



Rechtsausschuss

48. Sitzung (öffentlich)

17. September 2024

Düsseldorf – Haus des Landtags

15:17 Uhr bis 16:11 Uhr

Vorsitz: Dr. Werner Pfeil (FDP)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

Datenschutzrecht in Deutschland entbürokratisieren und Rechtssicherheit schaffen – den Beschlüssen der Datenschutzkonferenz muss eine rechtsverbindliche Wirkung zukommen

3

Antrag
der Fraktion der FDP
Drucksache 18/7759

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Datenschutzrecht in Deutschland entbürokratisieren und Rechtssicherheit schaffen – den Beschlüssen der Datenschutzkonferenz muss eine rechtsverbindliche Wirkung zukommen

Antrag
der Fraktion der FDP
Drucksache 18/7759

– Anhörung von Sachverständigen (s. Anlage)

(Überweisung des Antrags an den Rechtsausschuss – federführend –, an den Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung sowie an den Innenausschuss)

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Ich begrüße alle anwesenden und zugeschalteten Mitglieder des Ausschusses, die anwesenden und zugeschalteten Sachverständigen, die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung, die anwesenden und zugeschalteten Zuhörerinnen und Zuhörer, die Medienvertreter und den Sitzungsdokumentarischen Dienst zur 48. Sitzung des Rechtsausschusses.

Ich darf bitten, Ton- und Bildaufnahmen jetzt einzustellen und Ihre Handys lautlos zu schalten.

Der Ausschuss wurde mit Einladung 18/924 vom 10. September 2024 zu dieser Sitzung eingeladen. Zur Tagesordnung liegen mir keine Anmerkungen oder Änderungswünsche seitens der Fraktionen vor.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Sitzung per Livestream öffentlich im Internet übertragen und anschließend als Video weiterhin abrufbar sein wird.

Die Sachverständigen wurden mit Schreiben des Landtagspräsidenten vom 2. Juli 2024 zur heutigen Anhörung eingeladen. Ich freue mich, dass Sie uns nun für weitere Fragen zur Verfügung stehen. Die Abgeordneten haben Ihre schriftlich eingereichten Stellungnahmen gelesen, sodass Sie davon ausgehen können, dass wir den Inhalt kennen. Es wird von Ihnen daher keine Stellungnahme zu Ihren schriftlichen Ausführungen gewünscht, sondern die Fraktionen stellen konkrete Fragen, die Sie dann en bloc beantworten können.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Wir treten in die erste Fragerunde ein.

Dr. Werner Pfeil (FDP): Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich ganz herzlich für die Zusendung der Stellungnahmen zu unserem Antrag. – Ich habe zwei Fragen an alle Sachverständigen.

Die erste Frage: Welche drei Maßnahmen erachten Sie als notwendig und wünschenswert, um die Arbeit der einzelnen Landesdatenschutzbehörden zu effektivieren?

Die zweite Frage: Reichen die im Entwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes enthaltenen Maßnahmen aus, um eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechts sicherzustellen?

Jens Kamieth (CDU): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Schwartmann.

Erstens zur Einheitlichkeit der Datenschutzaufsicht: Sie haben die Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern als verfassungsrechtlich problematisch bezeichnet. Welche konkreten Schritte schlagen Sie vor, um diese Herausforderung zu lösen, ohne eine zentrale Superbehörde zu schaffen, die die föderale Struktur gefährden könnte?

Zweitens zur Verbindlichkeit der Datenschutzkonferenz: Sie plädieren für eine stärkere Institutionalisierung der Datenschutzkonferenz, ohne jedoch zwingend eine Grundgesetzänderung zu fordern. Wie könnte eine effiziente Abstimmung innerhalb der DSK konkret aussehen, um rechtsverbindliche Beschlüsse zu gewährleisten?

Ich bitte um Nachsicht, dass ich die Sitzung gleich verlassen muss – wir werden Ihre Antworten im Protokoll nachlesen –, ich habe noch einen anderen Termin.

Sonja Bongers (SPD): Verehrte Damen und Herren Sachverständige! Vielen Dank, dass Sie uns heute zur Beantwortung weiterer Fragen zur Verfügung stehen. – Meine Fragen richten sich an alle Sachverständigen.

Teilen Sie die im Antrag der FDP aufgeworfenen Missstände oder Unzulänglichkeiten in der Auslegung von Datenschutzrecht und der Datenschutzaufsicht? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, inwiefern, und welcher konkreten Maßnahmen bedarf es?

Dagmar Hanses (GRÜNE): Sehr geehrte Sachverständige! Auch von der Grünenfraktion ganz herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und für die Bereitschaft, uns digital oder in Präsenz Ihre Expertise zur Verfügung zu stellen. – Meine Fragen richten sich an alle Sachverständigen.

Wir haben beobachtet, dass die Datenschutzkonferenz seit vier Jahren sehr einvernehmliche Beschlüsse fasst, und trotzdem entsteht der Eindruck, dass sich die Datenschutzbehörden in der Auslegung des Datenschutzrechts oft uneinig sind. Wie kommt es dazu?

In den Stellungnahmen beziehen Sie sich auf die begrüßenswerte Stärkung des Datenschutzes auf Landes- und Bundesebene. In einigen Stellungnahmen wird die Einrichtung einer ständigen Geschäftsstelle für die Datenschutzkonferenz angesprochen. Gibt es auf Landesebene umsetzbare Maßnahmen, die zu einer Stärkung des Datenschutzes führen, außer der möglichen Einrichtung dieser Stelle?

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Vonseiten der AfD ist kein Fragesteller anwesend, sodass wir mit der Beantwortung der Fragen beginnen.

Prof. Dr. Alexander Roßnagel (HBDI) [per Video zugeschaltet]: Vielen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen, und vielen Dank für die Fragen.

Sie haben darum gebeten, drei Maßnahmen zu nennen, um den Datenschutz zu effektivieren. Die Vereinheitlichung der Anwendung von Datenschutz wird koordiniert durch die Datenschutzkonferenz. Die Anforderungen an die Datenschutzkonferenz nehmen immer mehr zu, weil alle Branchen, alle Bereiche wollen, dass klare Vorgaben gemacht werden. Diese immer weiter zunehmenden Anforderungen sollen aber ohne jeden administrativen Unterbau bearbeitet werden.

Die Datenschutzkonferenz ist der Zusammenschluss der Datenschutzaufsichtsbehörden im Bund und in den Ländern. Der Vorsitz, der das Ganze koordinieren muss, muss dies ohne eine administrative Unterstützung durchführen. Die verschiedenen Maßnahmen, über die wir in der Anhörung noch reden können, setzen alle irgendwie Koordination voraus. Sie setzen eine technische Infrastruktur voraus. Das muss von Jahr zu Jahr immer wieder neu entwickelt und vorgenommen werden. Wenn der Vorsitz nach einem Jahr wechselt, dann hat er eine Vorstellung, wie Vorsitzarbeit laufen soll, aber er gibt dann die Arbeit an den Nächsten ab, der wieder bei null beginnt.

Wenn es Kontinuität geben soll, wenn eine Arbeit, die auf verschiedenen Schritten aufbaut, stattfinden soll, dann ist es dringend geboten, dass der Datenschutzkonferenz eine Geschäftsstelle zur Verfügung gestellt wird. Wir stellen uns keine große Geschäftsstelle vor, sondern meinen, dass die Kosten für die Geschäftsstelle im Jahr unter 1 Million Euro bleiben. Wenn dies von den Ländern und vom Bund gemeinsam getragen und nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt würde, würden die Kosten in keinem Landeshaushalt groß auffallen, aber die Wirkung für die Datenschutzkonferenz wäre beträchtlich.

Einen zweiten Punkt, die Arbeit zu effektivieren, sind wir schon angegangen. Das könnte durch die Geschäftsstelle auch deutlich unterstützt werden. Es wäre die Anwendung des sogenannten EfA-Prinzips innerhalb der Datenschutzaufsichtsbehörden, also einer für alle.

Ich nenne ein Beispiel. Wir haben die Bezahlkarte für Asylantragsteller begleitet. Vier Aufsichtsbehörden haben mit den 14 Bundesländern, die gemeinsam eine Ausschreibung durchgeführt haben, zusammengewirkt, um die Leistungsbeschreibung datenschutzgerecht zu entwickeln. Das hat sehr gut geklappt. Das ist eine Grundlage, die von vier Behörden bearbeitet wird, aber von allen genutzt werden kann. Das Gleiche wird bei dem Thema „Bezahlkarte“ für die Datenschutzfolgenabschätzung stattfinden, die in jedem Bundesland durchgeführt werden muss. Auch hier wird ein Muster entwickelt und bewertet. Dieses Muster und die Musterbewertung werden allen zur Verfügung gestellt. Man kann arbeitsteilig vorgehen. Wenn alle mitspielen, kann auch die Einheitlichkeit der Ergebnisse leichter erreicht werden.

Für die Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes würde ich mir wünschen, dass die Aufgaben der DSK in § 16a aufgenommen werden. Als zentrale Aufgabe kann darin die Vereinheitlichung der Auslegung oder Anwendung von Datenschutzrecht stehen. Das wäre eine Hilfe für die DSK.

Weiterhin sollte eine Geschäftsstelle im Gesetz vorgesehen werden, sodass wir einen Anknüpfungspunkt haben. Das kann danach in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen

Bund und Ländern ausgearbeitet werden, um die Finanzierung und Unterstützung der Geschäftsstelle der DSK festzulegen.

Ich habe jetzt nur zwei Punkte genannt, aber ich denke, es sind die hauptsächlichen, die wichtigen.

Zu den Unzulänglichkeiten: In meinen Augen besteht ein sehr großer Wille innerhalb der DSK zur Vereinheitlichung der Sichtweisen und der Anwendung von Datenschutzrecht. In meiner Stellungnahme habe ich auf die vielen Maßnahmen hingewiesen, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, um dieses Ziel aus der DSK heraus zu erreichen.

Das zentrale Problem ist, dass wir mit der Datenschutz-Grundverordnung eine normative Grundlage haben, die von hoher Abstraktion ist. Es ist, wie der Name sagt, eine Grundverordnung, die nicht jedes Detail regeln will, sondern nur die Grundsätze, die Grundstrukturen. Dementsprechend ist es äußerst schwierig, die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung für bestimmte Einzelfälle zu konkretisieren, und das bei einem Mobile Target, also einem äußerst beweglichen Gegenstand.

Die Datenschutz-Grundverordnung ist in ihrer Konzeption jetzt 12, 14 Jahre alt, hat vieles aus der Datenschutzrichtlinie übernommen. Dann sind wir bei 30, 40 Jahren. In der Zwischenzeit hat sich die Technik, haben sich die Geschäftsprozesse vielfach weiterentwickelt. Während wir dabei sind, die Datenschutz-Grundverordnung für eine bestimmte Form von Künstlicher Intelligenz zu diskutieren und zu konkretisieren, haben sich die Technik und die Anwendungsbereiche schon weiterentwickelt, sodass wir wieder vor neuen Fragestellungen stehen.

Die Problematik, dass wir eine hochabstrakte Regelung haben, die auf Informationstechnik angewendet werden muss, die sich permanent verändert, können wir durch die Verbindlichkeit von Beschlüssen gar nicht beseitigen oder verändern, sondern diese Situation, in der die Aufsichtsbehörden sind, wird weiterbestehen, ob wir eine gesetzliche oder grundgesetzliche Regelung haben oder nicht. Das macht es schwierig, zu gemeinsamen Ergebnissen zu kommen, die dann festgehalten werden könnten. Solange wir keine klaren Ergebnisse haben, die in einem DSK-Beschluss festgehalten werden können, hilft auch die Verbindlichkeit des dann irgendwann mal erreichten Beschlusses wenig weiter.

Die Diskrepanz zwischen der Praxis, dass die DSK zu vielen einvernehmlichen Lösungen kommt, und dem Eindruck, sie sei uneinheitlich in der Auslegung, ist meines Erachtens darauf zurückzuführen, dass die internen Prozesse in der DSK unzureichend zur Kenntnis genommen werden. Man hält an Eindrücken fest, die vier Jahre alt oder älter sind. Die halbjährlichen Fortschritte, die die DSK in dem Bereich in den letzten Jahren erreicht hat, werden unzureichend zur Kenntnis genommen, zum Teil, so habe ich den Eindruck, bewusst und gewollt, um bestimmte Datenschutzerfordernisse, die für bestimmte Adressaten unerwünscht sind, zu diskreditieren.

Die Frage, ob eine Geschäftsstelle den Datenschutz stärken kann, beantworte ich mit Ja. Ich nenne zwei Beispiele, wie das Ganze zur Entbürokratisierung führen kann.

Ein Beispiel sind die Meldungen bei Datenschutzverletzungen nach Art. 33. Mit einer Geschäftsstelle könnten wir eine einheitliche Stelle zur Verfügung stellen. Die Meldungen müssten nicht mehr an alle Aufsichtsbehörden geschickt werden, es könnte ein einziges Formular an eine einzige Stelle gehen, die aber dann administrativ zur Verfügung stehen müsste. Die würde dann dafür sorgen, dass es an die richtige Aufsichtsbehörde weiterverteilt wird, und könnte koordinieren, wenn es über mehrere Bundesländer hinweggeht, wie die Aufsichtsbehörden mit diesem Vorfall umgehen.

Ein weiteres Beispiel, das genauso koordiniert werden kann, ist die Meldung der Datenschutzbeauftragten. Diese Meldung muss erfolgen, wenn ein Datenschutzbeauftragter ernannt wird; bei den Aufsichtsbehörden gibt es eine Liste aller Datenschutzbeauftragten, der Verantwortlichen. Dafür könnte man ebenfalls eine einzige Stelle mit einem Standardformular vorsehen und den Vorgang somit für alle Beteiligten erheblich erleichtern. Aber auch das erfordert eine entsprechende Unterstützung.

Bettina Gayk (LDI NRW [per Video zugeschaltet]): Herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung zur Anhörung. – Ich komme zu Ihren Fragen, Herr Dr. Pfeil.

Welche drei Maßnahmen sind wünschenswert? Das geht ein bisschen dahin, was sich die Konferenz wünscht. Die Datenschutzkonferenz beschäftigt sich durchaus schon lange mit der Frage, wie wir die Einheitlichkeit von Maßnahmen herstellen können. Es wundert jetzt nicht, dass ich im Grunde die gleichen Wünsche habe wie Herr Professor Roßnagel.

Ich denke, wir brauchen dringend eine Geschäftsstelle. Ich beobachte das Geschehen etwas durch die Brille, dass ich ein erstes Datenschutzleben als Mitarbeiterin der Datenschutzbehörde hatte und dort sehr intensiv, weil wir in der Zeit den Vorsitz hatten, im Bereich der Datenschutzkonferenz gearbeitet habe. Ich sehe auch, was heute geleistet werden muss. Dazwischen liegen Welten, was die Koordinierungsarbeit angeht, um den Anliegen der Datenschutz-Grundverordnung gerecht zu werden, die Datenschutz-Grundverordnung einheitlich anzuwenden.

Das betrifft nicht nur die Koordinierung Richtung Europa, wo es geregelte Verfahren gibt, zu denen wir Datenschutzaufsichtsbehörden uns intern über die ZAST bei der BfDI koordinieren, wir sind uns auch anderer Themen sehr bewusst. Die Nutzung von Daten für wissenschaftliche Zwecke ist ein ganz drängendes Thema, wenn wir die Forschung nicht behindern wollen. Herr Professor Roßnagel hat sich sehr engagiert, dass wir dort Fortschritte machen und zu einheitlichen Sichtweisen kommen. Das gilt aber auch für andere Themen. Es gibt einen starken Wunsch, sich selbst zu organisieren. Ohne eine Geschäftsstelle ist das für das Land, das den Vorsitz hat, kaum zu leisten. Daher ist das ein wichtiger Faktor. Wir benötigen sie, um die Arbeit zu koordinieren im Hinblick darauf, dass es auch uns ein Anliegen ist, hier zu einheitlichen Maßstäben zu kommen. Das ist ganz wichtig.

Das EfA-Prinzip hat Herr Professor Roßnagel auch genannt. Ansatzweise soll es in § 49a BDSG schon etwas durchschimmern. Damit will ich gleich die zweite Frage einbinden. Das reicht uns, so wie es da ist, nicht aus, denn das dreht Verfahren ein bisschen um. Das führt dazu, dass sich die Unternehmen letztendlich eine Aufsichts-

behörde wünschen und selbst bestimmen können, ob eine gemeinsame Verantwortung vorliegt oder nicht. Es muss erst einmal rechtlich geprüft werden, ob das der Fall ist. Hier bedarf es durchaus einer Nachbesserung.

Der dritte Punkt, den ich in dem Kontext ansprechen möchte, ist die Verankerung der Zielsetzung der Datenschutzkonferenz. Die fehlt uns ein Stück weit in der Vorschrift, die die Datenschutzkonferenz nun erstmalig im neuen BDSG implementieren soll. Es wäre sicherlich ein kluger Schachzug, hier deutlich zu machen, was der Sinn der Institutionalisierung sein soll. Dazu steht leider nichts im BDSG. Das ist ein wichtiger Faktor, den es zu ergänzen gilt, der einerseits ein Wunsch ist und andererseits auf die BDSG-Änderung anspielt.

Wenn es darum geht, ob eine BDSG-Änderung reicht, wird damit wahrscheinlich auf den Gegenstand des Antrags Bezug genommen und die Frage, ob wir vielleicht auch eine Grundgesetzänderung benötigen. Das ist ein Aspekt, den ich sehr schwierig finde, ohne klar zu sagen, was denn am Grundgesetz geändert werden sollte. Mir fehlt ein Stück weit die Fantasie. Wir bewegen uns zwischen den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung, die vorgehen und die im Grunde die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden garantieren. Deswegen bedarf es der jetzt schon stattfindenden Selbstorganisation mit der Zielsetzung, die wir da verfolgen, nämlich im Rahmen dessen, was möglich ist, zu einheitlichen Auslegungen zu kommen. Ich habe eine gewisse Skepsis, das mit einer Grundgesetzänderung anzugehen.

Zu der Frage der SPD, ob ich die in dem Antrag aufgeworfenen Missstände teile: Die Datenschutz-Grundverordnung sieht ein Instrumentarium vor, das darauf abzielt, dass ein Verantwortlicher nicht in verschiedenen Mitgliedsstaaten – das bedeutet zugleich, in verschiedenen Ländern des Mitgliedsstaats Deutschland – unterschiedlichen Entscheidungen unterworfen ist. Möglicherweise hat der Antrag die Frage im Blick, wie es bei den jeweiligen Verantwortlichen aussieht, die in Bayern vielleicht einer anderen Entscheidung unterworfen sind als in Nordrhein-Westfalen oder in Hessen. Ein solches Instrumentarium sieht die Datenschutz-Grundverordnung in dieser Weise nicht vor. Deswegen ist es kritisch, wenn der deutsche Gesetzgeber unterhalb des Regelwerks Maßnahmen trifft, die die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden einschränken würden.

Ich bezweifle auch, ob dieses vordergründige Klagelied seitens der Wirtschaft tatsächlich berechtigt ist. Wenn man es faktisch beobachtet, sieht man, dass bei allen Datenschutzaufsichtsbehörden ein intensives Nachdenken besteht, wenn sie Maßnahmen beschließen, die die eigene Wirtschaft treffen. Insofern ist die Wirtschaft – föderal betrachtet – an ihrem Standort unter Umständen mit der eigenen Aufsicht durchaus gut bedient.

Wenn es tatsächlich Uneinheitlichkeit gibt, ist das für die Wirtschaft auch eine Möglichkeit, für sich den richtigen Weg innerhalb der Bandbreite zu suchen, ohne große Risiken einzugehen. Die Uneinheitlichkeit an sich umfasst viele Faktoren. Es ist bei Weitem nicht so, dass sich die Aufsichtsbehörden in erster Linie uneinig sind. Herr Professor Roßnagel hat schon sehr deutlich geschildert, wie abstrakt das Datenschutzrecht ist – ich bin auch in meiner Stellungnahme darauf eingegangen – und wie schwierig es ist, es im Einzelfall anzuwenden, zumal die Faktoren im Einzelfall ganz

unterschiedlich sein können, weil keine datenverarbeitende Stelle so verarbeitet wie die andere. Da spielen immer viele Faktoren hinein.

Es gibt auch eine ganze Palette von Maßnahmen, die wir treffen können. Ich kann verwarnen oder schon ein Bußgeld verhängen. Das alles sind Einzelfallfragen. Es mag vielleicht nach außen komisch aussehen, aber wenn eine Datenschutzbehörde jemanden in einem vergleichbaren Fall bereits dreimal verwarnet hat, dann wird sie ein Bußgeld nehmen, während bei einer anderen Behörde, bei der dieser Fall zum ersten Mal auftaucht, das Bußgeld später kommt. Es gibt viele Gründe, warum Entscheidungen nach außen uneinheitlich aussehen und es nach innen möglicherweise gar nicht sind. Bei Weitem ist nicht nur die Datenschutzaufsicht die Ursache dafür.

Damit komme ich noch einmal zu der Frage der SPD. Ja, es gibt durchaus Entscheidungen, bei denen der Eindruck entstehen kann, dass sie uneinheitlich sind. Aber das ist nicht primär ein Missstand, sondern es geht um unfassbar viele Faktoren. Das reicht von der Abstraktheit des Rechts, von den Besonderheiten des Einzelfalls, von der Technik, die sich ständig ändert, bis hin dazu, dass es auch – und das ist ein Faktor, den wir aktuell in der Datenschutzkonferenz besprechen – wenig Ausführungsgesetzgebung auf europäischer Ebene gibt, um bestimmte Dinge zu konkretisieren, und wenig Abstimmung zwischen anderen Datenrechtsakten, die erlassen werden. Das ist ein Problem, das man nicht allein bei der Datenschutzaufsicht abladen kann. Auch das führt ein Stück weit zur Uneinheitlichkeit.

Zu der Frage, ob es von Landesseite Maßnahmen gibt, die zu einer einheitlichen Rechtsanwendung führen können: Allein von Landesseite gibt es die sicher nicht. Es sind ja viele Länder, und dann müssen auch viele mitspielen. Wenn die Frage darauf zielt, ob der Landtag etwas tun kann, sehe ich bei der Palette von betroffenen Aufsichtsbehörden keine Lösung, die ich empfehlen könnte.

Wir können natürlich, außer dass es vielleicht im BDSG noch auf Bundesebene geregelt wird, eine Geschäftsstelle einrichten; Herr Professor Roßnagel hat es schon angesprochen. Das wäre der andere Weg über einen Vertrag zwischen den Ländern und dem Bund, die dann diese Geschäftsstelle implementieren könnten. Das würde uns bei den eigenen Bemühungen, die wir als Datenschutzkonferenz haben, sehr helfen, um schneller bei den Themen voranzukommen.

Prof. Dr. Rolf Schwartmann (TH Köln): Vielen Dank auch von meiner Seite. Es ist schön, dass ich dabei sein darf. – Nähern wir uns den vielen Fragen, die sich für meine Begriffe um dasselbe Problem drehen, vielleicht mit Zentralbegriffen, und dann versuche ich das abzuschichten.

Wir reden davon, dass wir gerne eine rechtsverbindliche Wirkung eines informellen Gremiums hätten, bestehend aus Behördenvertreterinnen und -vertretern, die ihrerseits rechtsverbindlich entscheiden können, aber völlig unabhängig sind. Das ist extrem komplex, wenn man sich klarmacht, worüber wir hier reden.

Die Lösungswege liegen auf dem Tisch. Sie sind in allen Stellungnahmen aufgezeigt und hier auch angesprochen worden. Fangen wir vorne an. Das Zusammenwirken der Datenschutzkonferenz – einer Vertreterin aus dem Bund und Vertretern aus den

Ländern – hat das verfassungsrechtliche Problem, so würde ich es nüchtern nennen, des Verbots der Mischverwaltung. Das müsste man lösen. Ob es gelöst werden kann, dazu gibt es Gutachten. Vielleicht geht es sogar ohne Verfassungsänderung, oder man braucht eine Verfassungsänderung. Das sind spannende Fragen.

Selbst wenn ich im Rahmen einer Verfassungsänderung bewirke, dass Bund und Länder zusammenarbeiten können, dann habe ich noch keine Einheitlichkeit der Entscheidung herbeigeführt. Daher geht der Antrag „Lassen wir die DSK zusammenführen, institutionalisieren und mit Rechtsverbindlichkeit entscheiden“ für meine Begriffe insofern ins Leere, als es weiterhin unabhängige Datenschutzbeauftragte bleiben. Insofern ist es sehr schwierig, diese – Frau Gayk hat es gesagt – gegen die DSGVO zu einer Form von Abhängigkeit zu bekommen, die in einer einheitlichen Entscheidung besteht. Das kann nur, wenn man so will, Goodwill sein. So würde ich das im Rechtsstaat nicht nennen. Es muss die Überzeugung herrschen, es richtig zu machen. Die ist bei unabhängigen Menschen nun einmal voneinander losgelöst.

Wir haben auf europäischer Ebene einen sogenannten Kohärenzmechanismus. Da erleben wir es auch, dass manche Staaten datenschutzrechtlich angenehmer erscheinen als andere. Dahin gehen dann Unternehmen und sind dort. Dann kann es passieren, dass man in dem europäischen Datenschutzausschuss eine Entscheidung bewirken will, wonach eine einheitliche Entscheidung vorgegeben wird. Ob das in der Unabhängigkeit justiziabel wäre, weiß niemand. Vielleicht wird man da auch noch abweichen können. Unabhängig davon werden die Kohärenzverfahren aber vergleichsweise wenig genutzt. Es gibt so etwas, aber alle großen, nennenswerten Probleme des Wirtschaftslebens werden nach meiner Beobachtung keinem Kohärenzverfahren zugeführt.

Insofern stellt sich die Frage, wie man die Einheitlichkeit der Datenschutzaufsicht hinkommt. Ich kann mich im Rahmen des rechtlich Möglichen und politisch Gewollten entscheiden, das einer Stelle zuzuweisen, kann das zentralisieren. Das geht in anderen Mitgliedsstaaten der EU auch. Man müsste sich das in Deutschland einmal anschauen.

Es ging in Hessen los. Dann ging es in den Ländern weiter, und dann kam der Bund. Dieser Föderalismus ist in gewisser Weise auch historisch gewachsen. Für meine Begriffe ist er gut. Ich möchte nicht als Fürsprecher der Zentralisierung gesehen werden, ich glaube nur, dass das die Lösung mit Blick auf das hier aufgeworfene Problem der Einheitlichkeit wäre. Die Frage der Institutionalisierung der DSK zahlt darauf nicht ein. Da kann man sich zusammenschließen. Man kann sich eine Stelle denken, die es auch jetzt schon geben könnte, wo es Formulare gibt, wo man sich einheitlich melden kann und vieles mehr. Das alles geht. Ansonsten habe ich das Problem, dass ich diesen Verwaltungsverbund in irgendeiner Form harmonisieren und dabei der Unabhängigkeit eines jeden Einzelnen Rechnung tragen müsste.

Dass die DSK, Aufsichtsbehördenvertreterinnen und -vertreter, die Chefs der Aufsichtsbehörden unterschiedliche Meinungen haben, ist ja klar. Ich selbst habe mich intensiv mit der Frage befasst, ob in sogenannten KI-Modellen in jüngerer Zeit personenbezogene Daten sind. Da bin ich auf der Seite der DSK, weil es die richtige Seite ist und ich da gerne bin. Es gibt aber Situationen, wo die Seite vielleicht nicht richtig

ist, und da bin ich auf einer anderen. Aber der Streit, der zwischen mir und dem Vertreter einer Landesdatenschutzaufsichtsbehörde, einem Chef geführt wird, wird vermutlich auch in der DSK geführt. Das ist nicht vermeidbar.

Wie kriegen Sie diesen Kreis quadratisch? Das ist schwer zu sagen. Aus meiner Sicht gibt es eine wichtige Sache, die man sehen muss, die vieles lösen könnte. Man müsste mehr Mut haben, einer Datenschutzaufsichtsbehörde in Verwaltungsverfahren entgegenzutreten. Dazu müsste es aber von Datenschutzaufsichtsbehörden gerade auf Landesebene auch Entscheidungen geben, die man angreifen kann.

Ich denke da nicht an Bußgeldbescheide – die gibt es erst ganz zum Schluss und in wirklich schlimmen Situationen –, sondern es gibt die Situation, dass man sich einfach nicht darüber einig ist, ob etwa in einem sogenannten Lettershop-Verfahren eine Einwilligung erforderlich oder eine Interessenabwägung möglich ist. Das ist ein kleiner Streit. Den würde ich am liebsten wie viele andere auch lösen, indem eine Datenschutzaufsichtsbehörde als Verwaltungsbehörde einen Bescheid erlässt, den man dann mit aufschiebender Wirkung angreifen kann.

Der ehemalige Bundesdatenschutzbeauftragte Kelber macht das gerade mit dem Regierungssprecher, dem man den Facebook-Auftritt verboten hat, auf Basis einer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wo man jetzt gucken muss, ob das alles noch so passt. Das ist doch ein vernünftiges Vorgehen. Etwas wird verboten, und dann schaut sich das Verwaltungsgericht das an. So bekommt man Ruhe und Rechtssicherheit in die datenschutzrechtlichen Vorgänge, indem man Gerichtsentscheidungen erzeugt.

Wenn wir uns die Gerichtsentscheidungen ansehen, die beim EuGH landen, dann stellen wir fest, sie kommen in erster Linie vom BGH und von Arbeitsgerichten. Das sind keine verwaltungsrechtlichen Verfahren. Mein Plädoyer wäre, dass Datenschutzaufsichtsbehörden schlicht mehr entscheiden, aber nicht in irgendeiner Form den Eindruck erwecken, man wäre ein schlimmer Mensch, wenn man mal einen offenen Verteiler benutzt. Das muss entemotionalisiert werden. Dann muss man sich darüber streiten, ob das in Ordnung war oder nicht. Über Bußgelder redet man, glaube ich, in der Vielzahl der Fälle nicht. Das muss dann abgearbeitet werden.

So kommt für meine Begriffe in diese Welt etwas mehr Klarheit, etwas mehr Sicherheit, etwas mehr Rechtsstaatlichkeit. Der Versuch, bei unabhängigen Behörden an die Einheitlichkeit – wie soll ich das nennen? – zu appellieren – mehr geht nicht, das funktioniert nicht verpflichtend –, ist schwierig. Insofern ist das ein Problem, das der Datenschutz-Grundverordnung immanent ist. Wir müssen damit leben.

Ich bin der Überzeugung, dass das, was der Bund gerade macht, was auch Gegenstand einer Anhörung im Sommer war, im Prinzip das ist, was man jetzt machen sollte. Ich würde da gar nicht großartig eingreifen. Ich würde jetzt nicht von Landesregierungsseite aus dem Bundesrat sagen, man sollte dies oder jenes machen, sondern ich würde das erst einmal beobachten vor dem Hintergrund, dass ich selbst – das gebe ich offen zu als Antwort auf alle Fragen – kein Patentrezept für diese ausdifferenzierte Fragenlandschaft habe, bis auf das, was ich gerade versucht habe mit ein paar Worten darzustellen. Das ist aus meiner Sicht die Situation, die wir vorfinden.

Das ist nicht primär die Baustelle des Landesgesetzgebers, selbst wenn man einen Staatsvertrag initiieren würde, wie wir das zum Beispiel aus dem Medienbereich kennen. Das ist für mich keine Erfolgsgeschichte für effiziente, demokratietaugliche Entscheidungsfindungen in Parlamenten, sondern mehr etwas, was dem System geschuldet ist. So glaube ich, dass das nicht gut ist. Auf eine Einheitlichkeit der Unabhängigen zählt es auch nicht ein.

Prof.'in Dr. Louisa Specht-Riemenschneider (BfDI [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank für die Einladung zur Anhörung. – Ich kann im Prinzip nicht viel anderes als meine Vorredner sagen.

Ich möchte mich jedoch als Gast gebärden, der dem Gastgeber sagt, dass das Essen, das er angeboten hat, schlecht ist. Denn Sie suchen eine Lösung für ein Problem, das Sie sich „selbst“ geschaffen haben. Ich adressiere nicht Sie als Landesgesetzgeber, sondern die Politik selbst. Das mögen Sie als ungerecht empfinden. Aber Herr Roßnagel, Frau Gayk und auch Herr Schwartmann haben es gerade schon ausgeführt. Die DSGVO beinhaltet sehr viele auslegungsbedürftige Klauseln, sehr viele unbestimmte Rechtsbegriffe, sehr viele Abwägungsklauseln. Das hat man uns sozusagen hingeschmissen, und jetzt schreien alle, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden – genauso wie alle anderen Juristen – in der Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe und in den Abwägungsentscheidungen nicht einer Meinung sind.

Ich frage mich dann immer: Ist Streit eigentlich etwas Gutes oder etwas Schlechtes? Ist es wirklich schlecht, dass wir uns darüber auseinandersetzen, wie eine Vorgabe auszulegen ist? Ist es schlecht, wenn wir uns darüber auseinandersetzen, wer sich auf Forschungsprivilegien der DSGVO berufen kann? Wäre es besser, wenn wir von vornherein die einfache Lösung auf schwere Fragen hätten, oder ist es nicht gerade gut, dass es diesen Austausch gibt? Ich glaube, es ist gut, dass es diesen Austausch gibt.

Wenn Sie nicht an den Status quo heranwollen, was ich auch nicht empfehlen würde, dann können wir aber feststellen, dass wir eine Datenschutzkonferenz haben, die – ich durfte in den letzten Wochen die ersten Male dabei sein – sehr viel dafür macht, dass einheitlich ausgelegt wird. Wir alle gehen entschieden in eine Richtung und versuchen, trotz aller Differenzen, die es bei der Auslegung von Gesetzen nun mal gibt, am Ende einen Konsens zu finden.

In gewissem Sinne sind unsere Möglichkeiten aber beschränkt, weil – auch das wurde schon gesagt – wir keine Geschäftsstelle haben, die das Ganze koordiniert. Stellen Sie sich vor, Sie haben eine Landesdatenschutzaufsichtsbehörde mit um die 35 Mitarbeitern, die jetzt auch noch einheitliche Verfahren koordinieren sollen. Das ist nicht so einfach. Insofern würde ich schon sagen, dass ein Teil der Antwort auf diese Situation ist, die Geschäftsstelle zu ermöglichen und vernünftig auszustatten.

Man kann dann weiter darüber reden, ob man die Ausbildung noch verbessern kann. Wir brauchen auch Leute, die in den Datenschutzaufsichtsbehörden arbeiten wollen. Das geht am Ende viel tiefer. Aber die low-hanging Fruit ist, diese Geschäftsstelle zu ermöglichen.

Wir haben, wie bereits ausgeführt wurde, vielen Selbstorganisationen die Möglichkeit gegeben, einheitliche Entscheidungen zu treffen. Das passiert auch. Die Arbeitsatmosphäre dort ist sehr konstruktiv. Warum wird es trotzdem anders wahrgenommen? Das frage ich mich ehrlicherweise auch. Natürlich müssen wir uns auch an die eigene Nase fassen und vielleicht mehr Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Wir haben ein Statusquo-Bias in der Bevölkerung, das nur sehr schwer zu ändern ist. Auch dafür, es klingt jetzt so einfach, brauchen wir etwas an Ausstattung in der Datenschutzkonferenz.

Zuletzt – ich will gar nicht alles wiederholen, nur damit es jeder gesagt hat – muss ich aber doch sagen: Es gibt momentan eine Diskussion darüber, wie Datenschutzrecht aufgefasst wird, verstanden als Bremser der Digitalisierung. Man muss sich ein bisschen vergewissern, was am Ende Datenschutzrecht ist und was andere rechtliche Vorgaben sind. Ich denke an die uneinheitliche Gesetzgebung zu den Digitalrechtsakten, in der nur steht, dass die DSGVO unberührt bleibt. Auch da wirft uns der Gesetzgeber sozusagen etwas vor die Füße und sagt: Liebe Datenschutzaufsicht, machen Sie doch mal. Sie können doch so gut Gesetze auslegen. Jetzt klären Sie doch auch noch für uns das Verhältnis zwischen den Digitalrechtsakten und der DSGVO. – Ohne hier das Opfer spielen zu wollen, meine ich: Fair ist das nicht.

Insofern brauchen wir ein Signal, dass die Politik auch zum Datenschutzrecht steht. Nicht alles ist schlecht, was schlechtgeredet wird. Das sage ich nach den ersten Erfahrungen in der Datenschutzkonferenz. Die einfache Lösung ist, wenn man den Status quo beibehalten will, die Geschäftsstelle. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie sich dafür vehement einsetzen würden. Es braucht keine Grundgesetzänderung, wir brauchen auch keine Änderung im einfachen Recht. Eine Geschäftsstelle würde uns schon sehr helfen.

Christine Steffen (Verbraucherzentrale NRW): Auch von meiner Seite vielen Dank für die Einladung und dafür, dass wir hier die Sicht der Verbraucherzentrale NRW darlegen dürfen.

Frau Bongers, Sie haben gefragt, ob wir die Auffassung, wie sie dem Antrag zu entnehmen ist, teilen, dass Missstände zu konstatieren sind. Es werden zwei Punkte angesprochen, zum einen die Rechtsunsicherheit, die seit Einführung der DSGVO und dann aufgrund divergierender Auffassungen der Aufsichtsbehörden besteht, und zum anderen der bürokratische Aufwand bei der Anwendung und Durchsetzung der Datenschutz-Grundverordnung. Wir haben in unserer Stellungnahme ausgeführt, dass wir durchaus bestätigen können, dass es seit Geltung der Datenschutz-Grundverordnung zu gewissen Rechtsunsicherheiten gekommen ist. Das liegt aber nicht an der Aufsicht in Deutschland, sondern an der DSGVO selbst – alle Vorredner haben es schon betont –, an der Komplexität der Materie einer hochgradig auslegungsbedürftigen Verordnung, die den Datenschutz auf ein europaweit einheitliches Niveau gehoben hat.

Wir sehen aber, dass insbesondere durch die höchstrichterliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs offene Rechtsfragen geklärt werden. Die Rechtssicherheit wird durch die Rechtsprechungspraxis zunehmen. Das ist wahrscheinlich gar nicht datenschutzrechtsspezifisch, sondern das bringen Gesetze nun mal mit sich.

Mit dem Vorwurf der Bürokratie, der im Antrag erwähnt wird, ist wahrscheinlich gemeint, dass das komplexe Datenschutzrecht keine einfachen Antworten im Sinne eines „One Size fits all“ liefern kann, sondern dass es sich am Ende immer um komplexe Sachverhalte handelt, um Interessenabwägungen, die sehr genau vorgenommen werden müssen, insbesondere wenn sich die Verantwortlichen zur Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung auf den recht schwammigen Art. 6 Abs. 1f Datenschutz-Grundverordnung beziehen. Das bringt einen gewissen Aufwand mit sich, aber das ist der Komplexität der Materie geschuldet. Auch hier wird es in der Folge mit zunehmender Rechtsprechung mehr Rechtssicherheit geben und dadurch die Bürokratie ein Stück weit abnehmen.

Auf die Frage nach den notwendigen Maßnahmen, was passieren muss, um die Aufsicht zu verbessern, effizienter zu gestalten, haben wir auch keine Patentantwort parat. Um aber doch drei Punkte zu nennen:

Wir sehen zum Ersten, wie wichtig es ist, die Aufsichtsbehörden generell gut auszustatten, dass das Personal vorhanden ist, um den Verantwortlichen nicht nur Auslegungshilfen an die Hand zu geben, sondern damit am Ende das Recht durchgesetzt werden kann. Da bin ich ganz bei Herrn Professor Schwartmann und wünsche mir insgesamt etwas mehr Mut der Aufsichtsbehörden, Entscheidungen zu treffen, die dann im Zweifel gerichtlich geklärt werden können. Denn – das haben wir in unserer Stellungnahme ausgeführt – am Ende entscheiden die unabhängigen Gerichte, welche Datenverarbeitungen unter welchen Voraussetzungen im konkreten Einzelfall rechtmäßig sind und welche nicht.

Zum Zweiten tragen wir durchaus die Forderung der DSK-Mitglieder nach der Einrichtung einer Geschäftsstelle mit, um die Zusammenarbeit, die Abstimmung der Positionen effizienter zu gestalten. Denn es ist völlig klar, wir reden über unabhängige Behörden, von denen wir verlangen, dass sie das Recht einheitlich auslegen und Auslegungshilfen an die Hand geben. Das erfordert, wie Frau Professorin Specht-Riemenschneider schon gesagt hat, eine Auseinandersetzung in der Sache, also Sachargumente und reifliche Überlegungen zu sehr komplexen Fragen. Das ist aufwendig. Deswegen unterstützen wir die Forderung der DSK sehr, durch die Einrichtung einer ständigen Geschäftsstelle die Aufsichtsbehörden zu unterstützen. Ob das im Rahmen der laufenden BDSG-Novelle noch möglich ist, entzieht sich meiner Kenntnis. Aber daran sollte auf jeden Fall festgehalten werden. Das unterstützen wir.

Zum Dritten zu der Frage: Könnte die Effizienz der Aufsichtsbehörden noch gestärkt werden? Man könnte überlegen – das vielleicht als Anregung –, dass die Aufsichtsbehörden, wie Herr Professor Roßnagel es bezüglich der Bezahlkarte schon angesprochen hat, thematisch federführende Behörden benennen, die dann für bestimmte Themen als zentrale Ansprechpartner für die Verantwortlichen zur Verfügung stehen.

Als Fazit: In dem Antrag der FDP geht es im Kern um die Frage, ob wir die Statuierung der Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse brauchen. Ich denke, das haben wir klargemacht. Wir reden nicht nur über Beschlüsse als Auslegungsinstrumente, sondern die DSK bietet sehr viele wertvolle Auslegungshilfen, auch Orientierungshilfen und andere Formen der Hilfe an. Insoweit müsste man, wenn man wirklich darüber nachdenkt, auch

darüber sprechen, für welche Auslegungsinstrumente die Rechtsverbindlichkeit statuiert würde.

Im Kern sehen wir aber, dass Kosten und Nutzen bei diesem Antrag auseinanderfallen bzw. der Aufwand in Form einer Grundgesetzänderung und die Frage, welchen Nutzen wir haben, Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse. Wir glauben nicht, dass dies zu einem deutlichen Mehr an Rechtssicherheit führen würde, denn wir reden über Auslegungshilfen der unabhängigen Datenschutzbehörden. Diese Beschlüsse können nicht für den konkreten Einzelfall Klarheit schaffen, sondern sie haben ein gewisses Abstraktionsniveau. Das wird schon heute in den Auslegungshilfen deutlich, beispielsweise wenn es heißt, dass eine Datenverarbeitung in der Regel unter diesen oder jenen Umständen zulässig ist oder nicht. Es braucht immer die Anwendung im konkreten Einzelfall.

Deswegen ist es selbstverständlich, dass eine Behörde am Ende vielleicht zu einer abweichenden Entscheidung oder Beurteilung kommt, wie der gemeinsam getragene Beschluss es möglicherweise hergibt. Aber das ist Ausdruck der Komplexität der Rechtsmaterie und hat nichts mit einer selbstverschuldeten Rechtsunsicherheit zu tun.

Wir halten die Forderung, die Rechtsverbindlichkeit gesetzlich zu statuieren, an der Stelle nicht für zweckdienlich und möchten stattdessen anregen, die Aufsichtsarbeit durch die Behörden zu stärken und sie in die Lage zu versetzen, ihrer Rolle gerecht zu werden.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Damit haben wir die erste Frage- und Antwortrunde absolviert. Gibt es noch weitere Fragen? – Das ist nicht der Fall. Dann sind wir am Ende der heutigen Anhörung.

Ich bedanke mich bei den Sachverständigen für die schriftlichen Stellungnahmen, aber auch für das klare Plädoyer für eine Geschäftsstelle, das wir alle auf jeden Fall mitnehmen.

Ich wünsche allen noch einen schönen Abend. Wir werden sehen, was aus der Anhörung wird.

gez. Dr. Werner Pfeil
Vorsitzender

Anlage

30.09.2024/30.09.2024

Anhörung von Sachverständigen
des Rechtsausschusses**Datenschutzrecht in Deutschland entbürokratisieren und Rechtssicherheit schaffen - den Beschlüssen der Datenschutzkonferenz muss eine rechtsverbindliche Wirkung zukommen**

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/7759

am Dienstag, dem 17. September 2024
15.15 bis (max.) 16.30 Uhr, Raum E3 A02, Livestream**Tableau**

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Professor Dr. Alexander Roßnagel Wiesbaden	Professor Dr. Alexander Roßnagel <i>(per Videozuschaltung)</i>	18/1703
Bettina Gayk Düsseldorf	Bettina Gayk <i>(per Videozuschaltung)</i>	18/1736
Professor Rolf Schwartzmann TH Köln Campus Südstadt Köln	Prof. Dr. Rolf Schwartzmann	18/1704
Professorin Dr. Louisa Specht-Riemenschneider BfDI	Professorin Dr. Louisa Specht-Riemenschneider <i>(per Videozuschaltung)</i>	18/1739
Thomas Bradler Leiter Bereich Markt und Recht Verbraucherzentrale NRW e.V. Düsseldorf	Christine Steffen	18/1719
