

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.2 / A14
z.Hd. Herrn Markus Müller
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Per eMail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1739**

Alle Abgeordneten

**Prof. Dr. Louisa
Specht-Riemenschneider**
Die Bundesbeauftragte

Telefon: +49 228 997799 5000

E-Mail: bfdi@bfdi.bund.de

Aktenz.: LS-009/009#0667
(bitte immer angeben)

Anlage: Stellungnahme

Bonn, 3. September 2024

A14 - Datenschutzrecht in Deutschland - 17.09.2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei schicke ich Ihnen meine Stellungnahme zu der Anhörung des Rechtsausschusses
„Datenschutzrecht in Deutschland“ am 17. September 2024.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider

Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 17. September 2024

zum Antrag der Fraktion der FDP „Datenschutzrecht in Deutschland entbürokratisieren und Rechtssicherheit schaffen – den Beschlüssen der Datenschutzkonferenz muss eine rechtsverbindliche Wirkung zukommen“ (LT-Drs. 18/7759)

Art. 51 Abs. 1 DSGVO sieht vor, dass in jedem Mitgliedstaat eine oder mehrere Aufsichtsbehörden zur Überwachung der Anwendung der DSGVO eingerichtet werden. Diese Vorschrift sowie Art. 51 Abs. 3 und Art. 68 Abs. 4 ermöglichen föderalen Mitgliedstaaten wie Deutschland die Errichtung von unabhängigen Aufsichtsbehörden sowohl für die Bundesebene als auch in den einzelnen Gliedstaaten. Damit hat das föderale deutsche Aufsichtsbehördensystem mit den 18 Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern auch unter der DSGVO Bestand.

Durch die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) hat sich eine freiwillige Kooperation zwischen diesen Aufsichtsbehörden in Deutschland etabliert. Die DSK hat gemäß ihrer Geschäftsordnung (GO) 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. Ihre Aufgabe ist es, den Datenschutz zu fördern und sich auf gemeinsame Positionen der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zu verständigen. Hierzu gehören u.a. Entschlüsse, Beschlüsse, Orientierungshilfen, Stellungnahmen und Festlegungen. Bereits hierdurch wird bei den betroffenen Personen einerseits und den Verantwortlichen bzw. Auftragsverarbeitern andererseits ein nicht geringes Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Zudem hat die DSK im Jahr 2022 ihre GO dahingehend geändert, dass der Anwendungsbereich und das Verfahren von Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet wurden, wodurch eine Selbstbindung ihrer Mitglieder erzeugt wird. So wird eine verbesserte Kohärenz in der Aufsicht und Durchsetzung des Datenschutzes erreicht.

Im Koalitionsvertrag 2021-2025 (S. 14) ist vorgesehen, dass die DSK im BDSG institutionalisiert wird und ihr rechtlich, wo möglich, verbindliche Beschlüsse ermöglicht werden. Die erst im Jahr 2022 erfolgte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen der DSK in ihrer Geschäftsordnung konnte in diesem Koalitionsvertrag naturgemäß nicht berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung hat die vorgesehene Institutionalisierung der DSK in ihrem Gesetzesentwurf „zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes“ (BT-Drs. 20/10859) durch Einfügung eines § 16a BDSG berücksichtigt. Eine Regelung zur rechtlichen Verbindlichkeit von Beschlüssen der DSK wird darin nicht getroffen.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass durch eine einfachgesetzliche Regelung zur rechtlichen Verbindlichkeit von Beschlüssen der DSK verfassungsrechtliche Grenzen berührt würden. Diese Annahme scheint auch dem dieser Anhörung zugrundeliegenden

Antrag der Fraktion der FDP zugrunde zu liegen, nach dem sich die Landesregierung im Bundesrat für eine Grundgesetzänderung einsetzen soll, die die rechtsverbindliche Wirkung von Beschlüssen der DSK ermöglicht.

Angesichts der bereits in der GO der DSK bestehenden weitreichenden Möglichkeiten von Mehrheitsentscheidungen ist eine Verankerung verbindlicher Mehrheitsentscheidungen im BDSG zwar nicht zwingend, es bestehen aber auch keine Einwände, im nachstehend skizzierten Rahmen solche Entscheidungen unter Respektierung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und der verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzlich zu verankern. Einer Grundgesetzänderung bedarf es dazu nicht zwingend.

Aufgrund des bundesstaatlichen Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung sind die Rechts- und Verwaltungsräume von Bund und Ländern voneinander getrennt. Das Grundgesetz sieht eine Mischverwaltung grundsätzlich nicht vor. Würden der DSK Befugnisse zum Erlass verbindlicher Entscheidungen eingeräumt, würde eine Inanspruchnahme dieser Möglichkeit ein institutionalisiertes Zusammenwirken von Bund und Ländern bedingen. In diesem Fall würde der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durchbrochen, da nicht mehr sichergestellt wäre, dass die hoheitliche Aufgabenerfüllung einem bestimmten Rechtsträger zurechenbar ist. Es läge daher auch nach Auffassung der BfDI eine Mischverwaltung vor.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BverfG) ist eine Mischverwaltung grundsätzlich unzulässig (vgl. BVerfGE 108, 153). Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind danach in den Artikel 83 ff. GG erschöpfend geregelt und grundsätzlich nicht abdingbares Recht. Es gilt der allgemeine Verfassungssatz, dass weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig (BVerfGE 32, 145).

Im Grundgesetz sind bestimmte Formen der Mischverwaltung ausdrücklich zugelassen (beispielsweise in Art. 91e GG für die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende). Diese Ausnahmen adressieren jedoch nicht den Bereich der Zusammenarbeit innerhalb der Datenschutzaufsicht. Die vorgenannte Mischverwaltung würde daher auch nach Ansicht der BfDI einen Eingriff in das Grundgesetz darstellen.

Über die im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände ist eine Mischverwaltung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch auch dann zulässig,

wenn sie auf eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie beschränkt ist und ein sachlicher Grund sie rechtfertigt (BVerfGE 63, 1; 119, 331). D.h. wenn die hier vorliegende Mischverwaltung anhand dieser Maßstäbe des BVerfG verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre, bedürfte es nicht ihrer Legitimation durch eine Grundgesetzänderung. Hierzu verhält sich der in dem Antrag der FDP-Fraktion in Bezug genommene Gastbeitrag von Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann für das Handelsblatt vom 15.12.2023 nicht.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse des im Auftrag der DSK 2.0 erstellten und im Jahr 2022 veröffentlichten Gutachtens „Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung und Institutionalisierung der Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK 2.0)“ von Prof. Dr. Spiecker und Prof. Richter, kann durchaus davon ausgegangen werden, dass die Befugnis der DSK zum Erlass verbindlicher Entscheidungen in datenschutzrechtlichen Angelegenheiten zwecks Herstellung größerer Einheitlichkeit und Rechtssicherheit auf eine eng umgrenzte Sachmaterie beschränkt ist und ein sachlicher Grund sie rechtfertigt.

Aufgrund der Besonderheit der Querschnittsmaterie des Datenschutzrechts im Hinblick auf den Harmonisierungsbedarf einheitlicher Rechtsanwendung und -auslegung durch die Datenschutzaufsichtsbehörden (vgl. EG 10, Art. 60 DSGVO) sowie das Effizienz- und Effektivitätsprinzip der DSK wären diese sich aus dem institutionalisierten Zusammenwirken von Bund und Ländern ergebenden Eingriffe durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt.

Weitaus umstrittener ist die Frage, ob sich diese Eingriffe im Rahmen einer eng umgrenzten Sachmaterie bewegen. Zum Teil wird an dieser Stelle argumentiert, dass es sich beim Datenschutzrecht als einer umfassenden Querschnittsmaterie, die eine große Anzahl an Lebenssachverhalten umfasse, nicht um eine eng umgrenzte Sachmaterie im Sinne der Vorgaben des BVerfG handele.

Auch wenn es sich beim Datenschutzrecht um eine umfassende Querschnittsmaterie handelt, ist vorliegend jedoch nur auf die konkreten Eingriffe, d.h. die (verbindlichen) Entscheidungen der DSK und nicht auf die Aufsichtstätigkeit in Gänze abzustellen. Die den Eingriffen zugrundeliegende Aufgabe der DSK ist vorliegend, bundesweit relevante Datenschutzfragen zu klären und insbesondere nicht, Aufsichtsbefugnisse nach Art. 58 DSGVO auszuüben. Die Adressaten der DSGVO würden hierdurch nicht unmittelbar adressiert, sondern es würde sich um eine (bundes-)gesetzliche Ausgestaltung einer Selbstbindung der Verwaltung ohne unmittelbare Außenwirkung handeln. Diese Aufgabe könnte als eng umgrenzte Verwaltungsmaterie hinreichend konkret ausgestaltet werden,

um die vom BVerfG diesbezüglich aufgestellten Voraussetzungen zu erfüllen. Diese Auffassung wurde auch von der Mehrheit der Sachverständigen in der Anhörung des Deutschen Bundestages zum BDSG-Änderungsgesetz geteilt.

Demnach könnte die Befugnis der DSK zum Erlass verbindlicher Entscheidungen in datenschutzrechtlichen Angelegenheiten auch durch einfachgesetzliche Vorschrift geregelt werden, ohne dass es hierfür einer Änderung des Grundgesetzes bedürfte.