SE 380017 Seminar aus Europarecht für DissertantInnen

Aktuelle EuGH-Rechtsprechung im Kontext

Prof. Dr. Friedl Weiss

SS 2011

Datenschutz und die Unabhängigkeit nationaler Kontrollstellen

Rs. C-518/07 (Kommission gg. Deutschland)

Mag. Katharina Maimer

MatrNr.: 0200206

Judikatur- und Textanalyse

I. Inhaltsverzeichnis

II. Rechtsfrage **3**

III. Rechtssatz **4**

IV. Analyse **6**

Falldarstellung 6

Entscheidungsgründe des EuGH 6

Kontext der Entscheidung 8

V. Fazit **9**

Das Urteil des EuGH 9

Die Reaktion der Bundesrepublik Deutschland 11

Die Situation in Österreich 12

Die Klage gegen Österreich 13

Bedeutung der Unabhängigkeit der Kontrollstellen 13

VI. Bibliographie **15**

VII. Judikatur **16**

VIII. Abkürzungsverzeichnis **17**

II. Rechtsfrage

Im Urteil des EuGH C-518/07 vom 09. März 2010 ging es primär um die Frage, wie die in der Richtlinie 95/46/EG normierte Unabhängigkeit der Datenschutz- Kontrollstellen ausgestaltet sein muss. In concreto handelte es sich um die Frage ob die Regelungen in den einzelnen deutschen Bundesländern im Bezug auf die Datenschutz-Kontrollstellen die in der Richtlinie geforderte Unabhängigkeit gewährleistet.

Inhaltlich wurde Deutschland in der Klage vorgeworfen:

„… the Federal Republic of Germany has failed to fulfil its obligations under the second sentence of Article 28(1) of Directive 95/46/EC, by making the supervisory authorities responsible for the monitoring of data processing within the private sector in the Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein and Thüringen subject to State supervision and thereby incorrectly transposing the requirement of 'complete independence' of the data protection supervisory authorities;"[1]

In Deutschland ist die Regelung über die Kontrolle von Datenverarbeitung im privaten Sektor Landessache. Die spezifischen Regelungen in den Ländern besagen, dass diese Kontrollstellen selber unter staatlicher Aufsicht stehen. Die Kommission warf folglich der Bundesrepublik Deutschland vor, dass die Kontrollstellen nicht in der gesetzlich geforderten Unabhängigkeit agieren.

Diese Rechtsfrage wurde im vorliegenden EuGH Urteil aber nicht zum letzten Mal aufgeworfen. Nur wenige Monate nach dem Urteil gegen die Bundesrepublik Deutschland, erschien die Pressemitteilung, dass auch gegen Österreich Klage wegen vermeintlich nicht ausreichender Unabhängigkeit der Datenschutzkommission eingereicht wurde.[2]

---

[1] Action brought on 22 November 2007 — Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany; Case C-518/07 (2008/C 37/10).

[2] Press Release IP/10/1430; Brüssel, 28. Oktober 2010.

III. Rechtssatz

Die Kommission als Kläger beruft sich in der vorliegenden Entscheidung auf den Artikel 28 Abs 1 der Datenschutz-Richtlinie[3], welcher die Kontrollstellen definiert, die Datenverarbeiter überwachen. Insbesondere Satz 2, der die völlige Unabhängigkeit derselben fordert, war die Grundlage für die Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland.

„Artikel 28 Kontrollstelle

(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß eine oder mehrere öffentliche Stellen beauftragt werden, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen. Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr.“

Im Zusammenhang mit den Erwägungsgründen der Richtlinie wird die zentrale Bedeutung der Kontrollstellen noch weiter herausgehoben. Ihr Zweck besteht in dem Schutz der Personen, deren Daten verarbeitet werden.

„(62) Die Einrichtung unabhängiger Kontrollstellen in den Mitgliedstaaten ist ein wesentliches Element des Schutzes der Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.“[4]

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) selbst ist in der Ausübung seiner Aufgaben völlig unabhängig[5]; dies wird in Art. 44 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 45/2001 normiert.

Die Kontrollstellen, die für den öffentlichen Bereich zuständig sind, werden im § 38 BDSG[6] geregelt. Diese gewähren die von der Richtlinie geforderte Unabhängigkeit. Im deutschen Recht sind die Kontrollstellen, die für den nichtöffentlichen Bereich zuständig sind, einer staatlichen Aufsicht unterworfen.[7] Diese sind in der gesetzlichen Regelung Landessache.[8] Die Kontrollstellen sind von Land zu Land meist unterschiedlich ausgestaltet, teils eigene Ressorts, teils

---

[3] 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.

[4] Richtlinie 95/46/EG.

[5] Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates com 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1).

[6] Bundesdatenschutzgesetz, In der Fassung von BGBl. I S. 2814; 14.08.2009.

[7] § 38 Abs 6 BDSG.

[8] *Gola/Schomerus*, Bundesdatenschutzgesetz (2007), Rn 29ff.

Datenschutzbeauftragte oder externe Institutionen. Gemeinsam ist jedoch, dass alle diese Kontrollstellen in weiterer Folge einer staatlichen Aufsicht unterworfen sind, sei es die jeweilige Landesregierung oder einzelne Ministerien. Besonders bei Stellen, die der jeweiligen Landesregierung angehören, ist die Aufsicht schon aus allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regelungen gegeben.

Am Beispiel des LDSG von Baden-Württemberg sei hier exemplarisch die Regelung in Deutschland aufgezeigt.[9] Das Land Baden-Württemberg hat in den §§ 26-32a LDSG die Umsetzung der Datenschutz- Kontrollstellen mit der Einrichtung eines Landesbeauftragten für Datenschutz geregelt. Gemäß § 26 Abs. 1 wird der Landesbeauftragte für Datenschutz vom Landtag auf Vorschlag der Landesregierung gewählt. In Abs. 2 wird eine völlige Unabhängigkeit der Kontrollstelle normiert, jedoch ist die Dienststelle, nach Abs. 3, direkt beim Landtag eingerichtet. Auch die weitere Regelung des Gesetzes ist nicht klar als Unabhängigkeit erkennbar.

„Er untersteht der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags nur insoweit, als seine völlige Unabhängigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird.“[10] Dies normiert das Gesetz, um kurz darauf darzustellen, dass der Landesbeauftragte in seiner Unabhängigkeit einem Richter gleichgestellt ist. Schlussendlich kann jedoch der Präsident des Landtages das Disziplinarverfahren gegen ihn einleiten. Darüber hinaus wird in Abs. 4 die Organisation dahingehend geregelt, dass das notwendige Personal und auch die Sachausstattung vom Landtag zur Verfügung gestellt werden muss. Nur für die Besetzung des Personals ist hier ein Einvernehmen mir dem Landesbeauftragten vorgesehen. Die Pflichten des Landesbeauftragten die über die Reine Kontrolle der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften geht, ist in § 31 LDSG festgehalten. Hier gibt es eine umfassende Berichtspflicht gegenüber des Landtages und auch die Pflicht, Gutachten zu erstellen.

---

[9] Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg, In der Fassung vom 18.09.2000 (GBl. S. 648) zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.02.2011 (GBl. S. 43) m.W.v. 01.04.2011.

[10] § 26 Abs. 3 LDSG B-W.

IV. Analyse

a) Falldarstellung

Wie unter II. bereits erörtert, warf die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vor, dass die in den Ländern geregelte Aufsicht der Datenschutz-Kontrollstellen gegen den Art 28 der Datenschutzrichtlinie verstoße.

Die Bundesrepublik Deutschland dagegen vertrat die Ansicht, dass eine funktionale und inhaltliche Unabhängigkeit der Kontrollstellen dem Erfordernis der Richtlinie genüge.[11] Sie müssen daher nur von dem ihnen unterstellten nichtöffentlichen Bereich unabhängig sein. Eine weitere Argumentationslinie der BRD war, dass eine Kontrolle durch das Demokratieprinzip gerechtfertigt sei, da in der deutschen Verfassung alle Stellen, die in die Rechte von Bürgern eingreifen können, der Regierung weisungsgebunden sind, welche sich ihrerseits dem Parlament verantworten muss. Ein Einfluss des Parlaments auf die Kontrollstellen ist jedoch nicht unzulässig gemäß EuGH, werde ja die Leitung der Kontrollstellen oft durch das Parlament besetzt und deren Ausgestaltung einfachgesetzlich geregelt.

Auch der EDSB, der die Kommission in der Klage gegen Deutschland unterstützt, vertrat den Standpunkt der Kommission. Der EuGH entschied im Ende zu Gunsten der Kommission und sprach aus, dass die Bundesrepublik Deutschland durch ihre Umsetzung der Datenschutzrichtlinie in den Ländern gegen den Inhalt der Richtlinie, und in weiterer Folge auch gegen den EG-Vertrag verstoße.[12]

b) Entscheidungsgründe des EuGH

Der EuGH folgt in seiner Entscheidung weitgehend den Argumenten der Kommission und des EDSB. Zuerst argumentiert der EuGH direkt aus dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46/EG, in der eine „völlige Unabhängigkeit“ gefordert wird, was diese noch zusätzlich unterstreicht und nicht, wie die Bundesrepublik Deutschland argumentiert, allein eine Unabhängigkeit von den kontrollierten Einrichtungen erfordert.

Im Hinblick auf die Aufsicht der Kontrollstellen in den deutschen Bundesländern geht auch der EuGH davon aus, dass a priori die Unabhängigkeit gegeben scheint, jedoch ist diese bei genauerem

---

[11] *Gola/Schomerus*, Bundesdatenschutzgesetz (2007), Rn 30.

[12] Klagslegitimation aus Art. 226 EG (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

Betrachten weniger eindeutig. Einerseits ist es durchaus möglich, dass staatliche Stellen ein Interesse an von privater Seite verarbeitenden Daten haben, sei es durch Kooperationen oder Public Private Partnerships. Andererseits können auch die Daten selber von Interesse sein – von Finanzbehörden bis zur Strafverfolgung. Bis hin zu wirtschaftlichen oder politischen Einflüssen kann hier nicht mehr von einer „völligen" Unabhängigkeit die Rede sein.

Darüber hinaus soll die Richtlinie ein hohes Niveau des Datenschutzes gewährleisten, was durch nationale Vorschriften nicht eingeschränkt werden darf. Diese Mindestharmonisierung gewährleistet auch eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Datenschutz- Kontrollstellen. Diese wurden eingeführt um den Schutz der Daten zu stärken und erfordern aus diesem Grund eine Unabhängigkeit, die von jedem mittelbaren und unmittelbarem Einfluss geschützt ist.

Der EuGH wendet ein, dass die in Deutschland vorliegende behördliche Einflussnahme auf die Kontrollstellen der Länder auf den ersten Blick nur eine Kontrolle der richtlinienkonformen Arbeitsweise und nicht eine politische Einflussnahme. In der Praxis ist es in dieser Konstellation jedoch sehr einfach, diese Einflussnahme für andere Zwecke zu benützen – sei es die staatliche Finanzverwaltung oder Strafverfolgung bis hin zu öffentlicher Auftragsvergabe. Zusammenfassend war allein die Möglichkeit der Einflussnahme für den EuGH ausreichen, die geforderte Unabhängigkeit zu verneinen.

Das Argument Deutschlands, dass alle Institutionen einer behördlichen Aufsicht unterliegen um ihre Rechtmäßigkeit zu kontrollieren, war für den EuGH keine ausreichende Rechtfertigung für die mangelnde Unabhängigkeit der Kontrollstellen. Wenn auch diese Struktur in Deutschland Verfassungsgrundsatz sei, ist auch das Demokratieprinzip eines der Zentralen der EU. Auch ein tief verankertes Demokratieprinzip schließe aber nicht vereinzelte völlig unabhängige Institutionen aus. Es ist weiters durchaus möglich, dass das Leitungspersonal der Kontrollstellen von Parlament oder Regierung bestellt werden, bzw. diese können verpflichtet werden, dem Parlament Bericht und Rechenschaft über ihre Tätigkeiten abzulegen.

Der Generalanwalt hingegen vertrat die Ansicht, dass die Kommission nicht ausreichend nachweisen konnte, dass die Aufsicht über die Kontrollstellen diese daran hindert, ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrzunehmen. Diesem Standpunkt ist der EuGH aber nicht gefolgt.[13] [14]

---

[13] Schlussanträge des Generalanwalts Mazák vom 12.11.2009 – C-518/07, Celex-ID: 62007C0518.

[14] *Kraska*, EuGH-Urteil: Staatliche Aufsicht über deutsche Datenschutz-Behörden verstößt gegen Europarecht, http://www.datenschutzbeauftragter-online.de.

c) Kontext der Entscheidung

Im Bereich der Kontrollstellen gibt es bisher noch keine weitgehende Judikaturlinie des EuGH. Eine wichtige Entscheidung im Zusammenhang mit Datenschutzrecht war die u.a. gegen den ORF ergangen ist.[15] Hier wurde hervorgehoben, wie wichtig eine einheitliche Regelung des Datenschutzes in den EU-Mitgliedsstaaten ist, vor allem da dies das Ziel der Richtlinie war. Jedenfalls ist die Richtlinie eine Mindestharmonisierung des Schutzes für die personenbezogenen Daten, die nicht durch die nationale Umsetzung eingeschränkt werden kann.[16]

Eine einheitliche Regelung des Datenschutzes innerhalb der EU ist durchaus auch eine Erleichterung für den Binnenmarkt. Das Ziel von Richtlinien ist oft, und sicher auch in diesem Fall, Hemmnisse des freien Verkehrs und Ausübung der Grundfreiheiten zu garantieren.[17] Dies wurde schon in früheren EuGH Entscheidungen klar ausgesprochen.[18]

Besonders interessant in Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH in der speziellen Frage der Unabhängigkeit der Kontrollstellen im Datenschutz werden hier aber zukünftige Entscheidungen sein. Die Klage gegen Österreich hat die Kommission auf Grund desselben Argumentes[19], der mangelnden Unabhängigkeit der österreichischen Datenschutzkommission (DSK), eingereicht. Laut Kommission ist die DSK organisatorisch und personell abhängig vom Bundeskanzleramt. Folglich ist davon auszugehen, dass die Staaten, die ihre Datenschutz- Kontrollorgane nicht nach Aufforderung der Kommission umorganisieren, auf Vertragsverletzung verklagt werden. Von einer weitgehend anderen Betrachtungsweise des EuGH ist hier aber nicht auszugehen, da es schwer argumentierbar wäre, eine wie auch immer geartete Instanz die Einfluss auf eine Kontrollstelle nehmen kann, nach dieser Entscheidung gegen die Bundesrepublik Deutschland zuzulassen.

---

[15] EuGH 20.05.2003, C-465/00.

[16] EuGH 16.12.2008, C-73/07.

[17] *Guckelberger*, Veröffentlichung der Leistungsempfänger von EU-Subventionen und unionsrechtlicher Datenschutz, EuZW 2011, 126 (127).

[18] EuGH 05.10.2000, C-376/98; EuGH 10.12.2002, C-491/01; EuGH 02.05.2006, C-436/03.

[19] Press Release IP/10/1430; Brüssel, 28. Oktober 2010.

V. Fazit

a) Das Urteil des EuGH

Der Datenschutz ist sekundärrechtlich in der EU durch dreierlei Kodifizierungen geregelt: Die Datenschutzrichtlinie[20], die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation[21] und die Datenschutzverordnung[22].[23] Es liegt in der Natur der Sache, dass höchstgerichtliche Entscheidungen im Bereich des Datenschutzes sich großem Interesse unterworfen sehen.[24] Hingewiesen wird hier unter anderem auf die Kritik Deutschlands, dass die Kommission die Kompetenz von Vorgaben für die Verwaltungsorganisation rein auf die Richtlinie selber bzw. Art 114 AEUV basiert.[25] Dies wird auch im Bereich der Regulierung von Telekom- und Audiovisuellen- Mediendiensten von weitgehender Bedeutung sein, da auch hier die Kontrollstellen, verfassungsrechtlich bedingt, oft unter staatlicher Kontrolle stehen.

Problematisch wurde in der deutschen Regelung auch die Möglichkeit gesehen, dass die Innenministerien durch die ihnen meist unterstellten Kontrollstellen selber auf die Daten zugreifen können. Es wurde dahingehend argumentiert, dass die Auslegung des Begriffes und das daraus erfolgte Urteil des EuGH wegen der „Datengier der Innenministerien“ notwendig sei.[26]

Ein weiterer Kritikpunkt an der EuGH Entscheidung liegt an der, einer völligen Unabhängigkeit folgenden, mangelnden demokratischen Legitimation der Kontrollstellen. Bereits Deutschland brachte ein, dass der Regelung deutsches Verfassungsrecht entgegenstehe, der EuGH sieht jedoch

---

[20] Richtlinie 95/46/EG.

[21] Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl EG L 201 vom 31.07.2002, S 37.

[22] Verordnung (EG) Nr 45/2001.

[23] *Reiter/Wittmann-Tiwald*, Goodbye Privacy (2008) 24.

[24] Siehe z.B. *Knook*, Case C-518/97, Commission and EDPS v. Germany, http://courtofjustice.blogspot.com; EU-Law Blog: Data Privacy, Independence of National Supervisory Authorities and Scrutiny, http://eulaw.typepad.com; s.a. *Kraska*, EuGH-Urteil: Staatliche Aufsicht über deutsche Datenschutz-Behörden verstößt gegen Europarecht, http://www.datenschutzbeauftragter-online.de; s.a. Comparative Administrative Law Blog [Cases] ECJ C-518/07 – Commission v. Germany: How “independent” should independent agencies be?, http://blogs.law.yale.edu; s.a. Deutschland verklagt: Landesfürsten verweigern unabhängigen Datenschutz, http://www.daten-speicherung.de; s.a. *Hawellek*, EuGH: Staatliche Aufsicht über Datenschutzkontrollstellen in den Bundesländern europarechtswidrig, MMR-Aktuell 2010, 300068; s.a. *Rudin*, Völlig unabhängige Datenschutzaufsicht, digma 2010, 79; s.a. *Schweda*, EU: Kein unabhängiger Datenschutz in Deutschland, MMR 2008, XIII.

[25] *Lehofer*, Unabhängigkeit oder Aufsicht? EuGH zu deutschen Datenschutz-Kontrollstellen, http://blog.lehofer.at.

[26] *Kläner*, EuGH: Datenschutzaufsicht in Deutschland nicht unabhängig, http://www.telemedicus.info.

den Schutz von rein potentieller Einflussnahme als höherwertig an.[27] Auch eine Kontrollstelle, die potentiell politischen Einflüssen ausgeliefert ist, ist jedoch jedenfalls an die Gesetze – was natürlich auch Unionsrecht beinhaltet – gebunden. Darüber hinaus solle jegliches behördliches Handeln und deren Legitimation vom Volk hergeleitet werden.[28] Auch *Gurlit* bezieht sich insbesondere auf die Legitimation der vom EuGH kritisierten Rechtslage in den Bundesländern und sagt: „Der Weisungsfreiheit der Datenschutzbeauftragten auch bei der Kontrolle des nichtöffentlichen Bereichs nichtöffentlichen Bereichs steht der Einwand mangelnder demokratischer Legitimation nicht entgegen. Ihre parlamentarische Wahl vermittelt ihnen eine besondere Form institutioneller Legitimation, die ein insgesamt ausreichendes Legitimationsniveau sichert.“[29]

Auch in den USA wird das Argument Deutschlands, die europäische Rechtslage würde deren Verfassung widersprechen, benützt wenn von der EU die fehlenden Datenschutz- Kontrollstellen kritisiert werden.[30]

Für *von Bogandy/Schill* steht es jedoch außer Frage, dass Unionsrecht mittels sekundärrechtlicher Akte die Verwaltungsorganisation der Mitgliedsstaaten mitgestalten werden kann; dies jedoch nur, wenn dafür gute Gründe bestehen.[31] Weiters führt *Sobotta* im selben Werk aus, dass „das weder dem Demokratieprinzip noch den Prinzipien der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit widerspricht und auch nicht über die herangezogene Rechtsgrundlage hinausgeht.“[32]

Die einheitliche Regelung von Datenschutz war ein weiteres Argument des EuGH, der sogar befürchtet, dass die mangelnde Unabhängigkeit einer Datenschutz- Kontrollstelle den Datentransfer innerhalb des Binnenmarkts stören oder gar verhindern kann.[33]

Zusammenfassend erwartet die Kommission und folglich auch der EuGH eine der richterlichen gleichende Unabhängigkeit von den Datenschutz- Kontrollstellen. Dies bedeutet aber, dass noch weitere Gefahren für die Unabhängigkeit der Kontrollstellen bestehen. Einerseits stellt sich hier die

---

[27] So auch *Petri/Tinnefeld*, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, MMR 2010, 157 (161).

[28] *Bull*, Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, 488 (489f).

[29] *Gurlit*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Datenschutzes, NJW 2010, 1035 (1040).

[30] *Kastelitz*, Transatlantischer Datenschutzrechts-Dialog – ein Erfahrungsbericht, jusIT 2010, 180 (182).

[31] *von Bogandy/Schill* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, EUV Art. 4 Prinzipien der föderativen Grundstruktur, Rn 77.

[32] *Sobotta* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 16 Datenschutz, Rn 52.

[33] *Petri/Tinnefeld*, EuGH: Unabhängigkeit der Datenschutz- Kontrollstellen, MMR 2010, 352 (355).

Frage der sozialen und finanziellen Situation der Leitung der Kontrollstelle, andererseits kann eine, in sich „völlig unabhängige“ Datenschutz- Kontrollstelle für den Betroffenen nicht besser gestellt sein, wenn die Institutionen, welche die Entscheidungen der Kontrolle durchsetzen selber nicht in diesem Maße unabhängig sind.[34]

b) Die Reaktion der Bundesrepublik Deutschland

Die derzeitige Rechtslage und organisatorische Ausgestaltung der Kontrollstellen ist von Bundesland zu Bundesland sehr verschieden. In einigen Ländern wird die Datenschutzaufsicht über den nichtöffentlichen Bereich direkt von den Innenministerien (z.B. in Baden-Württemberg, Brandenburg, Saarland) geführt. In anderen Ländern wiederum werden die bezüglichen Agenden vom "Regierungspräsidium" (Hessen), dem "Landesverwaltungsamt" (Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder einem spezialisierten Landesamt (Bayern; "Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken") wahrgenommen.[35]

Nach dem Urteil des EuGH sind weitgehende Änderungen in den deutschen Landesgesetzen zu den Datenschutz- Kontrollstellen zu erwarten. Dies wird aber ein verhältnismäßig langwieriger Prozess der Gesetzgebung werden, da es in den meisten deutschen Bundesländern nicht nur einer Änderung der rechtlichen Grundlage bedarf, sondern einer völligen Umstrukturierung der Kontrollorgane.[36] Teilweise sind diese auch nicht mit dem organisatorischen Grundstock oder einem eigenen Budget ausgestattet. Dies müsste folglich geändert werden, da z.B. die Mitarbeiter der Datenschutz- Kontrollstellen nicht weiter Bedienstete des Bundes bleiben können. Es ist hier von Bundesland zu Bundesland verschieden, wie viel Änderungsbedarf dieses EuGH Urteil in den einzelnen Rechtsordnungen und Kontrollstellen auslöst. Jedenfalls wird eine Vereinheitlichung der Ausgestaltung der Kontrollstellen weitgehend befürwortet.[37]

Herauszuheben ist hier erneut die Stellungnahme des Generalanwaltes, dem es „genügte, gestützt auf den Zweck der Richtlinie, eine funktionelle Unabhängigkeit sowie der Ausschluss von Missbräuchen der Rechtsaufsicht, die als solche sogar zur effektiven Umsetzung der Richtlinie

---

[34] *Petri/Tinnefeld*, EuGH: Unabhängigkeit der Datenschutz- Kontrollstellen, MMR 2010, 352 (356).

[35] *Kunnert*, EuGH: Zur Auslegung der „völligen Unabhängigkeit“ der nationalen „Kontrollstellen“, jusIT 2010, 74 (75).

[36] *Gola/Klug*, Die Entwicklung des Datenschutzrechts in den Jahren 2007/2008, NJW 2008, 2481 (2486f).

[37] *Biermann*, EuGH befreit Datenschutzbeauftragte, ZEIT Online, http://www.zeit.de.

beitrage."[38] Es ist durchaus erstaunlich, dass der EuGH nicht den Schlussanträgen des Generalanwaltes folgt. Darüber hinaus war für ihn die (potentielle) Beeinflussung der Kontrollstellen nicht bewiesen, wie es die Kommission darstellte.[39] Das Argument, die Kontrollstellen seien klassische Verwaltungsstrukturen, überzeugt aber nicht, da sie keine klassischen verwaltungsrechtlichen Aufgaben ausführen und sei dadurch eine Institution sui generis.[40]

c) Die Situation in Österreich

In Österreich ist die Datenschutzkommission (DSK) für die Kontrolle aller Datenanwender zuständig. Diese ist in § 35ff DSG 2000[41] geregelt. In § 35 Abs. 2 DSG, der in Verfassungsrang steht, ist explizit normiert, dass die DSK ihre Befugnisse auch gegenüber den höchsten Organen der Vollziehung des Art. 19 B-VG ausübt.[42] Die Mitglieder der DSK sind unabhängig und an keine Weisungen gebunden, also Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag gem. Art 133 Z 4 B VG.[43] Diese Unabhängigkeit bezieht sich aber nur auf die Eigenschaft der DSK als Bescheid erlassende Kontrollstelle. Durch die Regelung des § 37 DSG[44] ist sie aber auch in ihren weiteren Befugnissen wie z.B. die Klagslegitimation bei schweren Verstößen durch Auftraggeber[45], unabhängig.[46] Seit kurzem gibt es auch ein Recht des Bundeskanzlers, sich über die Geschäftsführung der DSK zu unterrichten, das auf Art 20 Abs. 2 B-VG gegründet ist.[47]

Die Mitarbeiter der DSK unterstehen nur dem Vorsitzenden bzw. geschäftsführenden Mitglied.[48] Die Datenschutzkommission besteht aus 6 Mitgliedern, was sie zu einem unabhängigen Kollegialorgan macht. Sie wäre, laut *Pollierer/Weiss/Knyrim*, aber auch richtlinienkonform, wenn

---

38 *Streinz*, Europarecht: Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten, JuS 2010, 556 (558).

39 Schlussanträge des Generalanwalts Mazák vom 12.11.2009 – C-518/07, Celex-ID: 62007C0518.

40 *Petri/Tinnefeld*, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, MMR 2010, 157 (160).

41 Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz 2000 - DSG 2000), idF BGBl. I Nr. 135/2009.

42 *Pollierer/Weiss/Knyrim*, DSG 2000 (2010) 164.

43 § 37 DSG 2000.

44 Zur genauen Ausgestaltung der Kompetenzen der DSK auch VwGH 29.03.2000, 94/12/0066.

45 Die Unabhängigkeit also auch die Aufgaben gemäß § 30 Abs. 6 und 6a DSG 2000.

46 *Pollierer/Weiss/Knyrim*, DSG 2000 (2010) 168f.

47 ÖJZ aktuell, Unabhängigkeit der Datenschutzkontrollstellen, ÖJZ 2010/28.

48 *Graf*, Datenschutzrecht im Überblick (2010) 86.

sie ein monokratisches Organ wäre. Dies impliziert, dass die DSK in der derzeitigen Zusammensetzung den Ansprüchen des Art 28 der Datenschutz-Richtlinie genügt.[49]

d) Die Klage gegen Österreich

Bereits 2009 wurde Österreich von der Kommission aufgefordert, die Unabhängigkeit der DSK im Sinne der Richtlinie sicherzustellen.[50] Als dies nicht geschah, wurde am 28.10.2010 Klage gegen Österreich wegen mangelnder Unabhängigkeit der Kontrollstelle eingebracht.[51]

Auf den ersten Blick scheint die zu Grunde liegende Rechtslage in weiten Teilen verschieden zu der im Urteil gegen Deutschland. Die Vermutung von *Kunnert*[52] wurde in der Presseaussendung der Kommission bestätigt, dass in dem Informationsrecht des Bundeskanzlers die Beeinträchtigung der von der Kommission geforderten völligen Unabhängigkeit liegt, auch wenn dies eine reine Gefahr der politischen Einflussnahme bedeuten würde. Kritisiert wird weiters, dass die DSK organisatorisch und personell (insbesondere das geschäftsführende Mitglied der DSK) dem Bundeskanzleramt unterstellt ist und über keine eigenen Mittel verfügt.[53]

e) Bedeutung der Unabhängigkeit der Kontrollstellen

Die grundsätzliche Bedeutung der Kontrollstellen im Bereich des Datenschutzes wird weitgehend bejaht. Trotz alldem gehen die Meinungen über die konkrete Ausgestaltung der Unabhängigkeit, und in weiterer Folge über das gegenständliche Urteil, weit auseinander. Insbesondere die demokratische Legitimation und die bloß theoretische Möglichkeit der Einflussnahme wird hier auf der einen Seite bezweifelt. Die Gegenmeinungen stellen die völlige, und im Endeffekt auch absolute, Unabhängigkeit der Datenschutz- Kontrollstellen in den Vordergrund.

Es wäre sicherlich in Österreich die rechtliche Unabhängigkeit auf weniger Widerstand gestoßen, da es hier ja die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag[54] gibt, wäre die DSK nicht schon

---

[49] *Pollierer/Weiss/Knyrim*, DSG 2000 (2010) 167.

[50] Kurioses & Wissenswertes, jusIT 2010, 237 (238).

[51] Press Release IP/10/1430.

[52] *Kunnert*, EuGH: Zur Auslegung der „völligen Unabhängigkeit“ der nationalen „Kontrollstellen“, jusIT 2010, 74 (77).

[53] Press Release IP/10/1430.

[54] Art 133 Z 4 B VG.

eine dieser Behörden. Eine mangelnde demokratische Legitimation kann der DSK aber auch in Österreich nicht vorgeworfen werden. Die wesentlich interessantere Frage im Bezug auf die Klage der Kommission gegen Österreich wird die genauere Konkretisierung sein, wie Datenschutz-Kontrollstellen organisatorisch ausgestaltet sein müssen.

VI. Bibliographie

- *Biermann*, EuGH befreit Datenschutzbeauftragte, ZEIT Online, http://pdf.zeit.de/digital/datenschutz/2010-03/datenschutz-eugh-urteil.pdf (02.06.2011).
- *Bull*, Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, 488.
- Comparative Administrative Law Blog, [Cases] ECJ C-518/07 – Commission v. Germany: How “independent” should independent agencies be?, http://blogƒs.law.yale.edu/blogs/compadlaw/archive/2010/03/29/cases-ecj-c-518-07-commission-v-germany-how-independent-should-independent-agencies-be.aspx (17.04.2011).
- Daten-Speicherung.de, Deutschland verklagt: Landesfürsten verweigern unabhängigen Datenschutz, http://www.daten-speicherung.de/index.php/deutschland-verklagt-landesfuersten-verweigern-unabhaengigen-datenschutz/ (17.04.2011).
- EU-Law Blog: Data Privacy, Independence of National Supervisory Authorities and Scrutiny: Case C-518/07, http://eulaw.typepad.com/eulawblog/2010/05/data-privacy-independence-of-national-supervisory-authorities-and-scrutiny-case-c-51807.html (17.04.2011).
- EUROPA – Press Releases – Datenschutz: Kommission verklagt Österreich wegen unzureichender Unabhängigkeit seiner Datenschutzbehörde, Brüssel, 28.10.2010, IP/10/1430.
- *Gola/Klug*, Die Entwicklung des Datenschutzes in den Jahren 2007/2008, NJW 2008, 2481.
- *Gola/Schomerus*, Bundesdatenschutzgesetz (2007) C.H. Beck, München.
- *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2010) C.H.Beck, München.
- *Graf*, Datenschutzrecht im Überblick (2010) Facultas, Wien.
- *Guckelberger*, Veröffentlichung der Leistungsempfänger von EU-Subventionen und unionsgrundrechtlicher Datenschutz, EuZW 2011, 126.
- *Gurlit*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Datenschutzes, NJW, 2010, 1035.
- *Hawellek*, EuGH: Staatliche Aufsicht über Datenschutzkontrollstellen in den Bundesländern europarechtswidrig, MMR-Aktuell 2010, 300068.
- *Kastelitz*, Transatlantischer Datenschutzrechts-Dialog – Ein Erfahrungsbericht, jusIT 2010, 180.
- *Kläner*, EuGH: Datenschutzaufsicht in Deutschland nicht unabhängig, http://www.telemedicus.info/article/1667-EuGH-Datenschutzaufsicht-in-Deutschland-nicht-unabhaengig.html (17.04.2011).
- *Knook*, Case C-518/07, Commission and EDPS v Germany, http://courtofjustice.blogspot.com/2010/03/case-c51807-commission-and-edps-v.html (17.04.2011).

- *Kraska*, EuGH-Urteil: Staatliche Aufsicht über deutsche Datenschutz-Behörden verstößt gegen Europarecht, http://www.datenschutzbeauftragter-online.de/eugh-urteil-staatliche-aufsicht-ueber-deutsche-datenschutz-behoerden-verstoesst-gegen-europarecht/ (17.04.2011).
- *Kunnert*, EuGH: Zur Auslegung der Anforderung der "völligen Unabhängigkeit" der nationalen "Kontrollstellen" ("Datenschutzbehörden"), jusIT 2010, 74.
- Kurioses & Wissenswertes, jusIT 2010, 234.
- *Lehofer*, Unabhängigkeit oder Aufsicht? EuGH zu deutschen Datenschutz- Kontrollstellen, http://blog.lehofer.at/2010/03/unabhangigkeit-oder-aufsicht-eugh-zu.html (17.04.2011).
- ÖJZ aktuell, Unabhängigkeit der Datenschutzkontrollstellen, ÖJZ 2010/28.
- *Petri/Tinnefeld*, EuGH: Unabhängigkeit der Datenschutz-Kontrollstellen, MMR 2010, 352.
- *Petri/Tinnefeld*, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, MMR 2010, 157.
- *Pollierer/Weiss/Knyrim*, DSG Datenschutzgesetz 2000 (2010) Manz, Wien.
- *Reiter/Wittmann-Tiwald*, Goodbye Privacy (2008) Linde, Wien.
- *Rudin*, Völlig unabhängige Datenschutzaufsicht, digma 2010.2, 79.
- *Schweda*, EU: Kein unabhängiger Datenschutz in Deutschland, MMR 2008, XIII.
- *Streinz*, Europarecht: Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten, JuS 2010, 556.

VII.Judikatur

- EuGH 05.10.2000, C-376/98.
  Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union.
- EuGH 10.12.2002, C-491/01.
  The Queen gegen Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd und Imperial Tobacco Ltd.
- EuGH 20.05.2003, C-465/00, C-138/01 u. C-139/01.
  Rechnungshof (C-465/00) gegen Österreichischer Rundfunk und andere und Christa Neukomm (C-138/01) und Joseph Lauermann (C-139/01) gegen Österreichischer Rundfunk.
- EuGH 02.05.2006, C-436/03.
  Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union.

- EuGH 16.12.2008, C-73/07.
  Vorabentscheidungsersuchen: Rechtsstreit zwischen finnischem Datenschutzbeauftragter und der Datenschutzkommission.
- EuGH 09.03.2010, C-518/07.
  Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland.

- VwGH 29.03.2000, 94/12/0066.

VIII. Abkürzungsverzeichnis

- Abs – Absatz
- AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- Art – Artikel
- DSK – Österreichische Datenschutzkommission
- EuGH – Europäischer Gerichtshof
- EUV – Vertrag über die Europäische Union
- s.a. – siehe auch
- VwGH – Verwaltungsgerichtshof