



**Messung der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001
in Organen und Einrichtungen der EU („Umfrage 2011“)**

Allgemeiner Bericht

Brüssel, den 23. Januar 2012

Inhalt

Zusammenfassung

1. Einleitung

2. Methodik

3. Vergleichende Ergebnisse der Umfrage

4. Folgemaßnahmen der letzten Umfrage: Inspektionsbesuche

5. Festsetzung von Richtwerten

6. Schlussfolgerungen

Anhang 1 Gruppen von Organen und Einrichtungen

Anhang 2 Einige methodologische Einschränkungen

Anhang 3 Liste der Abkürzungen der Einrichtungen

Anhang 4 Vergleichstabelle der Ergebnisse

Zusammenfassung

In ihrer Eigenschaft als öffentliche Verwaltungen verarbeiten Organe und Einrichtungen der EU personenbezogene Daten sowohl in ihrer Alltagstätigkeit als auch in ihren Kernaktivitäten. In beiden Fällen haben sie sich an Grundsätze und Verpflichtungen zu halten, die in der Datenschutzverordnung¹ festgelegt sind. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) überwacht und gewährleistet die Einhaltung der Verordnung².

Vor diesem Hintergrund hat der EDSB eine **allgemeine Bestandsaufnahme** vorgenommen und sich dabei auf Aspekte konzentriert, die Auskunft über die Fortschritte bei der Anwendung der Verordnung in allen **58 Organen und Einrichtungen** geben. Gestützt auf die Antworten, die die Organe und Einrichtungen dem EDSB auf seine Schreiben vom 30. September 2011 hin zukommen ließen, wurde ein allgemeiner Bericht abgefasst.

Die Antworten wurden nach Gruppen³ von Organen und Einrichtungen in vergleichenden Tabellen dargestellt. Anhand der in den einzelnen Gruppen erzielten Ergebnisse wurden **Richtwerte** festgelegt. Diese Richtwerte wurden also vom EDSB nicht *in abstracto* festgelegt, sondern ergeben sich aus den von den Organen und Agenturen erreichten Leistungen. Sie ermöglichen einen **Vergleich mit einem bestimmten Umfeld** und geben einen Hinweis auf den Schwellenwert, bei dem man davon ausgehen kann, dass ein Organ oder eine Einrichtung der betreffenden Gruppe ihn erreichen kann.

Dieser allgemeine Bericht wird als Teil der Durchsetzungsstrategie des EDSB⁴, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Er unterstreicht die von den Organen und Einrichtungen erzielten Fortschritte, weist aber auch auf Defizite hin und soll die Organe und Einrichtungen veranlassen, klarer Rechenschaft über die Einhaltung der Datenschutzvorschriften abzulegen.

Die Ergebnisse dieser Umfrage werden vom EDSB bei der Planung seiner künftigen Aufsichts- und Durchsetzungsaktivitäten berücksichtigt. Dieses Programm wird eine Kombination von **Leitlinien** für Organe und Einrichtungen, **Durchsetzungsmaßnahmen** und weiteren Maßnahmen zur Förderung der **Rechenschaftspflicht** sein. So wurden auf der Grundlage der Ergebnisse der Umfrage 2011 insbesondere Inspektionsbesuche geplant, die durch einen augenfälligen Mangel an Engagement eines Organs oder einer Einrichtung ausgelöst wurden.

Die eingegangenen Antworten und frühere Inspektionsbesuche des EDSB haben ergeben, dass bei der Anwendung der Verordnung nicht nur Zeit und

¹ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr.

² Nach Maßgabe von Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung.

³ Siehe Anhang 1 des Berichts.

⁴ Siehe das Strategiepapier des EDSB vom 13. Dezember 2010 „Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001“, S. 8.

Ressourcen, sondern auch der gute **Wille der betreffenden Organisation** eine Rolle spielen. Mit dem Bericht soll nicht die Leistung des Datenschutzbeauftragten bewertet, sondern die Leistung von Organen und Einrichtungen beurteilt werden, die für die Wahrung des Rechts natürlicher Personen auf den Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich sind. Bei der Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung handelt es sich um einen Prozess, der das **Engagement** und die **Unterstützung** der Hierarchie in allen Organen und Einrichtungen erfordert.

1. Einleitung

In ihrer Eigenschaft als öffentliche Verwaltungen verarbeiten Organe und Einrichtungen der EU personenbezogene Daten sowohl in ihrer Alltags­tätigkeit als auch in ihren Kernaktivitäten.

Es fällt in die Verantwortung der Organe und Einrichtungen, bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen zu schützen und mit angemessenen und wirksamen Maßnahmen zu gewährleisten, dass den in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) festgeschriebenen Grundsätzen und Verpflichtungen nachgekommen wird, und dies auch zu belegen.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) hat die Pflicht und die Aufgabe, zu überwachen und zu gewährleisten, dass die Rechte natürlicher Personen im Einklang mit der Verordnung gewahrt werden⁵.

In seinem Strategiepapier vom Dezember 2010⁶ kündigte der EDSB an, er werde *„diese regelmäßigen „Umfragen“ auch künftig fortführen, um sicherzugehen, dass er über ein repräsentatives Bild von der Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei den Organen/Einrichtungen der EU verfügt, und um angemessene interne Ziele festzusetzen, um seine Ergebnisse umsetzen zu können“*.

Im April 2011 begann der EDSB mit seiner dritten Bestandsaufnahme. Sie ist als Fortsetzung der beiden Umfragen in den Jahren 2007 und 2009 zu verstehen.

Die Umfrage deckte ein weites Feld ab, nämlich alle wichtigen Organe und Einrichtungen, und konzentrierte sich auf Aspekte, die deutliche Hinweise auf die von Organen und Einrichtungen erzielten Fortschritte bei der Anwendung der Verordnung geben.

Die Ergebnisse dieser Umfrage – einschließlich der Richtwerte für verschiedene Kategorien von Organen und Einrichtungen - werden vom EDSB bei der Planung seiner Aufsichts- und Durchsetzungstätigkeiten berücksichtigt. Wie es im Strategiepapier heißt, ist es nach mehreren Jahren der Überwachung nun höchste Zeit, eine Änderung der Vorgehensweise zu signalisieren⁷.

Der vorliegende allgemeine Bericht stützt sich auf die Antworten, die im Juni und September 2011 von sechs EU-Organen und 52 Einrichtungen der EU (einschließlich der Einrichtungen des früheren zweiten und dritten Pfeilers) auf Schreiben des EDSB mit gezielten Fragen eingingen. Inhaltlich unterschieden sich die Schreiben des EDSB leicht je nach Status der Organe

⁵ Nach Maßgabe von Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung.

⁶ Siehe das Strategiepapier des EDSB vom 13. Dezember 2010 „Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001“, S. 10.

⁷ a.a.O., Punkt 3.1.

und Einrichtungen (seit längerem bestehend oder relativ neu, mit oder ohne Datenschutzbeauftragten (DSB)). Der EDSB erhielt Antworten von allen Organen und Einrichtungen mit Ausnahme von ECDC und EUISS⁸. Auf dieses Thema geht der EDSB noch näher ein.

⁸ Siehe die Liste mit den Abkürzungen der Einrichtungen in Anhang 3.

2. Methodik

In den Fragen an die Organe und Einrichtungen ging es im Wesentlichen um folgende Aspekte der Anwendung der Verordnung:

- das Vorhandensein eines Bestandsverzeichnisses von Verarbeitungen und der Meldungen dieser Verarbeitungen an den DSB nach Maßgabe von Artikel 25;
- die Meldung von Verarbeitungen, die gemäß Artikel 27 einer Vorabkontrolle zu unterziehen sind;
- die Folgemaßnahmen, die nach Ergehen der Stellungnahme des EDSB bei derartigen Vorabkontrollen ergriffen worden sind;
- der Erlass von Durchführungsbestimmungen gemäß Artikel 24 Absatz 8;
- die Bestellung des DSB und seine Rolle.

Die Antworten wurden ausgewertet und in einer Vergleichstabelle zusammengestellt (siehe Anhang 4). Um den Vergleich aussagekräftiger zu machen, wurden Organe und Einrichtungen nach dem Jahr ihrer Gründung in vier Gruppen eingeteilt. Erstes Kriterium für die Unterteilung war das Jahr 2004, in dem das Amt des EDSB begründet wurde. Als zweites Kriterium wurde der Zeitraum herangezogen, für den ein DSB bestellt wird (siehe Anhang 1). Zur Verfeinerung seiner Beurteilung der vergleichenden Ergebnisse und zur Festlegung von Richtwerten hat der EDSB bestimmte Daten beziffert. Aus dem Bericht wird jedoch deutlich hervorgehen, dass sich manche Parameter nicht leicht in Zahlen ausdrücken lassen; daher kann sich das Ergebnis nicht hundertprozentig in Zahlen fassen lassen (siehe Anmerkungen zu methodologischen Einschränkungen in Anhang 2). Die einzelnen Faktoren werden aber auf keinen Fall völlig isoliert betrachtet; sie sind stets Teil eines Gesamtbilds, das sorgfältig bewertet wird, bevor eventuell weitere Maßnahmen ergriffen werden.

Dieser allgemeine Bericht wird als Teil der Durchsetzungsstrategie des EDSB der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Er unterstreicht die von den Organen und Einrichtungen gemachten Fortschritte, weist aber auch auf Defizite in der Einhaltung der Verordnung hin. Mit Hilfe dieser Signale können dann sowohl der EDSB als auch die europäischen Organe und Einrichtungen ihre Maßnahmen stärker fokussieren und damit ihr Maß an Einhaltung der Datenschutzvorschriften steigern.

Die in diesem Bericht genannten Richtwerte werden besonders wertvoll für das Anstreben von Fortschritten bei der Einhaltung der Verordnung dort sein, wo solche Fortschritte erforderlich sind. Diesem Prozess wird dauerhaft hinreichend Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Der zweite Teil des Berichts befasst sich in der Hauptsache mit den Einrichtungen, die der EDSB 2010 oder im ersten Halbjahr 2011 besucht hat. Die vor und nach den Besuchen erreichten Ergebnisse bei der Einhaltung wurden zwecks Analyse ihrer Auswirkungen miteinander verglichen.

Die Schlussfolgerungen dieses Berichts werden vom EDSB bei der Planung seines Aufsichts- und Durchsetzungsprogramms 2012 berücksichtigt. Dieses Programm wird eine Kombination von Leitlinien für Organe und Einrichtungen, Durchsetzungsmaßnahmen und weiteren Maßnahmen zur Förderung der Rechenschaftspflicht sein.

3. Vergleichende Ergebnisse der Umfrage

a) Bestandsverzeichnis und Meldungen an die DSB

Der EDSB hat eine Aktualisierung des Bestandsverzeichnisses aller identifizierten Verarbeitungen personenbezogener Daten gefordert, einschließlich der Anzahl der den DSB bereits gemäß Artikel 25 gemeldeten und in das Register eingegebenen Verarbeitungen (Meldungen nach Artikel 25).

Diese dritte Bestandausnahme zeigt ebenso wie ihre beiden Vorgängerinnen, dass ein **Bestandsverzeichnis der Verarbeitungen** in entscheidender Weise zur Einhaltung der Verordnung beiträgt. Es ist für die DSB und ihre Vorgesetzten ein hilfreiches Instrument, da es ihnen einen Gesamtüberblick über die Verarbeitungen ihrer Organisation bietet und die Ermittlung von Risiken erleichtert. Um ein wirksames Messinstrument abzugeben, muss das Bestandsverzeichnis mindestens folgende Felder umfassen: Bezeichnung der Verarbeitung, Kurzbeschreibung der Verarbeitung, falls die Bezeichnung nicht selbsterklärend ist, Status der betreffenden Meldungen nach Artikel 25 bzw. 27 sowie eine Kontaktperson, die für die interne Verwaltung der Verarbeitung verantwortlich ist. Der EDSB hat festgestellt, dass ein gut konzipiertes Bestandsverzeichnis meist mit einem hohen Maß an Einhaltung der Verordnung einhergeht. Demnächst wird der EDSB für EU-Einrichtungen ein gemeinsames Musterbestandsverzeichnis für Verarbeitungen entwerfen, um neuen Einrichtungen den Aufbau dieses Instruments zu erleichtern⁹.

Organe und Einrichtungen der **Gruppe A** haben alle ein hohes Niveau von Artikel 25-Meldungen erreicht. Insbesondere der Ausschuss der Regionen hat beeindruckende Fortschritte bei der Einhaltung erzielt; fast 100 % der Verarbeitungen wurden dem DSB gemeldet. Die Herausforderung für Einrichtungen mit einer hohen Quote bei der Einhaltung (rund 95 % ihres Bestandsverzeichnisses) besteht nicht länger in der Meldung von Verarbeitungen, sondern in der Aktualisierung ihres Bestandsverzeichnisses. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben dieses Problem angedeutet. In den kommenden Monaten könnten auch andere Organe oder Einrichtungen wie der Rat, die EIB, der Bürgerbeauftragte, das CDT sowie Einrichtungen der Gruppe B wie das HABM vor einer ähnlichen Herausforderung stehen. Das Bestandsverzeichnis muss jedoch auf dem

⁹ Dies könnte auch den Einrichtungen helfen, die nur wenige Verfahren identifiziert haben, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, und damit der Realität ihrer Tätigkeit nicht gerecht werden (REA, EACI). Andere Einrichtungen könnten es zur Identifizierung von Meldungen nach Artikel 27 verwenden (ARTEMIS JU).

neuesten Stand gehalten werden, um das Maß an Einhaltung aufrechtzuerhalten und zu steigern.

Die meisten Organe und Einrichtungen der Gruppe A haben eine Quote von 95 % bei Artikel 25-Meldungen erreicht. Der von der Gruppe vorgegebene Richtwert bewegt sich um diesen Prozentsatz. Unterhalb von 85 % erbringen Organe und Einrichtungen eine schlechtere Leistung als die anderen Mitglieder ihrer Gruppe.

In der **Gruppe B** haben manche Einrichtungen nunmehr auch eine exzellente Quote von Artikel 25-Meldungen erreicht: HABM, OSHA, EMA, EMSA, EEA und EUROFOUND. Allerdings weisen selbst im Vergleich zu EBDD (71 %), EACI (73 %) oder CPVO (70 %) einige gut etablierte Einrichtungen wie ETF (33 %) und EASA (22 %) eine nur niedrige Meldequote auf. Das CEDEFOP hat inzwischen eine Quote von 62 % von Artikel 25-Meldungen erreicht.

Es sei ferner darauf hingewiesen, dass sich einige Einrichtungen nach wie vor ausschließlich auf Artikel 27-Meldungen konzentrieren. So liegt beispielsweise bei der ETF die Quote bei den Artikel 27-Meldungen bei guten 75 %, bei den Artikel 25-Meldungen deutlich darunter. Zwischen der Umfrage 2009 und dieser Umfrage konnte die Quote nur um 3 % gesteigert werden. Auch die EASA hat nur sehr wenige Artikel 25-Meldungen anzugeben, doch hat sie als Folge der EDSB-Leitlinien enorme Fortschritte bei den Meldungen nach Artikel 27 gemacht.

EACI hat im Vergleich zu vergleichbaren Einrichtungen nur wenige Verfahren mit Verarbeitung personenbezogener Daten zu melden (19 im Vergleich zu 30-39).

Die Hälfte der Gruppe B hat unterdessen bei den gemäß Artikel 25 zu machenden Meldungen 70 % und mehr erreicht. Ein Viertel bewegt sich zwischen 55 % und 70 %. Ein Wert von weniger als 55 % deutet daher auf eine geringe Einhaltung hin.

Vier Einrichtungen der **Gruppe C** haben statt ihres *Bestandsverzeichnisses* eine Kopie ihres *Registers* übermittelt (ARTEMIS JU, CLEANSKY JU, FCH JU, IMI JU). Der Stand der Artikel 25-Meldungen ist daher nur schwer zu messen. Allerdings wurden wohl zahlreiche Verfahren identifiziert und nach Artikel 25 gemeldet, was ein guter Ausgangspunkt ist und weiter unterstützt werden sollte.

In dieser Gruppe erreichte die ECHA fast 60 % bei den Artikel 25-Meldungen, während die Meldungen von REA, SESAR, FFE, GSA, ERA und ERCEA noch immer auf einem sehr niedrigen Niveau verharren: nämlich zwischen 0 und 20 %¹⁰. REA identifizierte bisher nur sieben Verfahren mit Verarbeitung personenbezogener Daten (7 gegen 30 in vergleichbaren Einrichtungen). TEN-TEA, CFCA, EAHC und EACEA liegen bei ungefähr 45 % Meldungen.

¹⁰ Die niedrige Zahl von Artikel 25-Meldungen lässt sich auch damit erklären, dass nicht alle Verfahren von den Einrichtungen angenommen worden sind und daher Verarbeitungen, selbst wenn sie identifiziert sind, noch nicht stattfinden und somit eine Meldung an den DSB noch nicht möglich ist.

Das Bestandsverzeichnis der ECHA ist nach Referaten untergliedert. Es enthält in Prozentsätzen und nach Referaten die Meldungen nach Artikel 25 und 27. Somit kennt jeder Referatsleiter, der intern für die Verwaltung der Verarbeitungen verantwortlich ist, auch seine Verantwortlichkeiten in Bezug auf den Datenschutz. Der EDSB begrüßt diese Vorgehensweise, die einen Vergleich ermöglicht und damit die Rechenschaftspflicht stärkt.

Einige Bestandsverzeichnisse von Einrichtungen der Gruppe C sind irreführend und könnten verbessert werden. FRONTEX dürfte das Register und das Bestandsverzeichnis der Verarbeitungen verwechselt haben. Mit seiner Vorgehensweise erhält man keinen klaren Überblick über die Meldungen nach Artikel 25 bzw. 27. FRONTEX scheint allerdings recht viele Meldungen eingereicht zu haben.

In der Gruppe C fällt die Festlegung von Richtwerten schwerer, da vier oder fünf von 17 Einrichtungen ihr Register statt ihres Bestandsverzeichnisses eingesandt haben. Die beste Gruppe, zu der auch die Einrichtungen gehören, die ihr Register eingesandt haben, liegt zwischen 40 und 60 % der Artikel 25-Meldungen.

In der **Gruppe D** haben bereits drei Einrichtungen ein Bestandsverzeichnis eingereicht. Drei weitere Einrichtungen hatten zugesagt, bis Ende September 2011 ein Bestandsverzeichnis vorzulegen, doch war bis zum Stichtag beim EDSB keines dieser Verzeichnisse eingegangen.

Von den Einrichtungen des früheren zweiten und dritten Pfeilers hat CEPOL ein Bestandsverzeichnis zur Konsultation vorgelegt. EDA und EUSC gaben an, ihr Bestandsverzeichnis werde gerade erstellt.

b) Meldungen von Verarbeitungen, die einer Vorabkontrolle unterliegen

Der EDSB hat Angaben zum Status von Verarbeitungen angefordert, die einer Vorabkontrolle unterliegen (Artikel 27). Zur Erleichterung der Meldung solcher mit Risiken behafteten Verarbeitungen durch EU-Einrichtungen hat der EDSB Leitlinien zu bestimmten Verwaltungsverfahren herausgegeben, die allen Organen und Einrichtungen der EU gemeinsam sind (Einstellung, Gesundheitsdaten usw.).

Um ermessen zu können, inwieweit **Artikel 27-Meldungen** vorschriftsgemäß eingereicht wurden, hat der EDSB die Meldungen in Bereichen verglichen, zu denen er Leitlinien herausgegeben hat. Dabei ist zwischen den verschiedenen Verfahren zu unterscheiden, zu denen es Leitlinien des EDSB gibt. Einige Verarbeitungen gibt es seit Gründung einer Einrichtung (Einstellung von Mitarbeitern), während andere vielleicht noch nicht eingeführt wurden (z. B. Verwaltungsuntersuchungen). Bei unserer Beurteilung der Frage, ob Artikel 27 Genüge getan wurde, berücksichtigen wir diese Tatsache ebenso wie die Zahl der Jahre, die eine Einrichtung bereits besteht. Es sei darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der Leitlinien zur Videoüberwachung

in einem eigenen Bericht über ein derzeit durchgeführtes Überwachungsprogramm behandelt werden wird.

Die Prozentsätze identifizierter Artikel 27-Meldungen (die EDSB-Leitlinien unterliegen oder nicht unterliegen), die dem EDSB gemeldet wurden, wurden ebenfalls als Hinweise auf die Einhaltung der Verordnung gewertet.

Einige Einrichtungen haben in ihrem Bestandsverzeichnis nicht die Verfahren korrekt identifiziert, bei denen eine unter Artikel 27 fallende Verarbeitung stattfindet. Bei ARTEMIS JU gibt es mehrere Verfahren, die als vorabkontrollpflichtig identifiziert werden sollten (Beförderungen, Beschaffung, Auswahl von Sachverständigen usw.), die aber nicht als solche identifiziert wurden.

Die Gruppe A hat ein hohes Maß an Einhaltung von Artikel 27 erreicht: Die meisten Organe und Einrichtungen haben ihre Verfahren gemeldet, die unter EDSB-Leitlinien fallen. Beim CDT sind noch einige Verfahren zu melden (Disziplinarverfahren), und auch der Rechnungshof hat noch Verarbeitungen von Gesundheitsdaten zu melden.

In der Gruppe B hat das HABM noch keine Meldungen zu so „grundlegenden“ Verarbeitungen wie Einstellung, Verarbeitung von Gesundheitsdaten und Disziplinarverfahren eingereicht. In dieser Gruppe wurden die meisten bestehenden und unter EDSB-Leitlinien fallenden Verfahren dem EDSB gemeldet.

In der Gruppe C haben die meisten Einrichtungen Verarbeitungen im Zusammenhang mit Gesundheitsdaten und Einstellungsverfahren gemeldet. Gradmesser für die unzureichende Einhaltung der Verordnung in dieser Gruppe ist daher die Tatsache, dass diese beiden Verfahren dem EDSB nicht gemeldet wurden.

c) Folgemaßnahmen nach Stellungnahmen des EDSB

Der EDSB hat eine Kopie aller Folgemaßnahmen angefordert, mit denen die Umsetzung der Empfehlungen des EDSB in seiner Stellungnahme zur Vorabkontrolle gewährleistet wird.

In den Antworten auf die Frage nach eventuellen Verfahren, mit denen die **Befolgung der Empfehlungen des EDSB** gewährleistet werden soll, wird im Allgemeinen nur auf die Mahnschreiben verwiesen, die der DSB dem für die Verwaltung der betreffenden Verarbeitung Zuständigen übersandt hat. Einige Organe oder Einrichtungen haben das Mahnverfahren automatisiert oder erfassen die Antworten in besonderen Tabellen. Einige Agenturen (EFSA, ERA, FRA) entwerfen gerade ein solches Mahnverfahren. Die FRA schlug die Aufnahme eines entsprechenden Artikels in ihre Durchführungsbestimmungen vor, um das Follow-up-Verfahren zu „formalisieren“. Andere Einrichtungen haben bereits einen Artikel in ihren Durchführungsbestimmungen, der sich mit dem Thema Folgemaßnahmen

befasst. Andere Einrichtungen haben weiter vorgeschlagen, ihrem Bestandsverzeichnis eine Spalte hinzuzufügen.

In allen Fällen haben die Organe und Einrichtungen ausgesagt, es sei Sache des DSB, den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder die für die Durchführung der Verarbeitung verantwortliche Person an diese Verpflichtung zu erinnern. Der DSB gilt als Hauptansprechpartner, wenn es um die Umsetzung der Empfehlungen des EDSB geht. Es hat sich ferner herausgestellt, dass es kein Organ und keine Einrichtung für erforderlich gehalten hat, besondere Maßnahmen vorzusehen, mit denen von einer „zögerlichen“ zuständigen Person gefordert werden kann, die für die Umsetzung der Empfehlungen des EDSB angemessenen Maßnahmen zu ergreifen. Außerdem wird die Leitungsebene nicht offiziell unterrichtet, wenn keine Antwort an den EDSB ergeht.

Nach Auffassung des EDSB sollten insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung seiner Empfehlungen Mechanismen zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht entwickelt werden. Der DSB sollte nicht als die Person gelten, die für die Umsetzung der Empfehlungen verantwortlich ist. Zu diesem Zweck beabsichtigt der EDSB, künftig direkten Kontakt mit der Person aufzunehmen, die für die Verarbeitung verantwortlich ist¹¹. In naher Zukunft wird sich der EDSB direkt mit Fragen zu seit längerem offenen Folgemaßnahmen an die Hierarchie – wenn nötig, auch an die oberste Ebene – wenden. Mit diesem Wandel in der Kommunikation soll die Datenschutzkultur in den Organen und Einrichtungen gestärkt werden.

Da es bei den Folgemaßnahmen keine großen Unterschiede zwischen den Organen und Einrichtungen gab, wurden sie in der vergleichenden Analyse nicht berücksichtigt. Diese Frage hat sich jedoch für den EDSB als sehr hilfreich erwiesen, der so seine Kommunikation im Zusammenhang mit Folgemaßnahmen zu seinen Stellungnahmen zur Vorabkontrolle verbessern konnte.

d) Annahme von Durchführungsbestimmungen

Der EDSB hat von den Organen und Einrichtungen eine Kopie ihrer gemäß Artikel 24 Absatz 8 der Verordnung erlassenen Durchführungsbestimmungen zu den Aufgaben, Pflichten und Befugnissen des DSB angefordert.

Die meisten Organe und Einrichtungen haben bereits **Durchführungsbestimmungen erlassen** oder haben den EDSB zum Entwurf ihres entsprechenden Beschlusses konsultiert. In diesem Bereich wurden die wohl deutlichsten Fortschritte erzielt. Für neu eingerichtete europäische Einrichtungen (EEAS, ESMA) ist es nunmehr normale Praxis, die Anwendung der Verordnung 45/2011 mit einer Konsultation des EDSB zur Annahme von Durchführungsbestimmungen zu beginnen. In manchen Einrichtungen ist die Annahme Voraussetzung für die Bestellung des DSB (EEAS).

¹¹ Zur Gewährleistung von Kontinuität und Kohärenz erhält der DSB stets eine Kopie.

Einige wenige Einrichtungen haben den EDSB vor der Annahme ihrer Durchführungsbestimmungen nicht konsultiert (Artemis JU, Cleansky JU, IMI).

Alle Organe und Einrichtungen der Gruppen A und B haben ihre Durchführungsbestimmungen unterdessen angenommen. In der Gruppe C müssen noch F4E und REA vor Annahme ihrer Durchführungsbestimmungen den EDSB gemäß Artikel 24 Absatz 8 konsultieren.

In der Gruppe D sind die Ergebnisse sehr ermutigend: Sieben von zwölf Einrichtungen haben ihren Beschluss über Durchführungsbestimmungen angenommen bzw. zur Konsultation eingereicht.

In der Regel werden die in Artikel 24 Absatz 8 der Verordnung erwähnten Durchführungsbestimmungen im Jahr der Gründung einer neuen EU-Einrichtung oder spätestens im Folgejahr angenommen oder dem EDSB zur Konsultation eingereicht. Sind die Durchführungsbestimmungen im Jahr nach der Gründung der Einrichtung noch nicht angenommen, stellt dies für den EDSB Anlass zur Sorge dar.

e) Bestellung und Rolle des DSB

Der EDSB verlangt, über die Bestellung eines DSB in neuen Einrichtungen (Gruppe D) unterrichtet zu werden und hat alle Organe und Einrichtungen an die Existenz des Dokuments über berufliche Standards für DSB erinnert (Gruppen A, B, C).

Neue Einrichtungen sind aufgefordert worden, im Einklang mit Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung einen **DSB zu bestellen**. In der Gruppe D haben von den (acht) neuen Einrichtungen und den Einrichtungen des früheren zweiten und dritten Pfeilers (vier) acht einen DSB bestellt; drei sind gerade dabei, einen DSB zu bestellen, und eine Einrichtung (EUISS) hat das Schreiben des EDSB noch nicht beantwortet.

Bei der Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung kommt dem DSB eine tragende Rolle zu. Illustriert wird dies durch das ECDC, das seinen DSB seit März 2011 noch nicht ersetzt hat: Seit damals ist der Einhaltungsmechanismus blockiert, und der EDSB hat bisher noch keine Antworten auf seine Umfrage erhalten. Hier werden in naher Zukunft Durchsetzungsmaßnahmen erforderlich sein.

Die Leiter von Organen und Einrichtungen wurden ein zweites Mal auf das Papier des DSB-Netzes über berufliche Standards¹² hingewiesen. Es ist ein hervorragendes Referenzdokument, mit dessen Hilfe sie die Standards festlegen können, die für die Wahrung der Unabhängigkeit des DSB erforderlich sind, und mit dem sich bewährte Vorgehensweisen im Zusammenhang mit den Pflichten eines DSB festlegen lassen.

¹² Ebenso auf das Positionspapier des EDSB „Rolle der behördlichen Datenschutzbeauftragten für die Gewährleistung einer wirksamen Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001“, 28. November 2005.

Nach Angaben des Rates wurde dem Papier in dem Auswahlverfahren zur Bestellung seines neuen DSB gebührend Rechnung getragen. Auch das CDT hat erwähnt, dass sich das Dokument als hilfreich bei der Auswahl des DSB erwiesen hat. Der EDSB begrüßt, dass Organe und Einrichtungen das Papier des DSB-Netzes intensiv nutzen.

Der EDSB unterstreicht die erheblichen Fortschritte bei der Einhaltung der Verordnung durch die Organe und Einrichtungen der EU der Gruppe A, die schon vor der Einsetzung des EDSB einen DSB bestellt hatten. Damit ist die Bedeutung der Rolle des DSB eindeutig nachgewiesen.

4. Folgemaßnahmen der letzten Umfrage: Inspektionsbesuche

Im Nachgang zur letzten Umfrage hat der EDSB – abgesehen vom allgemeinen Follow-up und einigen Sonderfällen – sechs Einrichtungen besucht, die während der Umfrage 2009 besonders aufgefallen waren. Auslöser für diese Besuche waren ein eindeutiger Mangel an Engagement von Seiten der Einrichtung sowie andere während der Umfrage gewonnene Erkenntnisse.

Seinerzeit war eine Inspektion im eigentlichen Sinne für diese Einrichtungen nicht geplant, weil sie die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nur in extrem geringem Maße einhielten. Es war nicht möglich, „in der Realität“ noch nicht gemeldete Verarbeitungen oder nicht vorhandene Instrumente zur Förderung der Einhaltung (Bestandsverzeichnis, Register) zu kontrollieren.

Um der Einhaltung der Verordnung einen Schub zu geben, nutzte der EDSB die Besuche, um in Absprache mit der Hierarchie der betreffenden Einrichtung einen genauen Fahrplan aufzustellen. In den Fahrplänen waren genaue Ziele und Fristen vorgegeben: Erstellung eines Bestandsverzeichnisses, Fortschritte bei der Zahl der Meldungen nach Artikel 25 und 27, Meldung gezielter Verfahren, zu denen der EDSB Leitlinien herausgegeben hat, und andere die besuchte Einrichtung betreffende Fragen (Gewährleistung einer langfristigen Bestellung des DSB, Unterweisung der Bediensteten in Datenschutzangelegenheiten usw.).

2010 fanden zwei, 2011 vier Besuche statt¹³. Zur Verdeutlichung der Wirkungen solcher Besuche wurde das Maß der Einhaltung der Verordnung bei der Umfrage 2009 mit dem bei der jetzigen Umfrage verglichen.

Generell wurden in allen Fällen erhebliche Anstrengungen unternommen. Einrichtungen, die seinerzeit bei den Artikel 25-Meldungen eine Quote von Null hatten, liegen jetzt bei 60, 70, 80 und in einem Fall sogar bei 100 %. Alle Einrichtungen verfügen jetzt über ein gutes und verständliches Bestandsverzeichnis.

Nach Ablauf der vereinbarten Fristen wird der Einrichtung ein Abschlussbericht übermittelt. Sind die Ziele jedoch nicht erreicht worden und lassen sich keine nennenswerten Fortschritte erkennen, prüft der EDSB weitere Maßnahmen, um die Einhaltung der Verordnung 45/2001 zu gewährleisten¹⁴.

¹³ Der vierte fand im September 2011 statt und wurde in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

¹⁴ Siehe Teil 3 des bereits zitierten Strategiepapiers des EDSB „Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001“.

5. Festsetzung von Richtwerten

Dank dieser dritten Einzelfallanalyse im Rahmen der Umfrage 2011 konnte der EDSB Richtwerte für die Einhaltung der Verordnung festsetzen. Richtwerte werden für Gruppen vergleichbarer Organe und Einrichtungen festgelegt und geben Auskunft über den Schwellenwert, bei dem man davon ausgehen kann, dass ein Organ oder eine Einrichtung der betreffenden Gruppe ihn auf jeden Fall erreichen kann. Diese Richtwerte hat der EDSB nicht *in abstracto* festgelegt; vielmehr wurden sie aus den in den einzelnen Gruppen erzielten Ergebnissen abgeleitet.

Richtwerte im Zusammenhang mit Verfahren, die besondere Risiken im Sinne von Artikel 27 beinhalten, werden unbeschadet der Tatsache festgelegt, dass zu den Kernaktivitäten gehörende Verarbeitungen vor ihrer Aufnahme stets zu melden sind.

Gruppe A:

- ein verständliches Bestandsverzeichnis und eine Quote von mindestens 85 % bei den gemeldeten Verarbeitungen nach Artikel 25;
- alle Verfahren, die im Sinne von Artikel 27 besondere Risiken beinhalten, müssen dem EDSB gemeldet worden sein;
- es wurde ein DSB bestellt;
- es wurden Durchführungsbestimmungen angenommen.

Gruppe B:

- ein verständliches Bestandsverzeichnis und eine Quote von mindestens 55 % bei den gemeldeten Verarbeitungen nach Artikel 25;
- alle Verfahren, die gemäß Artikel 27 besondere Risiken beinhalten und für die der EDSB Leitlinien herausgegeben hat, müssen dem EDSB gemeldet worden sein, es sei denn, ein Verfahren wurde intern noch nicht angenommen;
- es wurde ein DSB bestellt;
- es wurden Durchführungsbestimmungen angenommen.

Gruppe C:

- ein verständliches Bestandsverzeichnis und eine Quote von mindestens 40 % bei den gemeldeten Verarbeitungen nach Artikel 25;
- alle Verfahren, die gemäß Artikel 27 besondere Risiken beinhalten, und für die der EDSB Leitlinien herausgegeben hat, müssen dem EDSB gemeldet worden sein, es sei denn, ein Verfahren wurde intern noch nicht angenommen;
- es wurde ein DSB bestellt;
- die Durchführungsbestimmungen wurden dem EDSB zur Konsultation eingereicht oder bereits angenommen.

Gruppe D:

- es wurde ein DSB bestellt;
- die Durchführungsbestimmungen wurden dem EDSB zur Konsultation eingereicht oder bereits angenommen.

6. Schlussfolgerungen

Im Allgemeinen ist der EDSB mit den Ergebnissen zufrieden, die viele Organe und Einrichtungen bei der Anwendung der Verordnung erzielt haben. Bei den meisten Organen und Einrichtungen hat sich das Maß der Einhaltung der Verordnung seit 2009 verbessert, in einigen Fällen bleibt jedoch noch Einiges zu tun. Die Einrichtungen in der Gruppe D, die zum ersten Mal in die Bestandsaufnahme eingezogen wurden, sind Anlass zu Optimismus.

Ein Schlüsselfaktor bei der Anwendung der Verordnung ist das Vorhandensein eines DSB und sein entschiedenes Vorgehen. Gleichzeitig und unbeschadet der Verantwortung des DSB sollte die Rechenschaftspflicht des Organs bzw. der Einrichtung bezüglich der Einhaltung der Datenschutzvorschriften stärker betont werden. Bei der Betonung und gegebenenfalls Durchsetzung dieser Rechenschaftspflicht kommt dem EDSB eine wichtige Rolle zu.

Der Wert dieses Vergleichs wird an den sich daraus ergebenden Analysen und Richtwerten deutlich. Bei der Analyse wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die verglichenen Elemente nicht rein mathematischer Natur sind und dass innerhalb der Gruppen vergleichbarer Organe/Einrichtungen Unterschiede bestehen (Gründungsdatum, Ressourcen des DSB, Größe der Einrichtung). Die Analysen und die Besuche des EDSB haben außerdem ergeben, dass bei der Anwendung der Verordnung nicht nur Zeit und Ressourcen, sondern auch der gute Wille der betreffenden Organisation eine Rolle spielen. Bei der Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung handelt es sich um einen Prozess, der von allen Beteiligten ausreichend Aufmerksamkeit sowie das Engagement und die Unterstützung der Hierarchie in allen Organen und Einrichtungen erfordert.

Wie schon die früheren Umfragen bedeutet auch die Umfrage 2011 einen weiteren Schritt bei der Überwachung und Gewährleistung der Anwendung der Verordnung. Der Bericht nennt Defizite beim Namen, legt Richtwerte fest und soll damit auch für mehr Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die europäischen Organe und Einrichtungen sorgen.

Anhang 1: Gruppen von Organen und Einrichtungen

Gruppe A (12): Organe und Einrichtungen, die vor 2004 gegründet wurden und vor der Einsetzung des EDSB bereits einen DSB bestellt hatten:

Kommission, Ausschuss der Regionen, Rat, Rechnungshof, Europäische Zentralbank, Europäischer Gerichtshof, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Europäische Investitionsbank, Europäisches Parlament, OLAF, Europäischer Bürgerbeauftragter, Übersetzungszentrum.

Gruppe B (17): Einrichtungen, die bis einschließlich 2004 gegründet wurden (oder ihre Tätigkeit aufnahmen), einen DSB jedoch erst später bestellten:

CEDEFOP, CPVO, EACI, EASA, EDPS, EEA, EFSA, EIF, EMCDDA, EMA, EMSA, ENISA, ETF, EUROFOUND, FRA, OHIM, OSHA.

Gruppe C (17): Einrichtungen, die nach 2004 gegründet wurden (oder ihre Tätigkeit aufnahmen):

CFCA, EACEA, EAHC, ECDC, ERA, FRONTEX, GSA, TEN-TEA, ARTEMIS JU, CLEAN SKY JU, ECHA, ERCEA, F4E, FCH JU, IMI JU, REA, SESAR.

Gruppe D (12): Einrichtungen, die 2011 gegründet wurden, sowie Einrichtungen des früheren zweiten und dritten Pfeilers:

ACER, EBA, EIOPA, EIGE, EIT, ESMA, ESRB, EEAS, CEPOL, EDA, EUISS, EUSC.

Anhang 2: Einige methodologische Einschränkungen

i) Bestandsverzeichnisse können Verfahren mit Verarbeitungen enthalten, die von der Einrichtung identifiziert, jedoch noch nicht angenommen wurden (meist Verfahren bei Belästigung). Das Verfahren kann natürlich nicht vor seiner Annahme gemeldet werden. In der Berechnung taucht es jedoch als nicht gemeldete Verarbeitung auf und senkt damit das Maß der Einhaltung der Verordnung.

ii) Einer Einrichtung, die nicht alle Verfahren mit Verarbeitungen korrekt identifiziert, kann ein falsches Maß an Einhaltung der Verordnung zugeordnet werden.

iii) Es werden nur die dem DSB oder dem EDSB tatsächlich gemeldeten Verarbeitungen berücksichtigt; Entwürfe von Meldungen nach Artikel 25 bzw. 27 gehen nicht in die Quoten ein.

iv) Eine Einrichtung kann in ihrem Bestandsverzeichnis eine künftige risikobehaftete Verarbeitung aufführen; da das zu dieser Verarbeitung gehörende Verfahren noch nicht ausreichend weit entwickelt ist, kann es nicht nach Artikel 27 gemeldet werden. In der Berechnung taucht es jedoch als nicht gemeldete Verarbeitung auf und senkt damit das Maß der Einhaltung der Verordnung.

v) Der EDSB kann die Analyse einer Meldung aussetzen, wenn zu eben diesem Verfahren gerade EDSB-Leitlinien ausgearbeitet werden. In der Berechnung taucht es jedoch als nicht gemeldete Verarbeitung auf und senkt damit das Maß der Einhaltung der Verordnung.

Anhang 3: Liste der Abkürzungen der Einrichtungen

ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
ARTEMIS JU	Gemeinsames Unternehmen ARTEMIS
CdT	Übersetzungszentrum
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CEPOL	Europäische Polizeiakademie
CFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur
Cleansky JU	Gemeinsames Unternehmen Clean Sky
CoR	Ausschuss der Regionen
Council	Rat der Europäischen Union
CJEU	Gerichtshof der Europäischen Union
COM	Europäische Kommission
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur
EACI	Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation
EAHC	Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
ECA	Europäischer Rechnungshof
ECB	Europäische Zentralbank
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EEA	Europäische Umweltagentur
EEAS	Europäischer Auswärtiger Dienst
EESC	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Europäischer Investitionsfonds
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EIT	Europäisches Innovations- und Technologieinstitut
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EMA	Europäische Arzneimittelagentur
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EP	Europäisches Parlament
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
ERCEA	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats
ESRB	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EUROFOUND	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
EUSC	Satellitenzentrum der Europäischen Union
F4E	Fusion for Energy
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FCH JU	New Energy World JU
GSA	Agentur für das Europäische GNSS
IMI JU	Gemeinsames Unternehmen zur Umsetzung der gemeinsamen Technologieinitiative für innovative Arzneimittel
OHIM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
Ombudsman	Europäischer Bürgerbeauftragter
OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
REA	Exekutivagentur für die Forschung
SESAR	Gemeinsames Unternehmen SESAR
TEN-T EA	Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz

**Anhang 4: Vergleichende Tabelle der bis 30. September 2011
eingegangenen Ergebnisse (nach Gruppen in alphabetischer
Reihenfolge)**

Organ oder Einrichtung	Bestands- verzeichnis	Meldung nach Artikel 25	Meldung nach Artikel 27	Gemeldete Einstellungs- verfahren	Gemeldete Verfahren zu Gesundheits- daten	Gemeldete Disziplinar- verfahren	Gemeldete Verfahren wegen Belästigung	IP	DSB
CDT		82 %	70 %			N			
COM		98 %	97 %						
COR		100 %	84 %						
Council		80 %	89 %						
CJEU		84 %	87 %						
ECA		89 %	72 %		NA				
ECB		96 %	73 %						
EIB		99 %	88 %						
EP		98 %	98 %	NA					
EESC		89 %	92 %						
OLAF		100 %	100 %						
OMBUDSMAN		100 %	100 %				NA		
CEDEFOP		62 %	65 %						
CPVO		70 %	80 %			N	N		
EACI		73 %	100 %			NA			
EASA		18 %	26 %						
EDPS		55 %	90 %		N	NA	NA		
EEA		80 %	60 %				N		
EFSA		57 %	75 %						
EIF		99 %	88 %						
EMA		100 %	87 %		N				
EMCDDA		71 %	81 %						
EMSA		100 %	70 %			NA	NA		
ENISA		73 %	66 %			NA	NA		
ETF		33 %	75 %			NA			
EUROFOUND		100 %	100 %						
FRA		100 %	68 %			NA			
OHIM		90 %	89 %	N	N	N			
OSHA		100 %	43 %			NA	NA		
ARTEMIS JU	R	R	R		NA	NA	NA		
Cleansky JU	R	R	R		NA	NA	NA		
CFCA		40 %	31 %			NA	NA		
EACEA		45 %	66 %		N	NA			
EAHC		50 %	50 %			NA			
ECDC									N
ECHA		57 %	42 %						
ERA		19 %	53 %			N	NA		
ERCEA		10 %	20 %			NA			
F4E		10 %	18 %		N	NA	NA	N	
FCH JU	R	R	57 %		NA	NA	NA		
FRONTEX	R	R	R						
GSA (GNSS)	N	N	N	N	N	NA	NA	N	
IMI JU	R	R	R		NA	NA	NA		
REA		20 %	28 %	N		NA		N	
SESAR JU		16 %	28 %	N	NA	NA	NA		
TEN TEA		48 %	55 %			NA			

ACER	N	N	NA	NA	NA	NA	NA		IP
CEPOL		N	NA	NA	NA	NA	NA		
EBA	N	N	NA	NA	NA	NA	NA		
EDA	N	N	NA	NA	NA	NA	NA		
EEAS	N	N	NA	NA	NA	NA	NA		IP
EIGE		N	NA	NA	NA	NA	NA	N	
EIOPA	N	N	NA	NA	NA	NA	NA		
EIT		N	NA	NA	NA	NA	NA	N	
ESMA	N	N	NA	NA	NA	NA	NA		IP
ESRB		14 %	100 %					N	
EUISS			NA	NA	NA	NA	NA		
EUSC	N	N	NA	NA	NA	NA	NA	N	

	Gruppe A
	Gruppe B
	Gruppe C
	Gruppe D
	Keine Antwort
	Ja
N	Nein
R	Register
NA	Entfällt
IR	Durchführungsbestimmungen
DSB	Datenschutzbeauftragter
IP	In Arbeit

* Verfahren noch nicht angenommen