

A. Einleitung

In Zeiten der Datenschutzgrundverordnung („DSGVO“) und der von dieser verfolgten Harmonisierung des Datenschutzes und der Datenschutzaufsicht in der Europäischen Union scheint eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in einem Mitgliedstaat der Union und dort wiederum mit Fokus auf ein einzelnes Bundesland – dem Freistaat Bayern – von rein rechtshistorischer Relevanz zu sein.¹

Vorliegend soll jedoch untersucht werden, ob der Blick in die Vergangenheit der Aufsicht über die Verarbeitung von personenbezogenen Daten („Verarbeitung“) bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen sowie auf die gegenwärtige Organisation der Aufsicht in Bayern einen möglichen Weg in die Zukunft der Datenschutzaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland aufzeigen kann.²

Dass die Organisation der Datenschutzaufsicht in Bayern einmal als möglicherweise zukunftsweisend bewertet werden würde, war in den Anfängen der Datenschutzaufsicht nicht abzusehen. So war der bayerische Gesetzgeber noch im Jahr 1978 bei der Frage der Regelung der Datenschutzaufsicht im ersten Bayerischen Datenschutzgesetz (BayDSG) noch dem Beispiel des Hessischen Gesetzgebers, der bereits 1970 ein erstes Hessisches Datenschutzgesetz (HDSG) verabschiedet hatte, und dem Bundesgesetzgeber mit dem 1977 verabschiedeten ersten Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gefolgt.³

Entsprechend wurde in Bayern, wie schon in Hessen und auch der ganz überwiegenden Mehrzahl der anderen Bundesländer, die Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und

-
- 1 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1 – 88.
 - 2 Die Datenschutzaufsicht ausgeübt durch den Medienbeauftragten für den Datenschutz bei der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien sowie die Aufsicht über die Verarbeitung von Kirchen und Presse sind grds. nicht Gegenstand dieser Arbeit; die Verarbeitung durch öffentliche bzw. nicht-öffentliche Stellen wird auch als Verarbeitung im öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Bereich bezeichnet.
 - 3 BayDSG, 28. April 1978, GVBl. S. 165; HDSG, 7. Oktober 1970, GVBl. Nr. 41, S. 625 ff.; BDSG, 27. Januar 1977, BGBl. I, S. 201.

nicht-öffentlichen Stellen getrennt.⁴ Diese Zweiteilung der Aufsicht, in Abgrenzung zur als „Einheitsmodell“ bezeichneten zusammengeführten Aufsicht bei einer Behörde auch als „TrennungsmodeLL“ bezeichnet, wurde allerdings später von allen Bundesländern bis auf Bayern aufgegeben.⁵

Von der Bayerischen Staatsregierung und dem Bayerischen Landtag wird seit der Verabschiedung des ersten BayDSG gerne ein sog. „bayerischer Weg“ im Datenschutzrecht als Beschreibung eines bestimmten DatenschutZverständnisses bemüht. Hierbei wird grundsätzlich nicht auf die (nunmehr) nur in Bayern bestehende Zweiteilung der DatenschutZaufsicht Bezug genommen. Was im Freistaat Bayern von der Staatsregierung und dem Landtag unter dem „bayerischen Weg“ im Datenschutzrecht verstanden wird, soll daher eingangs dieser Arbeit dargestellt werden.

Wie auch die Ausführungen zur Entwicklung der DatenschutZaufsicht in Bayern zeigen werden, ist der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht, vor allem aufgrund der bereits angesprochenen Trennung der Aufsicht, aber auch der Einrichtung eines „Beirats beim Landesbeauftragten“ bzw. einer DatenschutZkommission als ein die Aufsichtsbehörde im öffentlichen Bereich unterstützendes Kollektivorgan, mehr ein Weg in der DatenschutZaufsicht als im Datenschutzrecht.⁶

Um dies zu verdeutlichen und zur Einordnung der Entwicklung der DatenschutZaufsicht in Bayern werden die Anfänge der DatenschutZaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland, einhergehend mit den Anfängen der DatenschutZgesetzgebung unter Bezugnahme auf das Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG) von 1970, dargestellt und die Ausgestaltung der Aufsicht in Bayern derer in den anderen Bundesländern gegenübergestellt. Hierbei

4 Auch wenn § 40 Abs. 1 BDSG von der „Überwachung“ der Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen spricht, wird nachfolgend einheitlich von der Aufsicht bzw. Kontrolle über die Verarbeitung gesprochen, vgl. hierzu Hense, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 40, Rn. 1.

5 Zum Begriff Einheits- und TrennungsmodeLL, vgl. nur Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der DatenschutZkontrolle, HLT-Drs. 18/375, S. 25, 30.

6 Der Begriff der Aufsichtsbehörde ist in Art. 4 Nr. 21 DSGVO definiert. Als Aufsichtsbehörde wird sowohl die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen (öffentlicher Bereich) zuständige Behörde als auch die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen (nicht-öffentlicher Bereich) zuständige Behörde bezeichnet, vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 51, Rn. 2; Nachfolgend wird zur besseren Abgrenzung statt von der Aufsichtsbehörde für den öffentlichen Bereich grds. vom „Landesbeauftragten für (den) DatenschutZ“ bzw. „LandesdatenschutZbeauftragten“ gesprochen.

wird insbesondere auf die in den Bundesländern vorgebrachten Gründe für das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen und öffentlichen Stellen eingegangen. Abschließend wird untersucht, ob die Trennung der Aufsicht oder deren Zusammenführen in einer Behörde vorzuzugswürdig ist.

Ausgehend von Forderungen nach einer Zentralisierung der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich auf Landes- oder Bundesebene wird im Weiteren untersucht, ob die Datenschutzaufsicht in Deutschland grundlegend reformiert werden sollte. Dabei werden mögliche Formen einer zentralisierten Aufsicht mit Blick auf deren Vereinbarkeit mit der bundestaatlichen Ordnung aber auch in Bezug auf eine möglichst effektive und effiziente Datenschutzaufsicht zur Sicherstellung der Ziele der DSGVO, des Schutzes natürlicher Personen, aber auch des freien Verkehrs von personenbezogenen Daten in der Union, näher betrachtet.

Eine Zentralisierung der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich, sei es auf Bundes- oder Landesebene, würde mit einer Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen einhergehen. Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht, in Gestalt der Trennung der Aufsicht, könnte daher den Weg in die Zukunft der Datenschutzaufsicht weisen.⁷

7 Dabei bezieht sich diese Arbeit allein auf die Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in Form der Fremdkontrolle durch die Aufsichtsbehörden. Die Selbst- bzw. Eigenkontrolle der Verarbeitung durch von den verarbeitenden Stellen zu bestellende Datenschutzbeauftragte, vgl. Art. 37 ff. DSGVO, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit; nachfolgend wird daher stets – Zitiierungen ausgenommen – vom Landesbeauftragten oder Landesdatenschutzbeauftragten gesprochen, auch wenn dieser vor allem in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung ab 1970 auch als Datenschutzbeauftragter bezeichnet wurde.