Möglichkeit erhalten, die Konformität ihrer Datenverarbeitungsvorgänge mit der Verordnung zertifizieren zu lassen und die Zertifikate als Wettbewerbsvorteil zu nutzen. Wer riskante Verarbeitungen durchführt, muss eine Datenschutzfolgenabschätzung durchführen, die ihm aufzeigen soll, mit welchen Maßnahmen er die Risiken für betroffene Personen auf ein vertretbares Maß reduzieren kann. Verantwortliche sind verpflichtet, ihre Datenverarbeitungssysteme datenschutzgerecht zu gestalten und ihre Voreinstellungen datenschutzfreundlich auszuwählen. Betroffene Personen wird ermöglicht, bei den Aufsichtsbehörden Beschwerden gegen bestimmte Formen der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten einzulegen oder dies Verbänden zu übertragen. Aufsichtsbehörden haben die Möglichkeit, drakonische und damit erstmals wirksame Sanktionen für Datenschutzverstöße festzulegen und damit dem Datenschutzrecht Respekt zu verschaffen. Das Datenschutzrecht der Europäischen Union gilt nicht nur für die dort ansässigen Unternehmen, sondern auch für viele Datenverarbeiter in einem Drittland, die Daten von betroffenen Personen verarbeiten, die sich in der Union aufhalten.

Obwohl die Datenschutz-Grundverordnung vor über drei Jahren in Kraft getreten ist und seit mehr als einem Jahr in den Mitgliedstaaten gilt, sind diese Innovationen noch nicht umgesetzt, können noch nicht genutzt werden oder stoßen auf Schwierigkeiten. Warum sind diese Innovationen so schwierig zu realisieren? Die Datenschutz-Grundverordnung hat sie zwar eingeführt, oft aber nur benannt, angekündigt oder angedeutet. Sie regelt diese Innovationen nur in Ansätzen und lässt viele wichtige Details offen. Sie hat sie nicht ausreichend geregelt, um sie unmittelbar anzuwenden, umsetzen oder in Anspruch nehmen zu können. Daher besteht die Gefahr, dass die Regelungsadressaten diese Instrumente aufgrund der Rechtsunsicherheit nicht oder unzureichend nutzen.

Viele wesentliche Entscheidungen hat die Datenschutz-Grundverordnung offengelassen. Diese hat sie den Mitgliedstaaten, den Aufsichtsbehörden, dem Europäischen Datenschutzausschuss, den Verantwortlichen oder sonstigen Stellen überlassen, ohne die dafür notwendigen Entscheidungsverfahren ausreichend festzulegen. Alle diese Innovationen sind über die bestehenden Regelungen hinaus von weiteren Kriterien, Verfahrensregelungen, Initiativen, Konzepten, Erprobungen und materiellen Vorbedingungen abhängig. Diese Vorbedingungen herzustellen, setzt im Regelfall die Zusammenarbeit mehrerer Stellen voraus, die oft unterschiedliche Interessen verfolgen. Notwendig sind Initiativen und Koordination – ohne dass in allen Fäl-

len klar ist, wie diese zustande kommen sollen. Für Gegner des Datenschutzes sind diese Schwachstellen geeignete Gelegenheiten, Datenschutz „leerlaufen“ zu lassen.

Ob, in welcher Weise und bis wann die hoffnungsvollen Innovationen der Datenschutz-Grundverordnung Wirklichkeit werden, ist ungewiss. Dies wird in zufrieden stellender Weise nur der Fall sein, wenn unterschiedliche Akteure vielfältige Beiträge leisten, die innovativen Ansätze ausgestalten und Schwachstellen der Datenschutz-Grundverordnung ausgleichen. Um diese Beiträge zu unterstützen und die Innovationsansätze der Datenschutz-Grundverordnung konstruktiv und reformorientiert aufzugreifen, lohnt es sich, über die bestehenden Vorgaben zu diesen regulatorischen Innovationen zu informieren, die Voraussetzungen ihrer Umsetzung zu analysieren, über den Stand ihrer Einführung zu berichten, ihre möglichen oder zu erwartenden Wirkungen zu bewerten und zu beschreiben, was sie für einen besseren Datenschutz leisten könn(t)en.

Zu dieser Diskussion wollen die Beiträge im Schwerpunkt dieses Heftes beitragen. Sie sind aus der Veranstaltung „Was wird aus den Innovationen der Datenschutz-Grundverordnung? Wer greift die Chancen zu besserem Datenschutz auf?“ hervorgegangen, die das Competence Center for Applied Security Technology (CAST) und das BMBF-Forum „Privatheit und selbstbestimmtes Leben in einer digitalen Welt“ gemeinsam am 14. März 2019 in Darmstadt veranstaltet haben. Die Beiträge gehen auf Vorträge oder Diskussionsvoten zurück, die die Autoren für diesen Schwerpunkt ausgearbeitet haben.

Der einleitende Beitrag von *Roßnagel*, Universität Kassel, gibt einen Überblick über die wichtigsten Datenschutzinnovationen in der Datenschutz-Grundverordnung und analysiert die normativen und tatsächlichen Voraussetzungen, sie umzusetzen, und untersucht, welche der notwendigen Beiträge hierfür die Europäische Kommission, der national Gesetzgeber, der Europäische Datenschutzausschuss, die Aufsichtsbehörden in Deutschland sowie Verantwortliche und Dritte bereits erbracht haben. Die folgenden Beiträge widmen sich einzelnen Innovationen oder dem Umgang mit diesen. *Friedewald* und *Martin*, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung in Karlsruhe, und *Schiering*, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, untersuchen den innovativen Charakter der Datenschutz-Folgenabschätzung als das zentrale Instrument, um Risiken für die Betroffenenrechte systematisch zu erkennen und frühzeitig zu adressieren. Sie analysieren, welche Aspekte, die von der Datenschutz-Grundverordnung nur ungenau oder lückenhaft geregelt worden sind, berücksichtigt werden müssen, um dieses Instrument erfolgreich anwenden zu können. *Maier* und *Bile*, Universität Kassel, geben einen Überblick über den Status quo der Entwicklung der Datenschutz-Zertifizierung in Deutschland und Europa und beleuchten die langwierigen und komplizierten Verfahren für ihre Etablierung, die dafür ursächlich sind, dass Datenschutz-Zertifizierungen sich noch verzögern werden. *Dünkel*, Verbraucherzentrale Bundesverband, beschreibt, wie kollektiver Rechtsschutz bei Datenschutzrechtsverstößen durch Verbraucherverbände erfolgt und welche grundsätzlichen Rechtsfragen sich dabei stellen. *Rost*, Hessischer Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, analysiert das System der neuen Aufsichtsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten der Datenschutzaufsichtsbehörden und stellt die bisherigen Erfahrungen der Praxis vor. Mit den Anreizwirkungen von Sanktionen befassen sich *Martin* und *Friedewald* und gehen der Frage nach, warum Unternehmen sich (nicht) beim Datenschutz an Recht und Gesetz halten. *Rieß*, bis vor kurzem Konzerndatenschutzbeauftragter der Daimler AG, untersucht die Herausforderungen, die Innovationen der Datenschutz-Grundverordnung in der Praxis umzusetzen und für diese die richtige Organisation des Datenschutzes in Unternehmen zu finden.

Alle Beiträge kommen – auf unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlicher Gewichtung – letztlich zu dem Ergebnis, dass es sich lohnt, sich für die Verwirklichung der Datenschutzinnovationen einzusetzen, und dass es aussichtsreich ist, wenn Wissenschaft und Praxis die notwendigen Beiträge zur Umsetzung der Innovationen einfordern.

Alexander Roßnagel