

Kernelemente der Überwachungsaufgaben von Überwachungsstellen für Verhaltensregeln nach Art. 40 DS-GVO

Stand: 23. November 2023

Nach Art. 40 Abs. 4 DS-GVO müssen Verhaltensregeln Verfahren vorsehen, die es der Überwachungsstelle ermöglichen, die obligatorische Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln vorzunehmen. Insofern sind die wesentlichen Elemente der Verfahren nach Art. 41 Abs. 2 Buchstabe b und c DS-GVO Gegenstand von Verhaltensregeln.¹

Im Rahmen von Genehmigungs- und Evaluationsverfahren zu Verhaltensregeln setzen sich Datenschutzaufsichtsbehörden mit der Frage auseinander, welche Anforderungen sie an Ausführungen zu Überwachungsstellen in Verhaltensregeln stellen. Dieses Papier soll in diesem Zusammenhang als Arbeitshilfe für die Aufsichtsbehörden dienen und konkretisiert die in den Verhaltensregeln aufzunehmenden Kernelemente² in Bezug auf die Überwachungsstelle – unbeschadet der Vorgaben der DSGVO und deren Auslegung in den Leitlinien 1/2019 des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) über Verhaltensregeln und Überwachungsstellen gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 vom 4. Juni 2019 (Leitlinien 1/2019).

Folgende, in den nachfolgenden Ziffern 1 bis 3 näher ausgeführte und mit Beispielen versehene Aspekte sind in den Verhaltensregeln aufzuführen:

- Benennung der Überwachungsstelle
- Verfahren, die es der Überwachungsstelle ermöglichen, stets ihre Aufgaben und Pflichten zu erfüllen (Art. 41 Abs. 2 Buchstabe b) DS-GVO)
- Beschreibung des Beschwerdeverfahrens nach Art. 41 Abs. 2 Buchstabe c DS-GVO.

¹ Vgl. auch Leitlinien 1/2019 des Europäischen Datenschutzausschusses über Verhaltensregeln und Überwachungsstellen gemäß der Verordnung (EU) 2016/679, Kap. 6.5, Rn. 40 und Rn. 41.

² Vgl. Ziff. 3 Satz 5 der deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs.1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020.

Die deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs. 1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020 (deutsche Akkreditierungsanforderungen) bleiben von den nachfolgenden Ausführungen unberührt.

I. Angaben zur Überwachungsstelle

1. Benennung der Überwachungsstelle als Pflichtangabe

Wenn der Antrag auf Akkreditierung einer Überwachungsstelle bereits gestellt wurde, ist die Überwachungsstelle in den Verhaltensregeln zu benennen. Wird die Überwachungsstelle im Rahmen ihres Akkreditierungsverfahrens geändert, kann dies ggf. zu einem kostenverursachenden Verwaltungsverfahren wegen der erforderlichen Überarbeitung evtl. bereits genehmigter Verhaltensregeln führen.³ Wurde ein Antrag auf Akkreditierung der Überwachungsstelle noch nicht gestellt, sind möglichst konkrete Angaben zur Überwachungsstelle aufzunehmen. Insbesondere ist anzugeben, ob es sich um eine externe oder interne Stelle handelt oder ob ggf. sogar mehrere Stellen akkreditiert werden können.

Dies dient dem erhöhten Detaillierungsgrad der Verhaltensregeln, der Nachvollziehbarkeit im Genehmigungsverfahren und im Akkreditierungsverfahren und sorgt für Transparenz für beitretende überwachte Stellen (vgl. auch Rn. 40 der Leitlinien 1/2019, wonach der Entwurf der Verhaltensregeln eine zuständige Stelle zu benennen hat, die über Verfahren verfügt, über die sie eine wirksame Überwachung der Einhaltung der Verhaltensregeln gewährleisten kann).

Beispielhafte Formulierungen, die auf die spezifischen Inhalte der konkreten Verhaltensregeln anzupassen sind:

- *„[Der Verband/Die die Verhaltensregeln vorlegende Stelle] wird – unbeschadet der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten der überwachten Stellen und zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden – für die Überwachung der Einhaltung dieser Verhaltensregeln eine von der zuständigen Aufsichtsbehörde zu akkreditierende Stelle gemäß Art. 41 Abs. 1 DS-GVO*

³ Verhaltensregeln ohne akkreditierte Überwachungsstelle werden mit der aufschiebenden Bedingung versehen, dass die genehmigten Verhaltensregeln erst dann Geltung erlangen, wenn eine Überwachungsstelle akkreditiert ist (vgl. „Gemeinsames Verständnis der Aufsichtsbehörden zu Akkreditierungskriterien für CoC-Überwachungsstellen“ zu TOP 2 des AK Wirtschaft vom 17.08.2019).

benennen. Es kann sich dabei nach Wahl [des Verbandes/der die Verhaltensregeln vorlegenden Stelle] um eine über die erforderliche Akkreditierung verfügende externe Stelle oder eine entsprechende (verbands)interne Stelle handeln.“

- *„Zur Gewährleistung der Einhaltung der in diesen Verhaltensregeln dokumentierten Vorgaben, ermöglichen die überwachten Stellen die jederzeitige Überprüfung durch eine Überwachungsstelle. Dazu benennt [der Verband/die die Verhaltensregeln vorlegende Stelle] eine von der zuständigen Aufsichtsbehörde zu akkreditierende Stelle gem. Art. 41 Abs. 1 DSGVO als externe Überwachungsstelle, welche ihre Aufgaben unbeschadet der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten der überwachten Stellen und zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden wahrnimmt. Als externe und unabhängige Überwachungsstelle soll die [XYZ-GmbH] benannt und akkreditiert werden.“*

2. Weitere optionale Angaben zur Überwachungsstelle

Weitere Angaben zur Überwachungsstelle können im Sinne eines Best-Practice optional in die Verhaltensregeln aufgenommen werden. Sie haben dann einen eher informatorischen Charakter, wie zum Beispiel Angaben zu

- **Unabhängigkeit** der Überwachungsstelle (in rechtlicher, wirtschaftlicher, personeller und tatsächlicher Hinsicht) von den
 - zu überwachenden Stellen,
 - von dem Inhaber von Verhaltensregeln und
 - von der Berufsgruppe, Industrie oder dem Sektor, für den die Verhaltensregeln gelten sollen.

Die Überwachungsstelle muss weisungsfrei handeln können, also darf sie keine Anweisungen bezüglich der Ausübung ihrer Aufgaben erhalten und darf weder direkt noch indirekt in ihrer Aufgabenerfüllung beeinflusst werden. Sie muss zudem ihre langfristige finanzielle Stabilität sicherstellen und nachweisen, dass sie von Sanktionierungen gegenüber überwachten Stellen und der Zugehörigkeit der überwachten Stellen zu den Verhaltensregeln unabhängig ist (personelle Ausstattung und Finanzierung). Erfolgt die Überwachung durch eine interne Stelle des Inhabers der Verhaltensregeln, bestehen erhöhte Anforderungen an den Nachweis der Unabhängigkeit (vgl. Ziffer 2.2.1 der deutschen Akkreditierungsanforderungen).

- **Fachwissen:** Die Überwachungsstelle muss über personelle Ressourcen mit dem erforderlichen Fachwissen verfügen.
- **Vermeidung von Interessenkonflikten:** Bei internen Überwachungsstellen können wesentliche Aussagen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bereits in die Verhaltensregeln aufgenommen werden.
- **Auslagerung einzelner Aktivitäten oder Prozesse der Überwachungstätigkeit an externe Dienstleister** (vgl. Ziffer 2.5 der deutschen Akkreditierungsanforderungen).

Beispielhafte Formulierung zu Unabhängigkeit, Fachwissen, Vermeidung von Interessenkonflikten, die auf die spezifischen Inhalte der konkreten Verhaltensregeln anzupassen sind:

„Die Überwachungsstelle wird in Erfüllung der Anforderungen des Art. 41 Abs. 2 DS-GVO ihre Überwachungstätigkeit ausüben. Dazu wird sie im Rahmen ihrer Akkreditierung mindestens folgende Anforderungen erfüllen und die Nachweise zur Zufriedenheit der Aufsichtsbehörde erbringen:

- *Unabhängigkeit der Überwachungsstelle und des von ihr für die Überwachungsaktivitäten eingesetzten Personals in rechtlicher, wirtschaftlicher, personeller und tatsächlicher Hinsicht gegenüber den überwachten Stellen, dem Inhaber der Verhaltensregeln und gegenüber der Berufsgruppe, Industrie oder dem Sektor, für den die Verhaltensregeln gelten sollen, ist gewährleistet sowie das Fachwissen in Bezug auf den Gegenstand der Überwachung liegt vor. Den überwachten Stellen steht kein Weisungsrecht gegenüber der Überwachungsstelle zu; vielmehr führt die Überwachungsstelle sämtliche Überwachungstätigkeiten eigenverantwortlich, unparteiisch und unabhängig durch.*
- *Aufgaben und Pflichten führen nicht zu Interessenskonflikten. Insbesondere darf die Überwachungsstelle grds. weder von dem Inhaber der Verhaltensregeln, den überwachten Stellen noch von den sonstigen Dritten Leistungen annehmen. Auch dürfen weder die Überwachungsstelle noch das von ihr eingesetzte Personal Leistungen für die überwachten Stellen erbringen, die ihre Unabhängigkeit gefährden oder Interessenkonflikte befördern können.*
- *Angemessene finanzielle und personelle Ausstattung in Bezug auf die Anzahl, Größe und Komplexität der überwachten Stellen, die Art, den Bereich und den*

Umfang ihrer durch die Verhaltensregeln bestimmten Tätigkeiten sowie den Risikogehalt der von den Verhaltensregeln erfassten Verarbeitungsvorgänge. Die Überwachungsstelle ist finanziell so ausgestattet, dass sie langfristig finanziell stabil ist und dies auch bei Ausscheiden einzelner oder mehrerer überwachten Stellen nicht gefährdet ist.

- *Vorhalten von Verfahren und Strukturen zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Pflichten und Ausübung ihrer Befugnisse.*
- *Vorhalten von Verfahren und Strukturen für das Beschwerdeverfahren.“*

Beispielhafte Formulierungen zu besonderen Themen, wie z. B. „Interne Überwachungsstelle“ oder „Auslagerung von Überwachungstätigkeiten“, die auf die spezifischen Inhalte der konkreten Verhaltensregeln anzupassen sind:

„Die Überwachungsstelle setzt bei der Durchführung der Kernaufgaben der Überwachung eigene Mitarbeiter und keine Subunternehmer ein.“

„Sofern es sich um eine verbandsinterne Überwachungsstelle handelt, ist diese aufbauorganisatorisch bis einschließlich der Ebene unterhalb der Geschäftsleitung von den übrigen Bereichen des Verbandes zu trennen.“

II. Beschreibung der Aufgaben und Befugnisse der Überwachungsstelle als Pflichtangabe⁴

Die Verhaltensregeln müssen die Aufgaben und Befugnisse der Überwachungsstelle zu folgenden Aspekten beschreiben:

- Durchführung der Bewertung der überwachten Stellen, ob Stellen Verhaltensregeln anwenden können⁵
- regelmäßige und anlassbezogene Überprüfung der Anwendung und regelmäßige und anlassbezogene Überwachung der Einhaltung der Verhaltensregeln⁶

⁴ Art. 40 Abs. 4 DS-GVO; Leitlinien 1/2019 Kap. 6.5, Rn. 40f.

⁵ Art. 40 Abs. 4, Art. 41 Abs. 2 Buchstabe b, 1. Teil DS-GVO; Leitlinien 1/2019, Kap. 6.5, Rn.40f. und Kap. 12.4, Rn. 70; Ziff. 2.6.1.2 deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs.1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020.

⁶ Art. 40 Abs. 4, Art. 41 Abs. 2 Buchstabe b, 2. u. 3. Teil DS-GVO; Leitlinien 1/2019 Kap. 6.5, Rn. 40 und Rn. 41 und Kap. 12.4, Rn. 70; Ziff. 2.6.1.3 der deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer

- Überprüfung der Geeignetheit der Verhaltensregeln⁷
- Ergreifung geeigneter Maßnahmen gegenüber den überwachten Stellen⁸
- Unterrichtungspflichten gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde.⁹

Beispielhafte Formulierung, die auf die spezifischen Inhalte der konkreten Verhaltensregeln anzupassen sind:

„Die mit der Überwachung dieser Verhaltensregeln beauftragte Überwachungsstelle erfüllt die nachfolgend aufgeführten Aufgaben und Pflichten:

- *Die Überwachungsstelle bewertet, ob und inwieweit Unternehmen, die den Verhaltensregeln beitreten wollen, in der Lage sind, die Verhaltensregeln anzuwenden.*
- *Fortlaufende Überwachung sowie jährliche rotierende Überprüfung der Einhaltung der Verhaltensregeln bei einer angemessenen Anzahl der überwachten Stellen in Abhängigkeit vom Risikogehalt der Datenverarbeitung, identifizierter Beschwerdeschwerpunkte, von der Anzahl der überwachten Stellen, von dem räumlichen Anwendungsbereich der Verhaltensregeln und Änderungen im einschlägigen Datenschutzrecht sowie anlassbezogene Überprüfung der jeweils überwachten Stelle (insbesondere bei Beschwerden bezüglich einer mutmaßlichen Nichteinhaltung dieser Verhaltensregeln durch eine überwachte Stelle). Prüfungen werden grundsätzlich vor Ort durchgeführt.¹⁰ Die Überwachungs- und Überprüfungsmethoden werden stets aktualisiert und fortgeschrieben.*

Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs.1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020.

⁷ Art. 40 Abs. 4, Art. 41 Abs. 2 Buchstabe b, 3. Teil DS-GVO; Leitlinien 1/2019 Kap. 6.5, Rn. 41 und Kap. 12.7. Rn. 80; Ziff. 2.6.1.4 der deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs.1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020.

⁸ Art. 40 Abs. 4, Art. 41 Abs. 2 Buchstabe c und Abs. 4 DS-GVO; Leitlinien 1/2019 Kap. 6.5 Rn. 40 und Kap. 12.5, Rn. 75f.; Ziff. 2.6.3 und Ziff. 3.2 und Ziff. 3.3 der deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs.1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020.

⁹ Art. 40 Abs.4, Art. 41 Abs. 2 Buchstabe c, Abs. 4 S. 2, Abs. 5 DS-GVO; Leitlinien 1/2019 Kap. 6.5 Rn. 40, Kap. 12.5 Ziff. 77 und Kap. 12.6, Rn. 78f; Ziff. 2.6.4 und Ziff. 2.6.5 der deutschen „Anforderungen zur Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln nach Art. 41 DS-GVO i. V. m. Art. 57 Abs.1 Buchstabe p 1. Alt. DS-GVO“ vom 23.09.2020.

¹⁰ Vgl. Stellungnahme des EDSA 10/2020 zum Entwurf des Beschlusses der zuständigen Aufsichtsbehörden Deutschlands betreffend die Genehmigung der Akkreditierungsanforderungen an eine Stelle für die Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln nach Artikel 41 DSGVO vom 25.05.2020, Rn. 18.

- *Regelmäßige sowie anlassbezogene Überwachung der Geeignetheit dieser Verhaltensregeln. Dies umfasst die konzeptionelle Überprüfung, ob diese Verhaltensregeln praxistauglich, hinreichend präzise und verständlich formuliert sind, den Regelungsbedarf abdecken und von der Praxis akzeptiert werden. Defizite wird die Überwachungsstelle sowohl dem Verband als auch der für die Überwachungsstelle zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde mitteilen. In Abstimmung mit dem Verband als Inhaber der Verhaltensregeln wird ein Anpassungsbedarf zur Weiterentwicklung dieser Verhaltensregeln identifiziert.*
- *Der Überwachungsstelle stehen alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Untersuchungsbefugnisse zu. Die überwachten Stellen stellen ihr die hierfür erforderlichen Informationen auf Verlangen zur Verfügung. Sie erhält Zugang zu allen personenbezogenen Daten, Verarbeitungsvorgängen und sonstigen Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Außerdem ermöglichen ihr die überwachten Stellen den Zugang zu den Geschäftsräumen, einschließlich aller Datenverarbeitungsanlagen. Überwachte Stellen stellen sicher, dass die Überwachungsstelle kontrollieren kann, dass die Auftragsverarbeiter der überwachten Stellen die Verhaltensregeln einhalten. [ggf. alternativ anstelle des letzten Satzes: „Die Untersuchungsbefugnisse bestehen auch gegenüber Auftragsverarbeitern der beigetretenen Unternehmen.“]*
- *Die Überwachungsstelle dokumentiert ihre Überwachungstätigkeit mittels eines revisionssicheren und manipulationssicheren Dokumentensicherungssystems.*
- *Die Überwachungsstelle ergreift bei Verletzungen dieser Verhaltensregeln gegenüber den überwachten Stellen geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, den identifizierten Verstoß zu unterbinden und eine Wiederholung zu vermeiden. Geeignete Maßnahmen sind u. a.*
 - *Schulungsmaßnahmen,*
 - *förmliche Aufforderungen zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen zur Abstellung des Verstoßes,*
 - *Meldung des Verstoßes bei der Geschäftsleitung,*
 - *die Androhung des Ausschlusses von diesen Verhaltensregeln,*
 - *der vorläufige Ausschluss von diesen Verhaltensregeln sowie*

- *bei wiederholten Verstößen der endgültige Ausschluss von diesen Verhaltensregeln, sofern durch die vorstehend aufgeführten Maßnahmen dem Verstoß nicht abgeholfen werden kann.*

Geeignete Maßnahmen müssen wirksam, verhältnismäßig und angemessen sein.

- *Anlassbezogene unverzügliche Unterrichtungspflicht über die getroffene Maßnahme und deren Begründung sowohl gegenüber dem Verband, der überwachten Stelle als auch gegenüber den zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden.“*

III. Beschreibung des Beschwerdeverfahrens als Pflichtangabe

Als eine der wesentlichen Aufgaben der Überwachungsstelle ist das Beschwerdeverfahren in seinen Grundzügen darzustellen. In den Verhaltensregeln sind entsprechende Regelungen zwingend aufzunehmen. Dies umfasst auch die Klarstellung, dass allen Betroffenen die Beschwerdebefugnis zusteht und die Überwachungsstelle grds. verpflichtet ist, Beschwerden zu bearbeiten.

Außerdem ist eine Regelung zur Veröffentlichung des Beschwerdeverfahrens aufzunehmen. Das Beschwerdeverfahren ist nach Art. 41 Abs. 2 Buchstabe c DS-GVO der Öffentlichkeit in allgemein zugänglicher Form bekannt zu machen. Allgemein zugänglich sind Informationen nach Ziffer 4.2 der deutschen Akkreditierungsanforderungen, wenn sie leicht eingesehen werden können, wie z. B. durch Veröffentlichung auf der Homepage der Überwachungsstelle. Diese Bekanntmachung sollte neben der Veröffentlichung durch die Überwachungsstelle auch durch die überwachten Stellen erfolgen. Dies ist im Sinne des Transparenzgedankens und dient zugleich der Zielsetzung von Verhaltensregeln, ein Instrument der Selbstüberwachung zu sein.