



Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP des Landtages Nordrhein-Westfalen „Datenschutzrecht in Deutschland entbürokratisieren und Rechtssicherheit schaffen – den Beschlüssen der Datenschutzkonferenz muss eine rechtsverbindliche Wirkung zukommen“ vom 16.01.2024

1. Der FDP-Fraktion ist zuzustimmen, wenn sie feststellt: „In einer zunehmend digitalisierten Welt gehört ein funktionierendes und effizientes Datenschutzrecht zur notwendigen Infrastruktur einer Volkswirtschaft. Gleiches gilt für den Grundrechtsschutz. Auch dieser setzt in einer digitalen Welt ein einheitliches verbindliches Datenschutzrecht voraus“ (S. 3). Daher ist sie auch darin zu unterstützen, wenn sie beantragt, dass der Landtag feststellt,

- „dass ein für ganz Deutschland einheitlich ausgelegtes Datenschutzrecht ein wichtiger Beitrag für mehr Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen ist.
- dass diese Rechtssicherheit ein wichtiger Beitrag für die Wettbewerbsfähigkeit, die Entwicklung von Geschäftsmodellen und Produkten sowie die Organisation des eigenen Betriebs ist.
- dass ein für ganz Deutschland einheitlich ausgelegtes Datenschutzrecht ein wichtiger Beitrag zur Entlastung von Bürokratie für Wirtschaft, Vereine und Bürger ist“ (S. 3).

2. Aus diesen Gründen verfolgt die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (Datenschutzkonferenz – DSK) das Ziel, „die Datenschutzgrundrechte zu wahren und zu schützen, eine einheitliche Anwendung des europäischen und nationalen Datenschutzrechts zu erreichen und gemeinsam für seine Fortentwicklung einzutreten“ (Geschäftsordnung der DSK A. II.). Sie „fördert den Datenschutz und verständigt sich auf gemeinsame Positionen der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder“ (Geschäftsordnung der DSK A. III.). „Zur Erreichung gemeinsamer Positionen strebt die Konferenz Einvernehmen an“ (Geschäftsordnung der DSK A. III. 3.). Um diese Absicht zu verstärken, hat sie durch Änderung der Geschäftsordnung vom 21.09.2022 sogar bindende Beschlüsse eingeführt:

„Beschlüsse verabschiedet die Konferenz mit einer Mehrheit von mindestens 12 Stimmen (2/3). Sie haben für die Mitglieder der DSK bindende Wirkung. Sie dienen nicht dem Schutz Dritter und begründen keine einklagbaren Rechte. Jedes Mitglied der

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Di. und Do. von 13:30 - 16:00 Uhr
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0 · Telefax (06 11) 14 08-9 00 oder -9 01
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de · DE-Mail: poststelle@datenschutz-hessen.de-mail.de
Internet www.datenschutz.hessen.de

Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX
UST IdNr: DE812021807

DSK, das der Mehrheitsentscheidung nicht zustimmt, kann zusätzlich zu seiner Stimmabgabe erklären, dass es sich dieser Bindung nicht unterwirft. Diese Erklärung wird zusammen mit dem Beschluss veröffentlicht. Jedes Mitglied kann die Aufhebung oder Abänderung bindender Beschlüsse beantragen.“ (Geschäftsordnung der DSK A. III. 3.)

Darüber hinaus sind in der DSK nicht nur Verfahren zu Konsensfindung und gemeinsamem Vorgehen etabliert, sondern alle haben auch die Bereitschaft und den Willen zur Kooperation. So wurden in den vergangenen Jahren Mechanismen eingeführt, durch die die Zusammenarbeit maßgeblich effektiviert wurde. Dazu zählen

- der wöchentliche Jour fixe, durch den eine schnelle Beratung sowie die gegenseitige Information zu aktuellen, übergreifenden datenschutzrechtlichen Fragestellungen gelingt;
- die jährliche Sommerklausur der DSK zum vertraulichen und informellen Austausch, der Bewusstseinsbildung und der gemeinsamen Beratung und Willensbildung zu strategischen (Grundsatz-)Fragen, welche die Ausrichtung der Datenschutzkonferenz und des Datenschutzrechtes betreffen;
- fünf Konferenzen im Jahr und zahlreiche Umlaufverfahren, in denen Beschlüsse der DSK getroffen werden.

Einen weiteren Meilenstein würde die Errichtung einer ständigen Geschäftsstelle bedeuten, um die Bestrebungen der DSK zur effektiveren Zusammenarbeit und innerstaatlichen Harmonisierung des Datenschutz(recht)es zu erreichen.

3. Aufgrund des starken Bestrebens der Aufsichtsbehörden in der DSK ist der Konflikt um die datenschutzrechtliche Bewertung des Einsatzes von MS 365 im Jahr 2020 die letzte bedeutsame Divergenz in der Auslegung der DSGVO innerhalb der DSK. Seit vier Jahren trifft die DSK ihre Beschlüsse einvernehmlich, macht diese auf ihrer Webseite transparent und gibt auch die jeweiligen Abstimmungsergebnisse bekannt. Das Einvernehmen der DSK seit vier Jahren ist damit für jeden nachprüfbar.

4. Eine gesetzliche oder gar grundgesetzliche Festlegung der Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse der DSK für alle Aufsichtsbehörden ist nicht notwendig. Auch ohne diese praktiziert die DSK eine einvernehmliche Anwendung des Datenschutzrechtes. Dementsprechend traf die DSK z.B. den Beschluss zu MS 365 im November 2022 einstimmig.

5. Wollte man dennoch eine solche Regelung treffen, müsste spezifiziert werden, von welchen Beschlüssen der DSK eine solche Bindungswirkung ausgehen sollte. Die DSK unterscheidet in ihrer Geschäftsordnung unter A. III. folgende Arten von gemeinsamen Entscheidungen:

- „Entschließungen sind öffentliche Stellungnahmen zu datenschutzpolitischen Fragen“. Entschließungen betreffen z.B. grundsätzliche datenschutzbezogene Einschätzungen zur Künstlichen Intelligenz oder zur Ausstattung von datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden. Sie eignen sich nicht für eine rechtliche Bindung aller Aufsichtsbehörden.
- „Beschlüsse sind Positionen, die die Auslegung datenschutzrechtlicher Regelungen bzw. entsprechende Empfehlungen betreffen.“ Für sie könnte im Prinzip eine rechtliche Bindung in Frage kommen. Diese kann aber nur eine abstrakte Auslegung einer Vorschrift in der DSGVO oder im BDSG betreffen. Die Anwendung einer Bindungsregelung auf einen konkreten Fall in einem Verwaltungsverfahren kann aber von einer Entscheidung der DSK nicht betroffen sein, da hierfür allein die einschlägige Aufsichtsbehörde zuständig ist. Eine unterschiedliche Anwendung des DSK-Beschlusses aufgrund Unterschiede im zu beurteilenden Sachverhalt kann durch die angestrebte Bindungswirkung nicht ausgeschlossen werden.
- „Orientierungshilfen und Standardisierungen sind fachliche Anwendungshilfen für Verantwortliche, Auftragsverarbeiter, Herstellerinnen und Hersteller und die Öffentlichkeit.“ Orientierungshilfen sind umfangreiche Texte, die Möglichkeiten aufzeigen, wie mit bestimmten Datenschutzproblemen umgegangen werden kann. Sie sind nicht dafür geeignet, für den gesamten Text eine Bindungswirkung festzulegen. Ausnahmen könnten für bestimmte Muster oder Formulare, die bundesweit einheitlich gestaltet sein sollten, bestehen.
- „Stellungnahmen sind Positionen, die u. a. in gerichtlichen Verfahren oder Gesetzgebungsverfahren abgegeben werden.“ Stellungnahmen sind per se einheitlich, weil die DSK als solche nur jeweils eine Position in dem Gerichts- oder Gesetzgebungsverfahren vertreten kann.
- „Pressemitteilungen sind Verlautbarungen für die Medien und die Öffentlichkeit.“ Für sie ist eine gesetzliche Bindung ungeeignet.
- „Festlegungen sind Positionen zu internen inhaltlichen, technischen oder organisatorischen Fragen einschließlich der Gremienarbeit.“ Auch für diese internen Festlegungen ist eine gesetzliche Bindung ungeeignet.

Im Ergebnis wäre eine gesetzliche Bindung allenfalls für abstrakte rechtsdogmatische Auslegung datenschutzrechtlicher Regelungen sowie für Muster oder Formulare denkbar.

6. Für Probleme bei der abstrakten rechtsdogmatischen Auslegung datenschutzrechtlicher Regelungen sind zwei Umstände verantwortlich, die durch eine Regelung zu einer gesetzlichen Bindung von DSK-Beschlüssen nicht beseitigt werden können:

a) Die Auslegung der DSGVO ist deshalb schwierig und Streitbehaftet, weil sie viele Formelkompromisse, widersprüchliche Regelungen und sehr abstrakte und allgemeine Festlegungen enthält. Als Problembereiche der Auslegung nennt die Europäische Kommission in ihrem Bericht zur Evaluation der DSGVO 2024 u.a. die Themen der Anonymisierung, der Einwilligung, der berechtigten Interessen und der Ausnahmen vom Verbot automatisierter Entscheidungen (S. 11) – Themen, zu denen sich in der DSGVO keine oder unvollständige oder zu abstrakte Regelungen finden.

b) Die DSGVO ist seit ihrem Entwurf durch die Europäische Kommission über 12 Jahre alt. Seitdem haben sich die zu beurteilenden Techniksysteme und Geschäftsprozesse sehr dynamisch entwickelt – z.T. über mehrere Technikgenerationen hinweg.

Beide Umstände, eine dynamische Entwicklung der Regelungsgegenstände und die weitgehende Unbestimmtheit der Regelungen, setzen für die Auslegung der datenschutzrechtlichen Regelungen sorgfältige Analysen der Rechtsfolgen für die weitere technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sowie eine intensive Abwägung der betroffenen Interessen voraus. Die entscheidenden Regelungen können nur nach intensiven Diskussionen und Abstimmungen einheitlich ausgelegt werden. Dies erfordert einen kommunikativen Prozess, der nicht durch den vorgesehenen Beschluss zur Verbindlichkeit einer DSK-Entscheidung beschleunigt werden kann.

7. Die Entscheidungen der DSK werden durch den Europäischen Datenschutzausschuss und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beeinflusst, die ebenfalls zu einer vereinheitlichten Auslegung der Datenschutzvorschriften führen. Letztlich bestimmt sogar jede gerichtliche Entscheidung (vom Amtsgericht bis zum Bundesverfassungsgericht) über die Anwendung der Datenschutzregelungen. Diese können sehr unterschiedlich sein und binden die betroffenen Aufsichtsbehörden auch dann vorrangig, wenn diese durch gesetzliche Regelung an die Beschlüsse der DSK gebunden wären. Auch durch eine gesetzliche Regelung zur Bindungswirkung von DSK-Beschlüssen kann die Auslegung nur so einheitlich sein, wie die Gerichte dies zulassen.

8. Eine gesetzliche Regelung zur Bindungswirkung von DSK-Beschlüssen muss mit der von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 AEUV, Art. 8 Abs. 3 GRCh und Art. 52 Abs. 1 und 2 DSGVO garantierten Unabhängigkeit jeder Datenschutzaufsichtsbehörde vereinbar sein. Nach Art. 52 Abs. 1 DSGVO handelt jede Aufsichtsbehörde „bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse ... völlig unabhängig“. Ihre Mitglieder „unterliegen ... weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersuchen weder um Weisung noch nehmen sie Weisungen entgegen“. Das heißt, ihre „völlige Unabhängigkeit“ darf vom Mitgliedstaat nicht beeinflusst werden, insbesondere dürfen ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse keine Weisungen erteilt werden. Eine gesetzliche Regelung zur Bindungswirkung der DSK, einer Institution, die der DSGVO nicht bekannt ist, entspräche einer

Beeinflussung und sogar einer abstrakten Weisung, die nach Art. 52 DSGVO verboten ist.

Davon zu unterscheiden ist die Selbstbindung der jeweiligen Aufsichtsbehörde durch ihre freiwillige Zustimmung zu einer Geschäftsordnung, die eine Bindung an Entscheidungen der DSK beinhaltet, an denen sie mitwirkt. Dies kann als ein von den Aufsichtsbehörden selbst getroffener, inhaltlich vertretbarer Kompromiss zwischen der Verbindlichkeit der Beschlüsse der Mehrheit der Aufsichtsbehörden, ihrer Verpflichtung zur einheitlichen Anwendung der DSGVO (Art. 51 Abs. 2) und ihrer Unabhängigkeit angesehen werden.

9. Im Ergebnis ist eine Regelung, ob im Grundgesetz oder in einem einfachen Gesetz, die eine Aufsichtsbehörde an die Entscheidung anderer Institutionen bindet, nicht nur überflüssig und ungeeignet, sondern auch mit Unionsrecht nicht vereinbar.

29. August 2024


Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Vorsitzender der DSK und

Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit