Recht der Informationsgesellschaft 49

Lucas Ben Blum

Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht

Das „Trennungsmodell“ als Grundlage für eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Recht der Informationsgesellschaft

herausgegeben von

Prof. Dr. Jörg Fritzsche, Universität Regensburg, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht
Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Robert Uerpmann-Wittzack, Maître en droit, Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Band 49

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Lucas Ben Blum

Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht

Das „Trennungsmodell“ als Grundlage für eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Passau, Univ., Diss., 2021

1. Auflage 2022

© Der Autor

Die Bände 1 bis 33 sind im Lit-Verlag erschienen.

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8478-3
ISBN (ePDF): 978-3-7489-2858-4

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748928584

Dieses Werk ist lizensiert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Meinen Eltern

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorwort

Die Entwicklung des Datenschutzrechts und damit einhergehend auch der Datenschutzaufsicht folgt der immer weiter um sich greifenden und nahezu alle Lebensbereiche umfassenden Verarbeitung personenbezogener Daten. Das Datenschutzrecht schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und deren Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Dem Datenschutzrecht wird insbesondere durch die Datenschutzaufsicht, ausgeübt durch die Datenschutzaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, zur Durchsetzung verholfen.

Diese Arbeit untersucht die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Deutschland, vertieft am Beispiel der Aufsicht im Freistaat Bayern. Anknüpfend an die heute allein in Bayern vorzufindende Trennung der Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Stellen wird eine Reform der Datenschutzaufsicht vorgeschlagen. Während sich die Datenschutzaufsicht in den letzten 50 Jahren bewährt hat, lassen eine weitere Harmonisierung des Rechts auf europäischer Ebene und die fortschreitende technologische Entwicklung befürchten, dass die zwischen den Ländern aufgeteilte Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich den sich stellenden Herausforderungen nicht gerecht werden können wird.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Passau unter dem Titel „Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht – Das „Trennungsmodell“ als Grundlage für eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich“ angenommen. Literatur und Gesetzesänderungen konnten bis März 2021 berücksichtigt werden.

Herr Professor Dr. Kai von Lewinski danke ich für die Betreuung der Arbeit, Austausch und freundliche Unterstützung. Bei Herrn Professor Dr. Meinhard Schröder möchte ich mich für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanken.

Mein besonderer Dank gilt Kathrin Schürmann und Simone Rosenthal von Schürmann Rosenthal Dreyer, die mir stets unterstützend und beratend zur Seite standen.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch meiner Schwester Dr. med. Edna Blum für engagiertes Korrekturlesen sowie Frau Julia Weishaupt für Korrektur, Unterstützung und wertvollen Rat.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung 17

B. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht 20

I. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht im Jahr 2018 22

II. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht von 1978 bis 2018 26

III. Ergebnis 29

C. Die Datenschutzaufsicht in Deutschland und der Europäischen Union 30

I. Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten 32

1. Errichtung einer oder mehrerer Aufsichtsbehörden 32
2. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden 33
3. Ausstattung der Aufsichtsbehörden 34
4. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden 34

II. Aufsichtsbehörden in Deutschland 35

1. Aufsichtsbehörde des Bundes – Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 35
2. Aufsichtsbehörden der Länder für den öffentlichen Bereich 37
3. Aufsichtsbehörden der Länder für den nicht-öffentlichen Bereich 38
4. Sektorielle Aufsicht 38
   a) Post und Telekommunikation 38
   b) Kirchen, religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften 39
   c) Medien 40
   d) Verarbeitung durch Berufsgeheimnisträger 41
   e) Gerichte 42

III. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Deutschland 42

1. Zusammenarbeit nach den §§ 17 – 19 BDSG 42

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) 44
IV. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) 45
V. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union 45
1. Pflicht zur Zusammenarbeit 45
2. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) 46

D. Die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern 49

I. Das erste Bayerische Datenschutzgesetz 49
1. Zeitliche Einordnung des ersten BayDSG 49
2. Verhältnis des BayDSG 1978 zum BDSG 1977 50
II. Die Aufsicht über die Verarbeitung – Diskussion auf Bundes- und Landesebene 52
1. Bundesebene 52
2. Hessen und Rheinland-Pfalz 56
3. Zwischenergebnis 58
III. Die Datenschutzaufsicht nach dem ersten Bayerischen Datenschutzgesetz 1978 59
1. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion für ein bayerisches Datenschutzgesetz 59
2. Gesetzesentwurf der F.D.P. für ein bayerisches Datenschutzgesetz 61
3. Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein bayerisches Datenschutzgesetz 62
a) Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich 63
b) Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich 65
c) Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. 67
d) Zwischenergebnis 67
4. Erste Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz 68
5. Beschluss des Senats und Beschlüsse der Ausschüsse 70
a) Beschluss des Senats 70

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen 71
c) Beschluss des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes und Beschluss des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen 73
d) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen 74
6. Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz 75
a) Zum Landesbeauftragten für den Datenschutz 75
b) Zum Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz 76
c) Zum Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. 77
d) Bewertung der allgemeinen Aussprache 78
7. Verabschiedung und Inkrafttreten 79
8. Bewertung 80
9. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1978 – 1993) 83
10. Exkurs (1): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Hiersemann u.a. und der SPD-Fraktion 86
11. Exkurs (2): Vergleich zwischen dem BayDSG 1978 und dem BDSG 1977 89
a) Erster Abschnitt des BayDSG 1978: Allgemeine Vorschriften 90
b) Zweiter Abschnitt des BayDSG 1978: Schutzrechte 90
c) Dritter Abschnitt des BayDSG 1978: Einzelvorschriften für die öffentlichen Stellen 92
d) Vierter Abschnitt des BayDSG 1978: Sondervorschriften für bestimmte öffentliche Stellen 93
e) Fünfter Abschnitt des BayDSG 1978: Überwachung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen 93
f) Ergebnis: Das BayDSG 1978 – Fortschritt im Bereich der Datenschutzgesetzgebung 93

IV. Novellierung des BayDSG im Jahr 1993 95
1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung 97
2. Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung 99
3. Änderungsanträge zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung 99
a) Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion 99

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Änderungsantrag des SPD-Abgeordneten Hahnzog und Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung 100
c) Beratung in den Ausschüssen 101
4. Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung 102
5. Bewertung der Novellierung des BayDSG 105
6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 1998) 106

V. Novellierung des BayDSG im Jahr 1998 108
1. Änderung der Bayerischen Verfassung 108
a) Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion 108
b) Gesetzesentwurf der Fraktionen CSU und SPD 109
2. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1998) 112
3. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1999) 112
4. Bewertung 113
5. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1998) 115

VI. Novellierung des BayDSG im Jahr 2000 116
1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung 116
2. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 2011) 118

VII. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Regierung von Mittelfranken 119

VIII. Novellierung des BayDSG im Jahr 2009 120

IX. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken 121

X. Novellierung des BayDSG im Jahr 2011 122
1. Urteil des EuGH zur „völligen Unabhängigkeit" der Datenschutzaufsicht 122
2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 125
3. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion 126
a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion 127
b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse 131
4. Gesetzesentwurf der Staatsregierung 132
a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung 135
b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse 137

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion und der Staatsregierung 137
d) Verabschiedung und Inkraftreten 139
5. Bewertung 140
6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2011 – 2018) 142

XI. Bayerisches Datenschutzgesetz 2018 143
1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung 143
a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung 145
b) Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung 146
2. Verabschiedung und Inkrafttreten 147
3. Bewertung 147
4. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2018 – 2020) 148

XII. Ergebnis: Der „bayerische Weg" in der Datenschutzaufsicht 148

XIII. Exkurs: Der Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz/Die Datenschutzkommission 149
1. Bayern 149
2. Rheinland-Pfalz 158
3. Thüringen 162
4. Mecklenburg-Vorpommern 165
5. Vergleich der Regelungen 168
6. Ergebnis 172

E. Die „Trennung" der Datenschutzaufsicht 174

I. Die Anfänge der Datenschutzaufsicht 175
1. Beginn der Datenschutzgesetzgebung 175
a) Die automatisierte Verarbeitung von Daten 176
b) Das Bayerische Informationssystem (BIS) 179
c) Das erste Hessische Datenschutzgesetz 181
2. Das Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG) 184
3. Datenschutz als „originär hessische Erfindung" 188
4. Ergebnis 192

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Die Datenschutzaufsicht als „gemeinsame Entwicklung“ in Bund und Ländern 194
1. Die Datenschutzaufsicht nach den ersten Landesdatenschutzgesetzen 197
a) Hamburg 198
b) Saarland 200
2. Die Diskussion um die Organisation der Datenschutzaufsicht 202
III. Die Datenschutzaufsicht in den Ländern 207
1. Baden-Württemberg 208
2. Berlin 210
3. Brandenburg 211
4. Bremen 213
5. Hamburg 214
6. Hessen 215
7. Mecklenburg-Vorpommern 217
8. Niedersachsen 218
9. Nordrhein-Westfalen 221
10. Rheinland-Pfalz 224
11. Saarland 225
12. Sachsen 227
13. Sachsen-Anhalt 228
14. Schleswig-Holstein 229
15. Thüringen 231
IV. Trennung der Datenschutzaufsicht in Bayern 232
1. Synergieeffekte 232
2. Bürgerfreundlichkeit 240
3. Verflechtung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen 243
4. Öffentliche Stellen als Adressaten von Grundrechten – Auslegungsmaßstab 244
5. Harmonisierung des Datenschutzrechts 247
6. Gefährdungspotenzial 249
7. Harmonisierung der Datenschutzaufsicht 250
8. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden 251
V. Ergebnis 254

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

F. Zentralisierung der Datenschutzaufsicht 256

I. Die Frage der Zentralisierung der Datenschutzaufsicht 258
1. Die technische Entwicklung und die Ausstattung der Aufsichtsbehörden 258
2. Der Binnenmarkt und der Wirtschaftsstandort Deutschland 262
3. Synergieeffekte/Effizienz und Effektivität 269
4. Bürgerfreundlichkeit 270
5. Vereinheitlichung und abweichende Vollzugspraxis 271
6. Zwischenergebnis 272

II. Formen der Zentralisierung 273
1. Errichtung einer Behörde des Bundes/Übertragung der Aufsicht auf den BfDI 275
a) Gesetzgebungskompetenz 275
b) Verwaltungskompetenz 277
c) Fakultative Bundesverwaltung 278
aa) Errichtung einer obersten Bundesbehörde gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG 279
bb) Übertragung der Aufsicht auf eine bereits errichtete oberste Bundesbehörde gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG 282
cc) Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG 282
d) Zwischenergebnis: Änderung des Grundgesetzes 285
2. Gemeinsame Einrichtung der Länder 286
a) Zulässigkeit der Kooperation zwischen den Ländern 286
b) Formen der föderalen Kooperation 287
c) Vertragliche Kooperation zwischen den Ländern 288
d) Kompetenzübertragung 290
e) Zwischenergebnis: Gemeinsame Einrichtung in der Datenschutzaufsicht 292
f) Beschränkungen beim Abschluss von Staatsverträgen 292
aa) Verbot der Selbstpreisgabe 292
bb) Bundesstaatliche Kompetenzordnung 294
cc) Demokratieprinzip 294
dd) Rechtsstaatsprinzip 296
ee) Mitwirken aller Länder 297
ff) Weitere Beschränkungen der föderalen Kooperation 298
g) Zwischenergebnis 298

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Einrichtung eines „nationalen Datenschutzausschusses“ 299
4. Sektorielle Erweiterung der Zuständigkeit des BfDI 300

III. Empfehlung für die Zukunft der Datenschutzaufsicht in Deutschland 301

1. Der Föderalismus als Maßstab 302
2. Föderalismus und Datenschutzaufsicht 306
   a) Wettbewerb zwischen den Ländern mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschaft 307
   b) Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden um ein möglichst hohes Datenschutzniveau 308
   c) Berücksichtigung regionaler Besonderheiten 311
   d) Gewaltenteilung 312
   e) Ausstattung der Aufsichtsbehörden 313
   f) Subsidiaritätsprinzip 314
3. Ergebnis 315

Literaturverzeichnis 319

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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 vorzugswürdig 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 – Zitierungen ausgenommen – vom Landesbeauftragten oder Landesdatenschutzbeauftragten gesprochen, auch wenn dieser vor allem in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung ab 1970 auch als Datenschutzbeauftragter bezeichnet wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht

Wie bereits aus der Einleitung zu dieser Arbeit hervorgeht, beschreitet der Freistaat Bayern mit der Trennung der Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen und den nicht-öffentlichen Stellen einen „Sonderweg“ im Verhältnis zu den anderen Bundesländern.[8] Es liegt daher nahe, diesen als „bayerischen Weg“ im Datenschutzrecht zu beschreiben.

Allerdings wird von den Bayerischen Staatsregierungen (nachfolgend auch: „Staatsregierung“) und dem Bayerischen Landtag (nachfolgend auch: „Landtag“), aber auch den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz (nachfolgend auch: „BayLfD“, „LfD“) bereits seit der Verabschiedung des ersten BayDSG im Jahr 1978 eine bestimmte Anwendung von (Landes-) Datenschutzrecht und der Ausübung von Datenschutzaufsicht, insbesondere im öffentlichen, aber auch im nicht-öffentlichen Bereich, als „bayerischer Weg“ im Datenschutzrecht bezeichnet.[9] Geprüft werden soll, ob hierbei von Staatsregierungen, Landtag und den LfD auch auf die Trennung der Datenschutzaufsicht Bezug genommen wurde.

Wie wohl schon dem Datenschutzrecht bis zum Jahr 2018 in der breiten Öffentlichkeit nur wenig Aufmerksamkeit zu Teil wurde, dürfte auch der von Staatsregierung, Landtag und LfD verfolgte „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht nur wenigen „Datenschutzrechtlern“ ein Begriff gewesen sein. Als jedoch in der intensiven Diskussion um die ab dem Jahr 2018 Anwendung findenden Regelungen der DSGVO die Staatsregierung mit Ministerratsbeschluss vom 5. Juni 2018 einen „Bayerischen Weg bei der Datenschutz-Grundverordnung“ verkündete, wurde dies deutschlandweit wahrgenommen.[10]

---

8 Nachfolgend wird auf die Bundesländer auch als „Länder“ Bezug genommen; auf die Mitgliedstaaten der Union auch als „Staaten“.

9 Zum Begriff des Beauftragten im Staatswesen, vgl. v. Lewinski, Brauchen wir einen Informationsbeauftragten?, in: Dix u.a., Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 265, 267 ff.

10 Krempl, https://www.heise.de/newsticker/meldung/Buergernaher-Datenschutz-Bayern-mit-Sonderweg-zur-DSGVO-Anwendung-4132726.html, abgerufen am 14. Juni 2020, https://www.datenschutz-praxis.de/fachnews/bayern-geht-einen-sonderweg-bei-der-dsgvo/, abgerufen am 14. Juni 2020, Ministerratsbeschluss vom 5. Juni 2018, AllMBl. 2018/09 S. 451 vom 31. Juli 2018; vgl. § 6 StRGO Abs. 1

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Hieraus entwickelte sich eine auch in den Medien ausgetragene Kontroverse, in deren Folge sich der damalige Präsident des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht in Ansbach (nachfolgend: „Landesamt“; „BayLDA“) *Kranig* mit deutlichen Worten gegen die Staatsregierung stellte: „Die am 25. Mai 2018 anwendbar gewordene Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist unmittelbar anwendbares europäisches Recht. Dies bedeutet, dass in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union dieses Recht auch einheitlich vollzogen werden muss, so dass es einen abweichenden ‚bayerischen Weg‘ bei der Umsetzung der DSGVO naturgemäß nicht geben kann.“.[11]

Dies vorausgeschickt soll nachfolgend zum einen der im Ministerrat von der Staatsregierung unter Ministerpräsident *Söder* beschlossene „Bayerische Weg zu einer bürgernahen und mittelstandsfreundlichen Anwendung“ dargestellt und zum anderen die Bezugnahme auf den „bayerischen Weg“ im Datenschutzrecht im Landtag, durch die Staatsregierungen und die LfD seit der Verabschiedung des ersten BayDSG aufgezeigt werden.

Bevor auf den „bayerischen Weg“ im Datenschutzrecht eingegangen wird, soll zur Einordnung darauf hingewiesen werden, dass die Staatsregierungen der letzten Jahrzehnte und der Bayerische Landtag nicht nur im Datenschutzrecht für einen „bayerischen Weg“ eintraten. Vielmehr wurde ein „bayerischer Weg“ unter anderem zur Sicherung der häuslichen Krankenpflege bzw. Behandlungspflege, im Vermessungswesen und auch in der Agrarpolitik verfolgt.[12] Gerne wird auch auf einen „bayerischen Weg“ verwiesen, um Erfolge in Bayern zu begründen. So wurde beispielsweise der „bayerische Weg“ in der Wirtschaftspolitik der Staatsregierung unter dem Ministerpräsidenten *Stoiber* bereits ausführlich untersucht.[13]

S. 1: „Der Staatsregierung als Kollegialorgan (Ministerrat) (…).“; vgl. Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht, DÖV,
S. 881: „Das Datenschutzrecht mausert sich gerade von einer Spezialistenmaterie zu einem allgemein erörterten Thema.“.

11 Es kann keinen „bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der DSGVO geben“, vom 17. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/17/es-kann-keinen-bayerischen-weg-bei-der-umsetzung-der-dsgvo-geben/chapter:2, abgerufen am 14. Juni 2020.

12 U.a. Drs. 13/187, 14. Dezember 1994; Drs. 13/6814, 12. Dezember 1996; Drs. 16/12845, 14. Juni 2012; https://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/142712/index.php, abgerufen am 15. Juni 2020.

13 Eder, „Der Bayerische Weg“: Die Wirtschaftspolitik der bayerischen Staatsregierung in der Ära Stoiber: Eine Untersuchung ausgewählter Programme mit Beispielen aus der Automobilindustrie; Weitere Beispiele: „Mia san mia“ – Der bayerische „Eigensinn“ an Beispielen, BR, 20. Mai 2019; https://www.br.de/nac

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht im Jahr 2018

Gut dokumentiert ist, wie der „bayerische Weg“ im von der DSGVO geprägten Datenschutzrecht nach den Vorstellungen der Staatsregierung im Jahr 2018 ausgestaltet werden sollte. Hervorzuheben ist, dass die Staatsregierung hierbei von Abgeordneten aller Fraktionen im Landtag unterstützt wurde.[14]

So wurde im Ministerrat beschlossen, dass das Datenschutzrecht „bürgernah und mittelstandsfreundlich“ angewendet werden soll.[15]

Im Einzelnen beschloss der Ministerrat:

> „- Kein Amateursportverein, keine Musikkapelle oder sonstige vor allem durch ehrenamtliches Engagement getragene Vereine müssen einen Datenschutzbeauftragten bestellen.
> - Bei einem Erstverstoß im Dickicht der Datenschutzregeln drohen keine Bußgelder; Hinweise und Beratung haben Vorrang vor Sanktionen.
> - Wir werden eine Praxis von Abmahnanwälten, die glauben, bei Unternehmen formelle Datenschutzverstöße rechtsmissbräuchlich abmahnen und abkassieren zu können, nicht hinnehmen.
> - Wir werden mit den Betroffenen weitere Bestimmungen im Datenschutzrecht identifizieren, bei deren Anwendung im Besonderen darauf hinzuwirken ist, dass die Ziele der Datenschutz-Grundverordnung sachgerecht und mit Augenmaß verfolgt werden.
> - Hierzu werden wir weitere Gespräche mit Vereinen und Mittelständlern anbieten.“[16]

---

hrichten/bayern/mia-san-mia-der-bayerische-eigensinn-an-beispielen,RQu2liZ, abgerufen am 15. Mai 2020.

14 So wurde u.a. der Antrag: „Der „Bayerische Weg“ bei der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO): bürgernah, vereins- und mittelstandfreundlich!“ Drs. 17/22386 vom 6. Juni 2018 aus den Reihen der CSU, wonach die Staatsregierung sich auf Bundesebene dafür einsetzen solle, dass datenschutzrechtliche Verstöße generell nicht zu Ansprüchen nach dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) führen können, ohne Gegenstimmen und ohne Enthaltungen angenommen, vgl. Plenarprotokoll Nr. 133 vom 6. Juni 2018.

15 Ministerratsbeschluss, 5. Juni 2018, AllMBl. 2018/09 S. 451, 31. Juli 2018; s. Fn. 10: Staatsregierung als Kollektivorgan (Ministerrat); in dieser Arbeit wird, um Übereinstimmung mit zitierten LT-Drs. und anderen Fundstellen herzustellen, der Begriff des "Bürgers" verwendet; gleichwohl sollen hiervon grundsätzlich alle von der Verarbeitung betroffenen Personen, unabhängig etwa von der Eigenschaft als Bürger eines Bundesland oder der Staatsangehörigkeit erfasst sein.

16 Veröffentlichung gem. Ministerratsbeschluss vom 5. Juni 2018, AllMBl. 2018/09 S. 451 vom 31. Juli 2018.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Ziele der DSGVO sollten, so der Ministerrat, „sachgerecht" und mit „Augenmaß" verfolgt werden, um so die „Akzeptanz in der Bevölkerung" zu fördern.[17]

Ministerpräsident *Söder* begründete den Ministerratsbeschluss dahingehend, dass die DSGVO ein Schritt zu mehr Datenschutz sei, aber kein „überbordendes Bürokratiemonster" werden dürfe.[18] Der Bayerische Innenminister *Herrmann* hob unter Bezugnahme auf den Beschluss hervor, dass „kein Verein, kein Handwerksbetrieb und keine Arztpraxis" Bußgelder befürchten müsse, wenn diese aus „Unkenntnis" erstmals datenschutzrechtliche Bestimmungen verletzt haben sollten.[19]

Auf Anfrage der Deutschen Apotheker Zeitung (nachfolgend: „DAZ") beim Bayerischen Innenministerium, ob denn auch Apotheken keine Datenschutzbeauftragten bestellen müssten, antwortete das Innenministerium, dass Apotheken nicht ständig mit automatisierten, personenbezogenen Daten zu tun hätten und daher auch keine Datenschutzbeauftragten bestellen müssten.[20]

Eine vertiefte Prüfung des Beschlusses des Ministerrates und der Stellungnahme des Innenministeriums zu der oben genannten Anfrage der DAZ auf Vereinbarkeit mit der DSGVO erfolgt an dieser Stelle nicht. Allerdings soll die rechtliche Einordnung des damaligen Präsidenten des BayLDA *Kranig* wiedergegeben werden, der sich insoweit deutlich positionierte.[21]

So erklärte *Kranig* in Bezug auf die Stellungnahme des Innenministeriums, wonach Apotheken keine Datenschutzbeauftragten bestellen müssten, dass sich die Frage der Bestellung eines Datenschutzbeauftragten nach

17 Veröffentlichung gem. Ministerratsbeschluss vom 5. Juni 2018, AllMBl. 2018/09 S. 451 vom 31. Juli 2018.

18 Bericht aus der Kabinettssitzung vom 5. Juni 2018, Punkt 3, https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettssitzung-vom-5-juni-2018/#3, abgerufen am 15. Juni 2020.

19 Bericht aus der Kabinettssitzung vom 5. Juni 2018, Punkt 3, https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettssitzung-vom-5-juni-2018/#3, abgerufen am 15. Juni 2020.

20 „Innenministerium Bayern: Apotheken brauchen keinen Datenschutzbeauftragten, S. 2 https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/14/innenministerium-bayern-apotheken-brauchen-keinen-datenschutzbeauftragten/chapter:1, abgerufen am 15. Juni 2020.

21 Vgl. auch Schmidt, Bayerische Landesregierung befindet sich im Hinblick auf den beschlossenen „Bayerischen Weg" bei der Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) auf dem Holzweg, BvD-News, 3/2018, S. 5 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den gesetzlichen Voraussetzungen richte. Er zitierte Art. 37 DSGVO und erklärte, dass in Apotheken zwar in aller Regel keine umfangreiche Verarbeitung von Daten im Sinne von Art. 9 DSGVO stattfinde, aber auch § 38 BDSG zu beachten und jeweils im Einzelfall zu prüfen sei, ob in einer Apotheke mindestens zehn Personen ständig mit der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigt sind.[22] Er widersprach damit deutlich der Stellungnahme des Innenministeriums, das pauschal die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten als für nicht erforderlich erklärt hatte.

Deutlich wurde *Kranig* auch im Hinblick auf den Beschluss des Ministerrats, wonach bei Erstverstößen keine Bußgelder drohen sollen: „Wenn wir aber auf Verantwortliche stoßen, die sich um Datenschutz nicht kümmern, seien es Vereine, Apotheken oder auch sonstige kleinere Unternehmen, und Verstöße gegen den Datenschutz begehen, würden wir natürlich auch bei Erstverstößen – nach pflichtgemäßem Ermessen – mit Sanktionen reagieren (`müssen´).“.[23]

Er hob hervor, dass die Entscheidung für ein Bußgeld in „völliger Unabhängigkeit von sonstigen öffentlichen oder privaten Stellen“ allein vom BayLDA getroffen werde.[24]

Grundsätzlich begrüßt wurde vom Präsidenten des BayLDA, dass die Staatsregierung gegen eine „Abmahnpraxis“ vorgehen will. Soweit der von der Staatsregierung verfolgte „bayerische Weg“ beinhalte, das Wettbe-

22 Rohrer, Es kann keinen „bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der DSGVO geben“, vom 17. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/17/es-kann-keinen-bayerischen-weg-bei-der-umsetzung-der-dsgvo-geben/chapter:1, abgerufen am 15. Juni 2020; § 38 Abs. 1 S. 1 BDSG 2018: „Ergänzend zu Artikel 37 Abs. 1 Buchstabe b und c der Verordnung (EU) 2016/679 benennen der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter eine Datenschutzbeauftragte oder einen Datenschutzbeauftragten, soweit sie in der Regel mindestens zehn Personen ständig mit der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigen“ – die Benennungsgrenze wurde mit dem 2. DSAnpUG-EU vom 20. November 2019 auf 20 Personen geändert, vgl. Art. 12 Ziff. 9 des 2. DSAnpUG-EU.

23 Rohrer, Es kann keinen „bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der DSGVO geben“, S. 2, vom 17. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/17/es-kann-keinen-bayerischen-weg-bei-der-umsetzung-der-dsgvo-geben/chapter:1, abgerufen am 15. Juni 2020.

24 Rohrer, Es kann keinen „bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der DSGVO geben“, S. 2, vom 17. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/17/es-kann-keinen-bayerischen-weg-bei-der-umsetzung-der-dsgvo-geben/chapter:1, abgerufen am 15. Juni 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werbsrecht entsprechend zu ändern, sei dies auch aus Sicht des BayLDA ein „guter Weg“.[25]

Zusammenfassen lässt sich die Stellungnahme *Kranigs* gegenüber der DAZ mit dessen Aussage – wohl auch in Richtung der Staatsregierung –, dass „wir, das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht, als vom bayerischen Gesetzgeber bestimmte (unabhängige) Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich in Bayern alleine und unabhängig zu entscheiden haben, welche aufsichtliche Maßnahmen wir zur Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzrechts ergreifen und welche wir nicht ergreifen.“.[26]

Die „völlige Unabhängigkeit“ der Aufsichtsbehörden stand spätestens nach einem Urteil des EuGH im Jahr 2010 zur Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden außer Frage und ist darüber hinaus in Art. 52 Abs. 1 DSGVO ausdrücklich normiert.[27] Dies wirft die Frage nach den Beweggründen der Staatsregierung, die zum Ministerratsbeschluss vom 5. Juni 2018 geführt haben, auf.

Anhaltspunkte hierfür lassen sich in einer Stellungnahme des BayLfD *Petri* zum Ministerratsbeschluss finden. Ebenfalls auf Anfrage der DAZ erklärte dieser: „Dazu möchte ich festhalten, dass der Beschluss die unabhängige Amtsführung der beiden bayerischen Datenschutzbehörden nicht berühren kann und vermutlich auch nicht will. Der Beschluss dient wohl in erster Linie dazu, den Mittelstand zu beruhigen.“.[28]

---

25 Rohrer, Es kann keinen „bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der DSGVO geben“, vom 17. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/17/es-kann-keinen-bayerischen-weg-bei-der-umsetzung-der-dsgvo-geben/chapter:1, S. 2, abgerufen am 15. Juni 2020; Bayern brachte dann auch am 6. Juli 2018 den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung zivilrechtlicher Vorschriften an die Datenschutz-Grundverordnung ein, wonach das Datenschutzrecht aus dem Anwendungsbereich des UWG herausgenommen werden sollte, Drs. 304/18, 26. Juni 2018.

26 Rohrer, Es kann keinen „bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der DSGVO geben“, S. 1, vom 17. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/17/es-kann-keinen-bayerischen-weg-bei-der-umsetzung-der-dsgvo-geben/chapter:1, abgerufen am 15. Juni 2020.

27 EuGH, Urt. v. 9. März 2010, RS C – 518/07; zuvor geregelt in Art. 28 Abs. 1 S. 2 Richtlinie 95/46/EG.

28 „Innenministerium Bayern: Apotheken brauchen keinen Datenschutzbeauftragten“, S. 3, vom 15. August 2018, https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/08/14/innenministerium-bayern-apotheken-brauchen-keinen-datenschutzbeauftragten/chapter:1, abgerufen am 24. September 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Andere Stimmen wiederum vermuteten, dass die Staatsregierung beim Ministerratsbeschluss vor allem die wenige Monate später anstehenden Landtagswahlen im Blick gehabt haben dürfte.[29]

Diese Anhaltspunkte deuten darauf hin, dass die Staatsregierung vermeintlich „populäre“ Beschlüsse verabschieden wollte.

II. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht von 1978 bis 2018

Weitaus weniger gut dokumentiert ist, wie Staatsregierungen und Landtag den „bayerischen Weg“ vor Geltung der DSGVO interpretiert hatten. Auch wenn die Staatsregierungen, der Landtag und auch die BayLfD immer wieder auf einen „bayerischen Weg“ im Datenschutzrecht Bezug nahmen, ergibt sich deren Verständnis des „bayerischen Wegs“ nur aus dem Zusammenhang. Ein solcher Weg wurde nicht – wie im Jahr 2018 – von der Staatsregierung vorgegeben.

Erwähnung findet der „bayerische Weg“ beispielsweise im Jahr 1985. So erklärte der BayLfD *Stollreither* im Siebten Tätigkeitsbericht über die Tätigkeit des LfD (nachfolgend: „(X) Tätigkeitsbericht des LfD“), dass er glaube, dass sich bei der Erfüllung der Aufgaben des LfD der „bayerische Weg“ bewährt habe.[30]

Was unter dem „bayerischen Weg“ verstanden wurde, lässt sich aus der im Achten Tätigkeitsbericht des LfD dokumentierten Behandlung des Siebten Tätigkeitsberichts des LfD im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts und Kommunalfragen des Bayerischen Landtags erahnen. So äußerte der Abgeordnete *Warnecke* (SPD) in diesem Ausschuss, dass dem LfD die „Türen und Schränke der Behörden“ weiter offenstehen würden als den Kontrollinstanzen anderer Länder.[31] Er merkte gleichwohl an, dass dieser

---

29 Vgl. „DSGVO: Der Bayerische Weg zu einer bürgernahen und mittelstandfreundlichen Anwendung“, 13. August 2018, https://www.projekt29.de/datenschutz-grundverordnung-ds-gvo-der-bayerische-weg-zu-einer-buergernahen-und-mittelstandsfreundlichen-anwendung/, abgerufen am 15. Mai 2020; Mühlbauer, „Bayern bringt Gesetz gegen DSGVO-Abmahnungen ein“, 3. Juli 2018, https://www.heise.de/tp/features/Bayern-bringt-Gesetz-gegen-DSGVO-Abmahnungen-ein-4096128.html, abgerufen am 15. Mai 2020.

30 Siebter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 10/8252, 30. Oktober 1985, S. 4; Tätigkeitsberichte ohne weitere Bezugnahme sind Tätigkeitsberichte des BayLfD.

31 In Bayern, wie auch in anderen Bundesländern, war der Umfang der Prüfungskompetenz des LfD streitig, vgl. hierzu Siebter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 10/8252, 30. Oktober 1985, S. 83 ff. Im Vordergrund stand dabei, ob neben der Verarbeitung von Daten in Dateien auch die Verarbeitung von Daten in Akten

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Umstand nicht auf das „Wohlverhalten“ der Behörden gestützt werden dürfe, sondern der LfD über entsprechende Kontrollrechte verfügen müsse.[32]

Dass mit dem „bayerischen Weg“ das Verhältnis zwischen dem LfD und den von diesem beaufsichtigten öffentlichen Stellen beschrieben wurde, lässt sich auch daran erkennen, dass sich der Abgeordnete *Regensburger* (CSU), ebenfalls im Ausschuss, gegen eine „stärkere Artikulierung des Datenschutzbeauftragten in der Öffentlichkeit“ aussprach und den „etwas lautloseren Weg“ des LfD *Stollreither* als sachdienlicher erachtete. So habe der LfD „keinerlei Schwierigkeiten“ im Umgang mit den bayerischen Behörden, „alle Türen und Schränke“ stünden ihm offen. Hiermit widersprach er dem Abgeordneten *Warnecke*, der sich gerade für eine stärkere Artikulierung des LfD in der Öffentlichkeit ausgesprochen hatte.[33]

Hervorzuheben ist, dass der Abgeordnete *Warnecke* bereits 1986 darauf hingewiesen hatte, dass bei der „Erörterung“ eines „bayerischen Wegs“ zu beachten sei, dass die „Datenschutzbelange“ bundesweit gleichermaßen gelten würden – 35 Jahre später ist es, wie bereits ausgeführt, der Präsident der BayLDA *Kranig*, der auf die Vereinbarkeit eines „bayerischen Wegs“ nun mit dem in den Mitgliedstaaten der Union einheitlich zu vollziehenden Recht eingeht.[34]

Deutlicher als noch der erste LfD *Stollreither* wird dessen Nachfolger, der LfD *Oberhauser*, im Neunten Tätigkeitsbericht des LfD für den Berichtszeitraum 1986/1987. Dieser erklärte, den vom LfD *Stollreither* eingeschlagenen „bayerischen Weg“ fortzusetzen. Danach habe der LfD *Stollreither* „nicht die Konfrontation mit den kontrollierten Stellen, sondern die Zusammenarbeit mit ihnen gesucht“. Da der Datenschutz in Bayern gewährleistet sei, gebe der Erfolg dem LfD *Stollreither* Recht.[35]

In diese Richtung äußerte sich auch der Abgeordnete *Warnecke* in der Parlamentsdebatte zu Eilanträgen der Fraktionen von SPD und GRÜNEN

---

unter die Aufsicht durch den LfD falle, vgl. Art. 1 Abs. 2 S. 1 BayDSG 1978: „Dieses Gesetz schützt personenbezogene Daten, die in Dateien gespeichert, verändert, gelöscht oder aus Dateien übermittelt werden.“.

32 Achter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/60, 14. November 1986, S. 74.

33 Achter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/60, 14. November 1986, S. 74.

34 Achter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/60, 14. November 1986, S. 74; vgl. Kapitel I.

35 Neunter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/4766, 18. Dezember 1987, S. 6; unerwähnt bleibt, dass das Bayerische Justizministerium gegenüber dem LfD Stollreither auf „Blockadekurs“ ging, vgl. Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/26, 21. Mai 1987, S. 1669.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zur Prüfungskompetenz des LfD, nachdem dieser durch einen Ministerratsbeschluss im Jahr 1987, so der Abgeordnete *Bäumer* von den GRÜNEN, „entmachtet“ worden sei.[36] Nach dem Abgeordneten *Warnecke* war die Amtszeit des LfD *Stollreither* von „nicht überbietbarer Loyalität“ gegenüber der Staatsregierung geprägt. Die „Linie“ des LfD sei „die vertrauliche Beratung und die Konfliktvermeidung“ gewesen. *Stollreither* sei immer „der Loyale“ gewesen, der „Mann, der die Gespräche hinter geschlossenen Türen führen wollte, um keine unnötigen Desavouierungen stattfinden zu lassen“.[37]

Der Abgeordnete *Brosch* (CSU) erklärte bei der Debatte um die Zustimmung zur Berufung des Nachfolgers des LfD *Stollreither* im Jahr 1987, dass der LfD *Strollreither* dem Amt „Profil und Statur gegeben habe“. Vor allem habe er Beanstandungen nicht „marktschreierisch im Land Bayern durch die Gassen getragen“ und dem „bayerischen Weg“ in „Deutschland Anerkennung verschafft, und wir haben in Bayern Erfolge auf diesem Weg ganz gut vorweisen können“.[38]

Vieles spricht daher dafür, dass der erste LfD *Stollreither* den „bayerischen Weg“ im Datenschutzrecht nicht nur entscheidend geprägt, sondern vielmehr (mit)begründet hat. Dieser von *Stollreither* „eingeschlagene“ Weg zeichnet sich durch ein Amtsverständnis aus, wonach die Ziele des Datenschutzgesetzes durch ein Zusammenwirken von Aufsichtsbehörden und beaufsichtigten Stellen erreicht werden sollen. Deren Verhältnis soll von gegenseitigem Vertrauen und gleichgelagertem Interesse, nämlich dem Schutz der von der Verarbeitung betroffenen Personen geprägt sein. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht ist daher vor allem der „Weg“ der LfD.[39]

Dem Amtsverständnis des LfD *Stollreither* dürften sich jedoch nicht nur dessen Nachfolger, sondern auch die Aufsichtsbehörden für den nicht-

---

36 Vgl. Abgeordneter Bäumer (DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 11/26, 21. Mai 1987, S. 1672; Dringlichkeitsanträge aus den Reihen der SPD und den GRÜNEN zur Prüfungskompetenz, Drs. 11/1856, 12. Mai 1987 und Drs. 11/2010, 20. Mai 1987.

37 Vgl. Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/26, 21. Mai 1987, S. 1670.

38 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/33, 22. Juli 1987, S. 2158.

39 Vgl. auch Abgeordneter Ritter (SPD), Plenarprokotoll 17/133, 6. Juni 2018, S. 12 in Bezug auf den Ministerratsbeschluss zur DSGVO: „Was hier allerdings von der CSU als „bayerischer Weg“ der Staatsregierung verkauft wird, ist überhaupt nicht der „bayerische Weg „der Staatsregierung, sondern der schon lange praktizierte „bayerische Weg“ der unabhängigen Datenschutzbeauftragten des Bayerischen Landtags“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

öffentlichen Bereich (die sieben bayerischen Bezirksregierungen Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben) und ab 2001 die Regierung von Mittelfranken als die allein zuständige Aufsichtsbehörde sowie seit 2009 das BayLDA verpflichtet gefühlt haben bzw. weiterhin verpflichtet fühlen.

So zitiert etwa der Abgeordnete *Ritter* im Jahr 2018 den Präsidenten des BayLDA *Kranig,* wonach dieser darauf hingewiesen habe, „dass für ihn nach wie vor die Praxis mit Beratung und Hinweisen vor Sanktionen gelten wird".[40] Auch das BayLDA verfolgt danach wohl primär den Weg der Unterstützung der Daten verarbeitenden nicht-öffentlichen Stellen, um so – gemeinsam mit diesen – den Schutz der von der Verarbeitung betroffenen Personen sicherzustellen.

III. Ergebnis

Festhalten lässt sich, dass der „bayerische Weg" im Datenschutzrecht seit jeher ein „Weg der Datenschutzaufsicht" war. Damit sollte allerdings das Verhältnis der Aufsichtsbehörden zu den von ihnen beaufsichtigten Stellen beschrieben werden und nicht die Trennung der Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen.

Dies gilt auch für den im Jahr 2018 von der Staatsregierung beschlossenen „bayerischen Weg". Auch dieser bezog sich vor allem auf die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden, insbesondere die Tätigkeit des BayLDA. Der beschlossene „bayerische Weg" stieß (zu Recht) auf Kritik, da sich dieser kaum mit den Bestrebungen der DSGVO nach einer Harmonisierung des Datenschutzrechts, aber auch der Datenschutzaufsicht, vereinbaren lässt. Wie in dieser Arbeit unter Kapitel F., I. bei der Bewertung der Forderung nach einer Zentralisierung der Datenschutzaufsicht dargestellt, sind „Sonderwege" in der Datenschutzaufsicht – insbesondere in der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen – abzulehnen, da diese den Zielen der DSGVO entgegenstehen.

40 Abgeordneter Ritter (SPD), Plenarprokotoll 17/133, 6. Juni 2018, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

C. Die Datenschutzaufsicht in Deutschland und der Europäischen Union

Die seit dem 25. Mai 2018 Anwendung findende DSGVO wurde außerhalb der Rechtswissenschaft vor allem als Vereinheitlichung des Datenschutzrechts in der Europäischen Union wahrgenommen.[41]

Die DSGVO zielt allerdings neben der Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens insbesondere auch auf die (einheitliche) Durchsetzung des Datenschutzrechts ab. Aufgrund der Erfahrungen, die mit der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (nachfolgend: „RL 95/46/EG“) gemacht worden waren, wurde in den Verhandlungen zur DSGVO besonderen Wert auf die Sicherstellung der einheitlichen Umsetzung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelegt.[42] So sollte unter anderem ein unterschiedliches Datenschutzniveau in den Mitgliedsstaaten, das von Unternehmen ausgenutzt werden könnte, vermieden werden.[43] Die Einheitlichkeit des europäischen Datenschutzrechts auf Ebene der Normanwendung stellt daher eines der wesentlichen mit der DSGVO verfolgten Ziele dar.[44]

Einen Beitrag hierzu sollen die nach Art. 51 Abs. 1 DSGVO verpflichtend von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Aufsichtsbehörden leis-

---

41 Zum räumlichen Anwendungsbereich, vgl. Art. 3 DSGVO.

42 Nguyen, Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa, ZD 2015, S. 265; Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 168, Rn. 87: „Derzeit gibt es große Unterschiede in Bezug auf die Positionen der Datenschutzbehörden in den 27 Mitgliedstaaten. Der Grund hierfür liegt in den Unterschieden in der geschichtlichen Entwicklung, der Rechtsprechung, Kultur und den internen Organisationen der Mitgliedstaaten, aber auch daran, dass es Art. 28 DSRL in mehrerlei Hinsicht an Präzision mangelt. Außerdem wurde die Richtlinie in einigen Gebieten bis zu einem gewissen Grad schlecht umgesetzt. Das hat zu großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten geführt, unter anderem bezüglich der Position, den Ressourcen und den Befugnissen der Datenschutzbehörden.“; die RL 95/46/EG habe nicht verhindern können, dass der Datenschutz in der Union unterschiedlich gehandhabt wurde, vgl. Erwägungsgrund (ErwG) 9 DSGVO; RL 95/46/EG in Amtsblatt Nr. L 281, 23. November 1995, S. 0031 – 0050.

43 Vgl. Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 2.

44 Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten.[45] Dabei nennt Art. 51 Abs. 1 DSGVO auch ausdrücklich die zwei wesentlichen Ziele der Datenschutzaufsicht: Diese soll zum einen die Grundrechte und Grundfreiheiten der von der Verarbeitung betroffenen Personen schützen und zum anderen den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union erleichtern.[46]

Im Vergleich zur RL 95/46/EG wurde bei der DSGVO aufgrund der beabsichtigten Vereinheitlichung der Aufsicht erhebliches Gewicht auf die Regelung der Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden gelegt. Wo dies in der Richtlinie in drei Vorschriften geregelt ist (Art. 28 bis 30 der RL 95/46/EG), finden sich in der DSGVO in den Art. 51 bis 76 nun weitreichende Bestimmungen zu den Aufsichtsbehörden, deren Aufgaben und Befugnissen und insbesondere auch zu der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten.[47] Dies da es gerade auch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten sind, die „im Alltag über den Erfolg der Reform entscheiden" werden.[48] Von einer Zentralisierung der Aufsicht bei einer von den EU-Organen geleiteten EU-Eigenverwaltung oder der Einrichtung einer „Superdatenschutzbehörde" auf europäischer Ebene wurde jedoch abgesehen.[49]

---

45 Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einrichtung von Aufsichtsbehörden findet sich in Art. 8 GRCh, vgl. Weichert, in: Däubler u.a., EU-DSGVO BDSG, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 2.

46 Vgl. Grittmann, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 4; dabei dienen die Aufsichtsbehörden, so Ziebarth, nicht unmittelbar der Förderung des freien Datenverkehrs, sondern fördern diesen nur mittelbar durch einen unionsweit vergleichbar hohen Schutz personenbezogener Daten, vgl. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 20.

47 Vgl. Grittmann: in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 1: „nicht zuletzt in dieser Regelungsbreite kommt die gesteigerte Bedeutung der notwendigen aufsichtsrechtlichen Strukturen zum Ausdruck"; zur Entwicklung der Regelung der Aufsichtsbehörden in der DSGVO vgl. Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 3; nach Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 113, sind „die wohl wichtigsten Kapitel der Grundverordnung diejenigen über die Aufsichtsbehörden (Kapitel VI) und deren Zusammenarbeit (Kapitel VII).".

48 Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 113, Rn. 2.

49 Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 4; Dix, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 56, Rn. 1; Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 1; insbesondere wurde auch die Rolle der Kommission, entgegen dem KommE zur DSGVO beschränkt, vgl. hierzu Ronellenfitsch, Fortentwicklung des Datenschutzes, DuD 2012, S. 561, 563: „Datenschutz wird zum „Trojaner" der Kommission"; sowie v. Lewinski, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483, 1486 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachfolgend wird die Organisation der Datenschutzaufsicht auf europäischer und nationaler Ebene kurz dargestellt. Dies soll der besseren Einordnung der Ausführungen zur Entwicklung der Datenschutzaufsicht (in Bayern) in Kapitel D. sowie als Grundlage für die Überlegungen zur Zentralisierung der Aufsicht in Kapitel F. dienen.

I. Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten

In Kapitel 6 Abschnitt 1 der DSGVO werden in den Art. 51 bis 54 die Rahmenbedingungen für die nach Art. 51 Abs. 1 DSGVO zu errichtenden Aufsichtsbehörden aufgeführt. Daneben wird den Mitgliedstaaten in einigen Punkten eine gewisse Ausgestaltungsfreiheit eingeräumt.[50] Eine solche besteht beispielsweise gemäß Art. 51 Abs. 1 DSGVO, wonach jeder Mitgliedstaat selbst regelt, ob eine oder mehrere Aufsichtsbehörden errichtet werden oder auch gemäß Art. 52 Abs. 4 bis 6 DSGVO, nach dem die Mitgliedstaaten u.a. die Ausstattung der Aufsichtsbehörde sicherzustellen haben.

Mit der den Mitgliedstaaten zugewiesenen Aufgabe der Einrichtung der Aufsichtsbehörden und des Vollzugs des europäischen Rechts folgt die DSGVO Art. 291 Abs. 1 und Art. 197 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV) i.V.m. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV).[51]

Einzelne Vorgaben der DSGVO in Bezug auf die Einrichtung der Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten sollen nachfolgend hervorgehoben werden.

1. Errichtung einer oder mehrerer Aufsichtsbehörden

Es ist den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie eine oder mehrere unabhängige Aufsichtsbehörden errichten, vgl. Art. 51 Abs. 1 DSGVO. Hierbei dürfte es sich vor allem um ein Zugeständnis an die (bestehende) Struktur der Datenschutzaufsicht in Deutschland bzw. an den Aufbau der Bundesrepublik Deutschland als föderalen Bundesstaat handeln. Grundsätzlich gilt,

50 Vgl. Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 3.
51 Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 113, Rn. 2; Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass die DSGVO vom Prinzip „ein Mitgliedstaat = eine Aufsichtsbehörde" geprägt ist.[52]

2. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden

Die Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten handeln bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse nach der DSGVO gemäß Art. 52 Abs. 1 DSGVO völlig unabhängig. Während die Formulierung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 der RL 95/46/EG noch einen Auslegungsspielraum hinsichtlich der dort geforderten „völligen Unabhängigkeit" – mit der Folge eines Rechtsstreits u.a. Deutschlands mit der Kommission vor dem EuGH – eröffnet hatte, ist die Auslegung der Anforderung der „völligen Unabhängigkeit" heute grundsätzlich unstrittig.[53] So ist die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden auch im Primärrecht festgeschrieben worden. Nach Art. 8 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) muss die Aufsicht über die Einhaltung der Verordnung „von einer unabhängigen Stelle" bzw. nach Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV „von unabhängigen Behörden" überwacht werden.[54]

---

52 Vgl. Hermerschmidt, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 19, Rn. 4 u. ders. a.a.O. Art. 68, Rn. 27.

53 U.a. Urteil des EuGH zur völligen Unabhängigkeit, C-518/07 und Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Österreich (EuGH, C-614/10) und Ungarn (EuGH, C-288/12); vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 2 f.; Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 1 ff.

54 Zu den unterschiedlichen Begrifflichkeiten der "Unabhängigkeit" und "völligen Unabhängigkeit" vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 13 m.w.N. und v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 52, Rn. 4 zur Steigerung der "Unabhängigkeit" zur "völligen Unabhängigkeit"; zu Art. 8 Abs. 3 GRCh und den hiervon erfassten Aufsichtsbehörden, vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 1, Fn. 2; ausdrücklich darauf hingewiesen werden soll, dass die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden für bspw. Unternehmen zur Folge hat, dass sie sich gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden nicht an übergeordnete Behörden wenden können, sondern gerichtlichen Rechtsschutz suchen müssen, vgl. Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Ausstattung der Aufsichtsbehörden

Da die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten vor Geltung der DSGVO wohl grundsätzlich „häufig personell unterbesetzt und chronisch unterfinanziert" waren, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 52 Abs. 4 DSGVO sicherstellen, dass jede Aufsichtsbehörde mit den zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnissen erforderlichen Ressourcen ausgestattet ist.[55]

4. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden

Ganz erhebliche Bedeutung wurde der Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten beigemessen.[56] So soll durch „Selbstkoordination und Selbstregulation" der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten ein einheitlicher Vollzug der DSGVO sichergestellt werden.[57] Hierdurch sollen im Europäischen Wirtschaftsraum gleiche Anforderungen und Voraussetzungen für nicht-öffentliche Stellen geschaffen werden.

Im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen kommt den nationalen Gesetzgebern aufgrund verschiedener Öffnungsklauseln weiterhin ein gewisser eigener Spielraum bei der Ausgestaltung des Datenschutz-

---

55 Vgl. zur Ausstattung der Aufsichtsbehörden sowohl in der Union als auch in Deutschland, Schütz, in: Roßnagel/Friedewald/Hansen, Die Fortentwicklung des Datenschutzes, Zum Leben zu wenig, zum Sterben zu viel? Die finanzielle und personelle Ausstattung deutscher Datenschutzbehörden im Vergleich, S. 251 ff.; vgl. auch BVerfGE 133, 277 ff., Rn. 217 wonach der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden „angesichts der Kompensationsfunktion der aufsichtlichen Kontrolle für den schwach ausgestalteten Individualrechtsschutz" besondere Bedeutung (dort in Bezug auf den Grundrechtsschutz im Zusammenhang mit der Antiterrordatei) zukomme und dies bei ihrer Ausstattung zu berücksichtigen sei; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutzgrundverordnung, COM(2020) 264 final, S. 7.

56 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutzgrundverordnung, COM(2020) 264 final, S. 5 f.

57 Vgl. Roßnagel, Zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Aufsichtsbehörden durch die DSGVO, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rechts zu.[58] Dies ist auch in Bezug auf eine Harmonisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zu berücksichtigten.

Auf die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden wird in diesem Kapitel auch unter III. „Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Deutschland" und V. „Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union" eingegangen.

II. Aufsichtsbehörden in Deutschland

Zu den Anforderungen der DSGVO an die Organisation der Datenschutzaufsicht kommen die sich aus der Staatsorganisation Deutschlands als föderaler Bundesstaat ergebenden Rahmenbedingungen. Die Datenschutzaufsicht fügt sich ein in die aus dem Grundgesetz hervorgehende Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern und der Trennung zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich im Datenschutzrecht.[59] Die Organisation der Aufsicht in der Bundesrepublik Deutschland ist danach eine Kombination aus einer föderalistischen und sektoriellen (bzw. sektoralen) Struktur.[60]

1. Aufsichtsbehörde des Bundes – Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Als Aufsichtsbehörde auf Bundesebene ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) eingerichtet.

Die Entscheidung für die Einrichtung eines Bundesbeauftragten fiel bereits mit dem ersten BDSG im Jahr 1977 (nachfolgend: BDSG 1977), dort

58 Insoweit wird auch davon gesprochen, dass die DSGVO „in Teilen eher eine Richtlinie im Verordnungsgewand" sei, vgl. Kühling/Martini, Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht, EuZW 2016, S. 448, bzw. aufgrund der Öffnungsklauseln nur „fragmentarischen Verordnungscharakter" habe bzw. ein „Handlungsformenhybrid" sei, a.a.O. S. 449.

59 Auch wenn die DSGVO grds. nicht zwischen Regelungen für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich differenziert, ist diese Trennung im nationalen Recht (wenn auch nicht wie noch vor der Geltung der DSGVO) weiterhin angelegt und u.a. mit den Öffnungsklauseln der DSGVO auch in dieser zu finden (öffentliches Interesse), vgl. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 11 und Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., S. 403 ff.

60 Vgl. Grittmann, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

noch als „Bundesbeauftragter für den Datenschutz" (BfD).[61] Seit dem 1. Januar 2016 ist der BfDI oberste Bundesbehörde, um die von der DSGVO geforderte völlige Unabhängigkeit sicherzustellen.[62]

Der BfDI ist nach § 9 Abs. 1 S. 1 BDSG für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Bundes, auch soweit diese als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, zuständig. Daneben ist der BfDI unter den Voraussetzungen von § 9 Abs. 1 S. 2 BDSG auch für Auftragsverarbeiter zuständig, die als solche nicht-öffentliche Stellen sind. Damit ist § 9 BDSG die zentrale Regelung zur Zuständigkeit des BfDI in Abgrenzung zur sachlichen Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden der Länder.[63]

Neben der Zuständigkeit nach § 9 BDSG ist der BfDI aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen auch für die Aufsicht in weiteren Bereichen zuständig – dies wird als sektorielle (auch: sektorale) Zuständigkeit bezeichnet.[64] So ist der BfDI beispielsweise nach § 115 Abs. 4 TKG für die Aufsicht über die Verarbeitung bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Telekommunikationsdiensten oder nach § 42 Abs. 3 PostG für die Verarbeitung bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Postdienstleistungen zuständig. Diese Zuweisung der Zuständigkeit zum BfDI erfolgte, um nach Wegfall des Postmonopols eine Zersplitterung der Aufsicht zu verhindern und die Nutzer dieser Dienste nicht mit „unüberschaubaren" Zuständigkeitsverteilungen zu konfrontieren.[65] Ebenfalls vor diesem Hintergrund ist die Zuständigkeit des BfDI durch das 2. DSAnpUG-EU über die bereits nach § 115 Abs. 4 TKG bestehende Zuständigkeit hinaus gemäß § 9 Abs. 1 BDSG insgesamt auf Kommunikationsunternehmen erweitert worden.[66]

Der BfDI ist daneben nach § 17 Abs. 1 S. 1 BDSG auch zentrale Anlaufstelle (ZASt) im Sinne von ErwG 119 S. 2 DSGVO.[67] Die ZASt soll

61 Vgl. § 17 BDSG 1977; Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 8.
62 Hierzu: v. Lewinski, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228 ff.; Thomé, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130; zu den Gründen für die Einrichtung als oberste Bundesbehörde vgl. auch unter Kapitel F.,II., 1.
63 Vgl. Thiel, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 9, Rn. 1.
64 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 9, Rn. 1; Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 17; „sektoral" bspw. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51. Rn. 9; zu den Zuständigkeiten des BfDI, Bange, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 9, Rn. 8.
65 Vgl. Thomé, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130, m.w.N.;
66 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 9, Rn. 4, 31.
67 Hermerschmidt, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 17, Rn. 26 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

als Bindeglied zwischen den Aufsichtsbehörden in Deutschland, den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten in der Union und dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) sowie der Kommission dienen und sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden am Kohärenzverfahren nach Art. 63 ff. DSGVO wirksam beteiligt werden.[68]

Zu beachten ist, dass die ZASt zwar dem BfDI angegliedert ist, die Aufgaben der ZASt allerdings organisatorisch von denen des BfDI zu trennen sind.[69]

2. Aufsichtsbehörden der Länder für den öffentlichen Bereich

Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen der Länder wird jeweils durch die heute in allen Ländern zu findende Einrichtung eines Landesbeauftragten für (den) Datenschutz wahrgenommen.[70]

Die Fremdkontrolle der Verarbeitung bei öffentlichen Stellen findet sich bereits im ersten HDSG von 1970 (HDSG 1970) sowie dem ersten BDSG und gehört zu den zentralen Elementen des deutschen Datenschutzrechts. Die Bedeutung der externen Datenschutzkontrolle, ausgeübt durch unabhängige Aufsichtsbehörden, wurde sowohl vom BVerfG als auch dem EuGH immer wieder betont.[71] In dieser Arbeit wird in Kapitel E. auf die Entscheidung für die Fremdkontrolle in den Anfängen des Datenschutzrechts sowie die Etablierung der Einrichtung des LfD eingegangen.

---

68 Vgl. 27. Tätigkeitsbericht des BfDI, S. 121; zur zentralen Anlaufstelle außerhalb des Kohärenzverfahrens, vgl. Klabunde, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 60, Rn. 18.

69 Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 24.

70 Dabei weichen die Bezeichnungen voneinander ab, bspw. in Sachsen bezeichnet als Sächsischer Datenschutzbeauftragter, vgl. § 14 ff. SächsDSDG; Übersicht über die Landesdatenschutzbeauftragten: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Anschriften_Links/anschriften_links-node.html, abgerufen am 16. Juli 2020; die Ausgestaltung mit einer monokratischen Behördenspitze wird teilweise kritisiert, da die Güte der Aufsicht „von deren Leitung abhänge", so v. Lewinski, Brauchen wir einen Informationsbeauftragten, in: Dix u.a., Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 265, 282.

71 BVerfGE 61, 1 (44, 46); EuGH C-518/07, NJW 1265, Rn. 17 ff.; Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 51, Rn. 2, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Aufsichtsbehörden der Länder für den nicht-öffentlichen Bereich

Für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen ist in allen Ländern mit Ausnahme Bayerns ebenfalls ein bzw. der Landesbeauftragte/r für (den) Datenschutz zuständig.[72] In Bayern ist das BayLDA für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständig. Allein in Bayern besteht damit eine Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen fort, die in den ersten Jahren des Datenschutzrechts in fast allen Bundesländern vorzufinden war.

Auf die Gründe für das Zusammenführen der Aufsicht bzw. der Beibehaltung der Trennung in Bayern wird in Kapitel D., X. und Kapitel E. ausführlich eingegangen.

4. Sektorielle Aufsicht

Die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei bestimmten Stellen wird auch nach sachlichen Gründen bestimmt.[73] Hierzu zählt wie bereits ausgeführt auch die Trennung in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Auch wenn diese institutionell nur noch im Freistaat Bayern erfolgt, ist sie regelungstechnisch doch weiterhin im BDSG und den Landesdatenschutzgesetzen angelegt.[74] Daneben besteht eine sektorielle Aufsicht in den folgenden Bereichen:

a) Post und Telekommunikation

Hierzu zählt beispielsweise die bereits angesprochene Zuständigkeit des BfDI nach § 115 Abs. 4 TKG für die Verarbeitung bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Telekommunikationsdiensten oder nach § 42 Abs. 3

72 Übersicht über die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Anschriften_Links/anschriften_links-node.html, abgerufen am 16. Juli 2020.

73 Vgl. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl, Art. 51, Rn. 10; König, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Grundverordnung, DuD 2013, S. 101 ff.

74 Grittmann, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 7; Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

PostG im Rahmen der Verarbeitung für das geschäftsmäßige Erbringen von Postdienstleistungen.

b) Kirchen, religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften

Für die Kirchen bestimmt Art. 91 Abs. 1 DSGVO, dass deren bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der DSGVO geltenden eigenen datenschutzrechtlichen Regelungen auch weiterhin angewendet werden können.[75] Liegen entsprechende Reglungen vor, können die Kirchen auch eine kircheneigene, selbstverwaltete Aufsicht über die Einhaltung der aufgestellten datenschutzrechtlichen Regelungen einrichten.[76]

Sowohl die römisch-katholische als auch die evangelische Kirche haben hiervon Gebrauch gemacht und ihre eigenen Kirchendatenschutzgesetze entsprechend Art. 91 Abs. 1 DSGVO an die DSGVO angepasst.[77] Damit einhergehend haben sowohl die römisch-katholische als auch die evangelische Kirche eigene Aufsichtsbehörden errichtet.[78]

Dabei dürften für den Fall, dass diese die Anforderungen der DSGVO nicht erfüllen, subsidiär die staatlichen Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über die Verarbeitung bei der jeweiligen Kirche und deren Einrichtungen zuständig sein.[79]

---

75 Vgl. Tinnefeld, Das Verhältnis von DS-GVO und nationalen kirchlichen Sonderregelungen, ZD 2020, S. 145 ff., dort unzutreffend der 25. Mai 2018 als Stichtag genannt; Gola, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 91, Rn. 1; als „nicht unproblematisch" wurde bewertet, dass dies nur für bereits bestehende Regelungen gilt, so, noch zum KommE für die DSGVO, v. Lewinski, Europäisierung des Datenschutzrechts, DuD 2012, S. S. 564, 566.

76 Die Einrichtung einer eigenen Aufsichtsbehörde ist jedoch nicht zwingend, Art. 91 Abs. 2 DSGVO spricht von einer Aufsichtsbehörde „spezifischer Art", vgl. Herbst, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 91, Rn. 18.

77 Inwieweit dies gelungen ist, vgl. Hoeren, Kirchlicher Datenschutz nach der Datenschutzgrundverordnung, NVwZ 2018, S. 373 ff.

78 Vgl. § 42 Abs. 1 KDG und § 39 Abs. 1 – 3 DSG-EKD; daneben besteht in der röm.-kathol. Kirche eine Pflicht zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten (§§ 36 ff. KDG) und in der ev. Kirche die Pflicht zur Bestellung eines örtlichen Beauftragten (§§ 36 ff. DSG-EKD).

79 Tinnefeld, Das Verhältnis von DS-GVO und nationalen kirchlichen Sonderregelungen, ZD 2020, S. 145, 148.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Medien

Auf die Datenverarbeitung bei den Medien finden die Vorschriften der DSGVO teilweise keine Anwendung, etwa soweit dies die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken betrifft (allg. als „Medienprivileg" bezeichnet). Dies geht zurück auf die Öffnungsklausel des Art. 85 Abs. 2 DSGVO, von der insbesondere mit den Landespresse- und Landesmediengesetzen Gebrauch gemacht wurde.[80]

Für die Aufsicht über die Verarbeitung gelten ebenfalls Besonderheiten.[81] So unterliegt der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht der Aufsicht durch die staatlichen Aufsichtsbehörden, da dieser nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG staatsfern organisiert sein muss.[82] Für die Aufsicht ist vielmehr regelmäßig ein Rundfunkdatenschutzbeauftragter zuständig, der Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 51 DSGVO ist.[83]

Weitaus weniger einheitlich ausgestaltet ist die Aufsicht über die Verarbeitung bei privaten Rundfunk- und Telemedienanbietern. Die Länder haben sich hier für die Aufsicht durch die Landesmedienanstalt, den Landesbeauftragten für (den) Datenschutz, aber auch durch einen bei der Landesmedienanstalt angesiedelten Mediendatenschutzbeauftragen entschieden.[84]

---

80 Specht/Bienemann, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 85, Rn. 12.

81 Hennemann, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., § 19, Rn. 91 ff.; Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 32 ff.; König, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Grundverordnung, DuD 2013, S. 101.

82 Hiervon gibt es allerdings Ausnahmeregelungen bei den Landesrundfunkanstalten Hessischer Rundfunk, Radio Bremen und Rundfunk Berlin-Brandenburg sowie der Deutschen Welle – dort ist nur die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken von der Aufsicht durch die staatl. Aufsichtsbehörden ausgenommen, vgl. Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 33.

83 Vgl. Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 38; Übersicht über die Datenschutzbeauftragten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäß Art. 37 DSGVO, https://www.rundfunkdatenschutz.de/datenschutzaufsicht/betriebliche-datenschutzbeauftragte-im-oeffentlich-rechtlichen-r.file.html/BetrDSBoN0819.pdf, abgerufen am: 18. Juli 2020, Stand August 2019.

84 Vgl. Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 36; zur Ausgestaltung in Bayern, vgl. Gummer/Rink, Eine Aufsicht für Rundfunkmedien in Bayern, ZD 2020, S. 433 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Für den Bereich der Presse wurde auch unter der DSGVO beibehalten, dass diese keiner „originären" Datenschutzaufsicht unterliegt, wenn sie sich der freiwilligen Selbstkontrolle durch den Deutschen Presserat unterworfen hat.[85] Dieser Ausschluss jeder (staatlichen) Aufsicht wird als mit Art. 85 Abs. 2 DSGVO vereinbar angesehen.[86]

d) Verarbeitung durch Berufsgeheimnisträger

Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden gegenüber Trägern von Geheimhaltungspflichten waren vor Geltung der DSGVO umstritten und sind nun in § 29 Abs. 3 BDSG geregelt.[87] Danach werden insbesondere der Zugang der Aufsichtsbehörden zu personenbezogenen Daten und Informationen sowie der Zugang zu den Geschäftsräumen beschränkt, soweit dies zu einem Verstoß gegen die Geheimhaltungspflichten der Beaufsichtigten führen würde.[88] Der Kreis der von dieser Regelung erfassten Geheimhaltungspflichtigen ergibt sich aus der Verweisung auf § 203 Abs. 1, 2a und 3 StGB und betrifft danach unter anderem Anwälte, Ärzte und Steuerberater.[89] Die Regelung des § 29 Abs. 3 BDSG soll bezwecken, dass das Vertrauen der Mandanten und der Öffentlichkeit in den zur Geheimhaltung verpflichteten Berufsstand geschützt ist und das Mandatsverhältnis nicht mit Unsicherheit hinsichtlich der Vertraulichkeit belastet ist.[90]

Dies geht allerdings zu Lasten einer „beschränkten" Aufsicht durch die staatlichen Aufsichtsbehörden, die nicht durch die Tätigkeit einer „anderen" Einrichtung ergänzt wird.[91] Daher wird für bestimmte Bereiche wie die Verarbeitung von Daten in Kanzleien bereits seit längerem die Aufsicht beispielsweise durch die Rechtsanwaltskammern diskutiert.[92] Da die Bedeutung von § 29 BDSG in der Zukunft zunehmen wird, sollte

85 Henemann, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., § 19, Rn. 103.
86 Henemann, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., § 19, Rn. 105, m.w.N.
87 Gestützt auf die Öffnungsklausel des Art. 90 DSGVO.
88 Lapp, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 29, Rn. 30 f.
89 Vgl. zur Verweisung, Herbst, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 29, Rn. 23 f.
90 BT-Drs. 18/11325, S. 101.
91 Vgl. auch Wilhelm, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 29, Rn. 24.
92 Vgl. Zikesch/Kramer, Die DS-GVO und das Berufsrecht der Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, ZD 2015, S. 565 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dies zügig angegangen werden – dies gilt insbesondere, da nach ErwG 164 der DSGVO das Recht auf den Schutz der personenbezogenen Daten mit einer Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses „in Einklang" zu bringen ist.[93] Das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten erfordert aber auch die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts in den Berufsgeheimnissen unterliegenden Bereichen, was wiederum eine Aufsicht über die Verarbeitung nahelegt.

Eine weitere Zergliederung der Aufsicht kann hierin nicht gesehen werden, da es sich insoweit um einen „unbeaufsichtigten" Raum handelt und nicht eine bestehende Zuständigkeit neu zugewiesen wird.[94]

e) Gerichte

Eine Beschränkung der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden findet sich in Art. 55 Abs. 3 DSGVO für die von Gerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit vorgenommene Verarbeitung. Damit soll die Unabhängigkeit der Justiz bei der Ausübung ihrer gerichtlichen Aufgaben sichergestellt werden.[95] Gleichwohl sieht die DSGVO hier die Notwendigkeit der Aufsicht. Diese soll aber durch eine Selbstkontrolle der Justiz erfolgen, über die insbesondere die Einhaltung der DSGVO sichergestellt wird, Richter sowie Staatsanwälte besser für ihre Pflichten nach der DSGVO sensibilisiert und Beschwerden in Bezug auf Verarbeitungsvorgänge in Zusammenhang mit der justiziellen Tätigkeit bearbeitet werden.[96]

III. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Deutschland

1. Zusammenarbeit nach den §§ 17 – 19 BDSG

Nach Art. 51 Abs. 2 DSGVO arbeiten die Aufsichtsbehörden mit dem Ziel der einheitlichen Anwendung der Verordnung in der Union zusammen. Diese Pflicht beschränkt sich denknotwendig nicht auf die Zusammenar-

93 Vgl. Gräber/Nolden, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 29, Rn. 23.
94 Vgl. zu den von § 203 StGB geschützten Bereichen und der durch die sektorielle Aufsicht herzustellenden praktischen Konkordanz, Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, S. 323.
95 ErwG 20, S. 2 DSGVO.
96 Vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 55, Rn. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beit der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, sondern erstreckt sich, soweit in einem Mitgliedstaat mehrere Aufsichtsbehörden eingerichtet sind, auch auf diese. Soweit bei mehreren innerstaatlichen Aufsichtsbehörden ein Abstimmungsprozess zur Mitwirkung auf Ebene der Union, beispielsweise im Kohärenzverfahren, erforderlich ist, ist dem nationalen Gesetzgeber dessen Ausgestaltung nach Art. 51 Abs. 3 DSGVO überlassen. Hiervon hat der Bundesgesetzgeber mit den §§ 17 – 19 BDSG Gebrauch gemacht.

So ist beispielsweise in § 18 BDSG geregelt, dass der BfDI und die Aufsichtsbehörden der Länder in Angelegenheiten der Union mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der DSGVO zusammenarbeiten.[97] Das Kooperationsverfahren zwischen den Aufsichtsbehörden soll danach vergleichbar stark wie in der DSGVO selbst betont werden.[98] Im Vordergrund steht hierbei die Entwicklung eines gemeinsamen Standpunktes der Aufsichtsbehörden, der dann auf Ebene der Union, beispielsweise im EDSA, vertreten werden kann. Die Zusammenarbeit nach § 18 BDSG soll bei allen Sachverhalten erforderlich sein, „in denen aufgrund der Wirkung für und gegen die übrigen deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden und deren Vollzugsentscheidungen eine inhaltliche Vorabstimmung erforderlich ist".[99] Hierdurch wird das von der DSGVO auf Ebene der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten vorgegebene Prinzip der Zusammenarbeit auf die nationalen Aufsichtsbehörden übertragen.[100]

Gleichwohl findet § 18 BDSG nur dann Anwendung, wenn es sich um grenzüberschreitende Verarbeitungen handelt. Für die Abstimmung der Aufsichtsbehörden in rein innerstaatlichen Angelegenheiten trifft § 18 BDSG keine Regelung.[101]

---

97 Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes, vgl. Dix, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 18, Rn. 3 und § 17, Rn. 3; Kisker, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 32. Edt., § 18, Rn. 1.

98 Vgl. Wilhelm, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 18, Rn. 9.

99 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 90; Kisker, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 32. Edt., § 18, Rn. 2.

100 Vgl. Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 28; Selmayr spricht von einem „innerstaatlichen Kohärenzverfahren", vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 25.

101 Vgl. Thiel, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 18, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK)

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) ist ein seit 1978 existierendes Gremium. Es geht zurück auf Initiative des ersten Hessischen Datenschutzbeauftragten *Birkelbach* und sollte der „Abstimmung der Datenschutzpraxis" dienen.[102] Die damalige Bezeichnung als „Konferenz der Landesbeauftragten und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz" lässt aufgrund der zu dieser Zeit bestehenden Zuständigkeiten erkennen, dass sich die DSK mit der „Datenschutzpraxis" im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen befasste.

Neben der DSK gab es ein eigenes Gremium der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Behörden, den sog. „Düsseldorfer Kreis". Dieser geht zurück auf ein Treffen der Vertreter der Innenminister der Länder in Düsseldorf im Jahr 1977, bei dem die Auslegung und Anwendung des ersten BDSG abgestimmt werden sollte.[103]

Der Düsseldorfer Kreis etablierte sich und hatte bis 2013 und der Umwandlung zu einem Arbeitskreis der DSK Bestand.[104]

Die DSK ist aufgrund der Umwandlung des Düsseldorfer Kreises heute Gremium für die Abstimmung zur Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechts bei sowohl öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen. Sie setzt sich zusammen aus dem BfDI, den LfD und dem Präsidenten des BayLDA. Nach der Geschäftsordnung der DSK fördert diese den Datenschutz und dient der Verständigung gemeinsamer Positionen der Aufsichtsbehörden von Bund und Länder.[105]

Arbeitsergebnisse der DSK waren bzw. sind insbesondere Beschlüsse und Entschließungen.[106] Diese sind jedoch für die Aufsichtsbehörden rechtlich nicht bindend.[107] Dies führt dazu, dass Entschließungen und

---

102 Erster Tätigkeitsbericht des BfD, BT-Drs. 8/2460, S. 7.
103 Thiel, DSK – Starke Stimme für den Datenschutz, ZD 2020, S. 93.
104 Thiel, DSK – Starke Stimme für den Datenschutz, ZD 2020, S. 93; Umwandlung wurde im Jahr 2012 beschlossen, vgl. Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – Ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319.
105 Vgl. III. der GO der DSK, Stand 5. September 2018.
106 Vgl. III. der GO der DSK, Stand 5. September 2018.
107 Auch die Ergebnisse des Düsseldorfer Kreises als informelles Gremium waren für die Aufsichtsbehörden nicht bindend, vgl. Mester, Düsseldorfer Kreis, DuD 2012, S. 274, allerdings konnten die Aufsichtsbehörden einzelnen Beschlüssen

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beschlüsse der DSK von den Aufsichtsbehörden nicht immer umgesetzt werden bzw. sich diese nicht in der Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden wiederfinden.[108]

IV. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB)

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) wurde anders als der EDSA bereits vor Inkrafttreten der DSGVO mit der VO 45/2001 eingerichtet.[109] Der EDSB ist für die Aufsicht der Verarbeitung bei allen EU-Organen und Einrichtungen zuständig und nimmt auch beratende Funktionen wahr. So ist der EDSB beispielsweise nach Art. 42 Abs. 1 VO 2018/1725 bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, von der Kommission zu konsultieren.[110]

V. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union

1. Pflicht zur Zusammenarbeit

Die Pflicht zur Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten untereinander (horizontale Verwaltungskooperation) und mit

---

des Düsseldorfer Kreises zustimmen und sich hierüber selbst binden, vgl. Mester, a.a.O., so bspw. beim Genehmigungsverfahren zur Prüfung der Zulässigkeit von Drittstaatentransfers nach § 4c Abs. 2 BDSG a.F. der Fall.

108 Vgl. Petri, in: Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung, ZD 2020, S. 81; Taeger, Kommentar zu EuGH C-518/07, K&R 2010, S. 326, 330, 331: „Die Beschlüsse (…), binden die Aufsichtsbehörden nicht, so dass es zu Rechtsunsicherheit führenden unterschiedlichen Auslegungen des Datenschutzrechts kommen kann.".

109 Art. 41 ff. der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr.

110 Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Kommission (vertikale Verwaltungskooperation) ist ausdrücklich in Art. 51 Abs. 2 S. 2 DSGVO normiert, der auf Kapitel VII der DSGVO „Zusammenarbeit und Kohärenz" verweist.[111]

Dort ist unter anderem die gegenseitige Amtshilfe (Art. 61 DSGVO), die Möglichkeit von gemeinsamen Maßnahmen der Aufsichtsbehörden (Art. 62 DSGVO) und das Kohärenzverfahren (Art. 63 ff. DSGVO) geregelt.[112] Die Bestimmungen zum Kohärenzverfahren bilden den prozeduralen Rahmen zur Gewährleistung der einheitlichen Rechtsanwendung und Durchsetzung des Datenschutzrechts durch die Aufsichtsbehörden.[113]

2. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA)

Sowohl im Kohärenzverfahren aber auch darüber hinaus ist der EDSA von entscheidender Bedeutung für die von der DSGVO angestrebte einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts in der Union.[114]

Der EDSA besteht aus den Leitern der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten (bei mehreren Aufsichtsbehörden in einem Mitgliedstaat deren gemeinsamem Vertreter) und dem EDSB.[115] Dabei stößt die in der Bundesrepublik Deutschland zur Bestimmung des gemeinsamen Vertreters getroffene Regelung des § 17 Abs. 1 S. 1 BDSG, wonach die Vertretung grds. durch den BfDI erfolgt, auf berechtigte Kritik.[116]

Der EDSA ist nach Art. 68 Abs. 1 DSGVO eine Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit, ersetzt die bisherige Art.-29-Datenschutzgruppe und wird auch – wenig glücklich – als zentrale Datenschutzbehörde für die Union bezeichnet.[117] So hat der EDSA nicht die Aufga-

111 Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 16; daneben finden sich weitere Kooperationsgebote an verschiedenen Stellen der DSGVO, vgl. Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 336 ff.

112 Hierzu: Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 336.

113 Vgl. Caspar, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 63, Rn. 3.

114 ErwG 139 DSGVO.

115 Art. 68 Abs. 2, 3 DSGVO.

116 Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 14, m.w.N.; im Rahmen einer ggf. erfolgenden Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen sollte daher auch der Leiter einer solchen Einrichtung zum Vertreter im EDSA bestimmt werden, vgl. auch Kapitel F., III. 3.; hierzu auch: Wolff, Dogmatische Umsetzungsfragen der europ. Datenschutzreform aus Sicht der Länder, BayVBl 2017, S. 797, 801.

117 Vgl. ErwG 139, S. 4; eingerichtet durch Art. 29 RL 95/46/EG als „Gruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten";

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

be einer zentralen Rechtsdurchsetzungsinstanz, sondern soll vielmehr die Arbeit der Aufsichtsbehörden koordinieren und eine einheitliche Anwendung sicherstellen.[118] Hierzu wurden dem EDSA weitreichende Befugnisse eingeräumt. So kann dieser beispielsweise im Rahmen der Streitbeilegung nach Art. 65 DSGVO für die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse fassen.[119]

Die Vereinbarkeit der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden mit der Möglichkeit verbindlicher Beschlüsse durch den EDSA war bereits wiederholt Gegenstand von Diskussion.[120]

Gegen die Entscheidungen des EDSA besteht Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten. Im Fall eines Beschlusses im Streitbeilegungsverfahren können die betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowohl gegen den auf Grundlage des Beschlusses des EDSA erlassenen Bescheid der Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats vorgehen als auch gegen den Beschluss des EDSA gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV.[121] Auch die Aufsichtsbehör-

---

Schiedermair, in: Simits/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 68, Rn. 1 zur zentralen Datenschutzbehörde – wenn überhaupt sollte von einer „Zentrale der Aufsichtsbehörden" gesprochen werden, jedenfalls dann, wenn man wie wohl Schiedermair den Begriff der „zentralen Datenschutzbehörde" versteht, da die Aufsicht grds. bei den Mitgliedstaaten liegt und keine „zentrale europ. Datenschutzaufsicht" existiert, vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 51, Rn. 3; zum EDSA als Rechtspersönlichkeit *sui generis*, vgl. Albrecht, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 68, Rn. 4 bzw. als „Agentur im weiteren Sinne" vgl. Schöndorf-Haubold, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 68, Rn. 2 ff.

118 So ist bspw. die Sicherstellung der Anwendung der DSGVO nach Art. 70 Abs. 1 S. 2 lit. a) DSGVO auf die in Art. 64 und 65 genannten Fälle beschränkt; der EDSA entwickelte sich mit den ihm heute zustehenden Befugnissen erst in den Beratungen und konträr zu der Rolle der Kommission, die diese für sich in ihrem ersten Vorschlag für die DSGVO vorgesehen hatte, vgl. KOM(2012) 11 vom 25. Januar 2012, so sollte u.a. ein Letztentscheidungsrecht sowie suspensives Vetorecht der Kommission gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden bestehen – dies stieß auf erheblichen Widerstand sowohl des Parlaments als auch des Rates, u.a. aufgrund der hierdurch in Frage gestellten Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, vgl. Dix, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 68, Rn. 3.

119 Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 65, Rn. 21 f.

120 Vgl. nur Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 52, Rn. 4, m.w.N.

121 ErwG 143 DSGVO; Albrecht, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, Art. 68, Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den selbst können die Beschlüsse des EDSA anfechten und auf diese Weise gegen die Bindungswirkung der Beschlüsse des EDSA vorgehen.[122]

Grundsätzlich ist die Errichtung des EDSA als der Harmonisierung der Aufsicht und der Sicherstellung eines einheitlichen Schutzniveaus in der Union dienende Einrichtung zu begrüßen.

122 Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, S. 126, Rn. 18; wohl auch: v. Lewinski, in: Rüpke/
v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 341.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

D. Die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern

In diesem Kapitel wird auf die Entwicklung der Datenschutzaufsicht im Freistaat Bayern von 1978 bis 2020 eingegangen. Dargestellt wird, wie sich die Einrichtungen des BayLfD und der Aufsichtsbehörde(n) im nicht-öffentlichen Bereich in Bayern im Laufe der Zeit gewandelt haben.

Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Entscheidung des bayerischen Gesetzgebers gelegt werden, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen nicht bei einer Aufsichtsbehörde zusammenzuführen und hiermit einen Sonderweg bei der Organisation der Datenschutzaufsicht zu beschreiten.

I. Das erste Bayerische Datenschutzgesetz

1. Zeitliche Einordnung des ersten BayDSG

Das erste bayerische Datenschutzgesetz trat am 1. Mai 1978 als „Bayerisches Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung – Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG)“ in Kraft (nachfolgend: BayDSG 1978).[123] Beschlossen worden war das BayDSG 1978 am 25. April 1978 mit parteiübergreifender Zustimmung und lediglich zwei Stimmenthaltungen.[124]

Der bayerische Gesetzgeber folgte mit diesem „eigenen Datenschutzgesetz“ dem hessischen Gesetzgeber mit acht Jahren Verzögerung nach.[125] Dieser hatte bereits am 30. September 1970 ein Landesdatenschutzgesetz

123 Vgl. Art. 37 Abs. 1 BayDSG 1978: „Dieses Gesetz ist dringlich. Es tritt am 1. Mai 1978 in Kraft. Abweichend davon treten die Art. 34 und 35 am 1. Juni 1978 und Art. 15 am 1. Januar 1979 in Kraft.“.

124 Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 102, 25. April 1978, S. 5562; im Landtag vertreten waren die Parteien CSU, SPD und F.D.P. (der aber kein Fraktionsstatus zukam), vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

125 Angelehnt an Simitis, NJW 1971, S. 673, 677, wonach Hessen „einem eigenen „Datenschutzgesetz“ den Vorzug“ gegeben habe, wohingegen Bayern und Baden-Württemberg im Jahr 1970 die allgemeinen Gesetze über Landesdatenbanken ergänzt hätten; siehe hierzu auch unter Kapitel E., I.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verabschiedet und damit nach vorherrschender Auffassung den (weltweiten) Startschuss für die Datenschutzgesetzgebung ausgelöst.[126]

Auch das erste Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) war bereits am 27. Januar 1977 verabschiedet worden und am 1. Januar 1978 in Kraft getreten.[127] Dennoch kann sich der bayerische Gesetzgeber zu Gute halten, dass ihm die große Mehrzahl der Länder zeitlich noch nachfolgte.[128]

2. Verhältnis des BayDSG 1978 zum BDSG 1977

Das BDSG 1977 regelte nach § 7 Abs. 1 die Datenverarbeitung bei Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes. Daneben wurde nach den §§ 31 ff. BDSG 1977 die Verarbeitung von Daten bei nicht-öffentlichen Stellen geregelt.

Darüber hinaus fand das BDSG 1977 nach § 7 Abs. 2 S. 1 auch auf die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht der Länder unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und für deren Vereinigungen Anwendung, soweit diese Bundesrecht ausführten und soweit der Datenschutz nicht durch ein Landesdatenschutzgesetz geregelt war.

Die Kompetenz der Länder zur Gesetzgebung im Datenschutzrecht war auf Bundesebene zunächst bestritten worden.[129] In dem von der Bundesregierung am 21. September 1973 vorgelegten Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung" hatte die Bundesregierung noch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch für das Datenschutzrecht im Bereich der Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen der Länder im Vollzug von Bundesrecht

126 GVBl Hessen. I 1970, 625; vgl. nur Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, Aufl. 1, Einleitung, Rn. 1: „Die Geschichte der Datenschutzgesetzgebung beginnt mit dem 30.9.1970 (…)."; vgl. hierzu auch unter Kapitel E., I.

127 BGBl. 1977, S. 201, „Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG)".

128 Neben Hessen hatten lediglich Rheinland-Pfalz (verabschiedet am 17. Januar 1974) und Bremen (beschlossen am 19. Dezember 1977) noch vor Bayern ein Landesdatenschutzgesetz verabschiedet.

129 Hierzu bereits 1971 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 679.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

angenommen.[130] Nach Anrufung durch den Bundesrat wurde im Vermittlungsausschuss eine Einigung erzielt, wonach der Datenschutz für die öffentliche Verwaltung der Länder durch Landesgesetz geregelt wird.[131] Hierauf nimmt auch der bayerische Staatsminister *Seidl* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein bayerisches Datenschutzgesetz Bezug: „Der Regierungsentwurf des bayerischen Datenschutzgesetzes regelt den Datenschutz für die gesamte öffentliche Verwaltung Bayerns. Dafür wurde nach langwierigen Beratungen im Bundestag und im Bundesrat den Ländern die volle Gesetzgebungszuständigkeit belassen. Nachdem diese zunächst von der Bundesregierung bestrittene Frage in unserem Sinne gelöst worden ist, nimmt der Gesetzesentwurf die Kompetenz des Landes voll in Anspruch.“.[132]

Das BDSG 1977 fand in Bayern daher auf die öffentlichen Stellen des Landes lediglich für einen Zeitraum von vier Monaten zwischen dem Inkrafttreten des BDSG am 1. Januar 1978 und dem Inkrafttreten des BayDSG am 1. Mai 1978 Anwendung.[133]

Zum Verhältnis von BDSG 1977 und dem ersten BayDSG von 1978 lässt sich festhalten, dass der bayerische Gesetzgeber sich beim ersten BayDSG stark am BDSG 1977 orientiert hatte. Dies gilt sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf Begrifflichkeiten und deren Definition. Hierdurch sollte eine Rechtszersplitterung vermieden werden.[134]

Wie aus der nachfolgenden Untersuchung der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern hervorgeht wurde die im Vergleich zu Hessen und Rheinland-Pfalz späte Verabschiedung eines Datenschutzgesetzes von

---

130 BT-Drs. 7/1027, vgl. § 5 Abs. 1; Entwurf des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz – BDSG), BT-Drs. 7/1027, dort § 5 Abs. 1; vgl. Ausschussbericht, BT-Drs. 7/5277.

131 BT-Drs. 7/5568, Anlage, Zu § 7 Abs. 2.

132 Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776.

133 Da das BDSG 1977 am 1. Januar 1978 in Kraft trat, galt bis zum Inkrafttreten des BayDSG am 01. Mai 1978 das BDSG 1977 mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 gem. § 7 Abs. 2 BDSG 1977 auch für die bayerischen Landesbehörden, soweit sie Bundesrecht ausführten; insoweit gelang es der Staatsregierung nicht, wie beabsichtigt, das BayDSG so zu verabschieden, dass es ebenfalls zum 1. Januar 1978 in Kraft hätte treten können, vgl. Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4777, Staatsminister Seidl: „Der Staatsregierung ist auch daran gelegen, dass das Bayerische Datenschutzgesetz gleichzeitig mit den wesentlichen Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes, nämlich am 1. Januar 1978, in Kraft tritt.“

134 Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776; Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Kommentar, Einleitung, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Staatsregierung gerade damit begründet, dass die Verabschiedung des BDSG abgewartet werden sollte.[135]

Allerdings wurden auch Regelungen aufgenommen, die sich nicht im BDSG 1977 finden lassen. Dies, da nach Ansicht der Staatsregierung „zum Schutze des Bürgers noch mehr getan werden muß".[136] Diese Bestimmungen des BayDSG 1978 wurden in der Rechtswissenschaft als „Verbesserungen" im Verhältnis zum BDSG 1977 bezeichnet.[137] Ein ausführlicher Vergleich des BayDSG 1978 mit dem BDSG 1977 findet sich in Kapitel D., III., 11.

II. Die Aufsicht über die Verarbeitung – Diskussion auf Bundes- und Landesebene

Dem BayDSG 1978 und dem BDSG 1977 ist die Entscheidung für die sog. Fremdkontrolle der Verarbeitung gemeinsam. So selbstverständlich die Fremdkontrolle der Verarbeitung heute sein mag, so umstritten war dies in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung.[138]

1. Bundesebene

Die Frage der Fremdkontrolle der verarbeitenden Stellen – in Abgrenzung zur sog. Selbstkontrolle der verarbeitenden Stellen – war lange ein zentraler Diskussionsgegenstand in den ersten Überlegungen zu einer rechtlichen Ausgestaltung des Datenschutzes.[139] So sah beispielsweise der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 15. August 1972 für ein erstes Bundesdatenschutzgesetz keine Fremdkontrolle vor, sondern ging vielmehr von einer Selbstkontrolle im öffentlichen Bereich auf Grundlage

135 Vgl. Staatsminister Merk (CSU), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.
136 Vgl. Staatsminister Seidl (CSU), Landtagsdrucksache 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776.
137 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, S. 29 f.
138 Unter Datenschutzgesetzgebung ist hier die Verabschiedung von „Datenschutzgesetzen" in Abgrenzung zu einzelnen datenschutzrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen zu verstehen.
139 Ausführliche Darstellung hierzu u.a. bei Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 175.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Prinzips der Selbstverantwortlichkeit aus.[140] Dies sollte auch für die Verarbeitung von Daten im nicht-öffentlichen Bereich gelten, jedenfalls soweit nicht Daten für fremde Zwecke verarbeitet werden würden. In Bezug auf diese Verarbeitung sah der Entwurf des Bundesinnenministeriums eine Kontrolle durch die nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden vor.[141]

Für eine weitergehende Fremdkontrolle der Verarbeitung bestand nach Einschätzung der Referenten des Bundesinnenministeriums schon kein Bedarf, da durch die bestehenden rechtsstaatlichen Strukturen, insbesondere die Dienst- und Fachaufsichtsbehörden, die Rechnungshöfe, die Gerichtsbarkeit und die Parlamente, eine Kontrolle der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gewährleistet sei.[142]

Das Bundesinnenministerium orientierte sich in ihrem Referentenentwurf damit nicht an einem bereits 1971 von einer interfraktionell zusammengesetzten Abgeordnetengruppe vorgelegten Gesetzesentwurf für ein Bundesdatenschutzgesetz, der die Fremdkontrolle der Verarbeitung vorgesehen hatte.[143] Dieser Entwurf basierte auf den Vorarbeiten einer interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA).[144] Auch in dieser Arbeitsgemeinschaft war die Entscheidung für die Fremdkontrolle getroffen worden. So sollte ein „Bundesamt zur Überprüfung von Datenbanken" als selbstständige Bundesoberbehörde unter der Dienstaufsicht des Justizministers eingerichtet werden.[145]

Im Gesetzesentwurf von 1971 war daneben vorgesehen, dass ein Bundesminister die Aufsicht über die Behörden und Einrichtungen des Bundes, die der Aufsicht des Bundes unterstellten Körperschaften, Anstalten

140 Vgl. Podlech, in: Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, S. 34.

141 Vgl. § 31 des Referentenentwurfs.

142 So die Begründung zum Entwurf des Bundesinnenministeriums, vgl. BMI-Anhörung, S. 385; etwas verkürzt, jedenfalls für den nicht-öffentlichen Bereich, vgl. hierzu Mitrou, nach der die institutionelle Kontrolle des Datenschutzes „in allen Phasen der Datenschutzdiskussion (…) als unabdingbare Bedingung seiner Verwirklichung betrachtet" wurde, in: Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 19.

143 BT-Drs. VI/2885, 2. Dezember 1971; Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 16.

144 Podlech, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, S. 33, die Kommission des IPA legte dann einen Vorentwurf eines Gesetzes zum Schutz der Privatsphäre gegen Missbrauch von Datenbankinformationen (Datenüberwachungsgesetz) vor, vgl. a.a.O.

145 Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 17, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie auch gegenüber den Datenbank-Unternehmen privaten Rechts, also auch bestimmten nicht-öffentlichen Stellen, ausüben sollte. Der zuständige Bundesminister sollte noch bestimmt werden.[146]

Das Bundesinnenministerium stellte sich mit seinem Referentenentwurf von 1972 aber auch gegen Empfehlungen der Rechtswissenschaft. So hatte bereits im April 1971 *Simitis* eine „institutionelle Absicherung" der Verarbeitung im Hinblick auf die Gefahren für die Privatsphäre gefordert.[147] Die Kontrolle der verarbeitenden Stellen sollte, so *Simitis*, durch eine Registerbehörde erfolgen, bei der sich Datenbanken anmelden müssen. Die Kontrolle durch die Registerbehörde sollte sich sowohl auf öffentliche als auch nicht-öffentliche Stellen erstrecken. Keinesfalls dürfe die Kontrolle Teil der Verwaltung sein, da es sonst zu einer Selbstkontrolle der Verwaltung komme. Daher sei die Unabhängigkeit der kontrollierenden Einrichtung, bei *Simitis* die Registerbehörde, für die wirksame Kontrolle unabdingbar. Die Tätigkeit der unabhängigen Kontrollinstanz, die mit umfassenden Rechten ausgestattet werden sollte, sollte aber nicht auf die Kontrolle allein beschränkt sein, sondern sich auch auf die Prüfung der Wirksamkeit der Kontrolle selbst erstrecken, um so eine stetige Verbesserung der Kontrolle zu ermöglichen.[148]

Aber auch ein vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebenes Gutachten sprach sich 1972 deutlich für die Notwendigkeit einer externen Kontrolle aus.[149] Neben der Bezugnahme auf *Simitis* wurde im Gutachten von dessen Verfasser *Steinmüller* mit Verweis auf *Podlech* dargelegt, dass die Kontrolle der Verarbeitung von Daten in der öffentlichen Verwaltung schon nach dem Rechtsstaatsprinzip erforderlich sei.[150] Aufgrund der erheblichen Anforderungen an eine Aufsichtsbehörde sowie der Notwendigkeit, diese außerhalb der Verwaltungshierarchie anzusiedeln, kam nach

146 Vgl. § 18 des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. VI/2885, 2. Dezember 1971.

147 vgl. Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 681.

148 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 681 f.

149 Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 126 ff.

150 Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 126: bei fehlender institutioneller Kontrolle habe man es mit „unkontrollierter öffentlicher Macht" zu tun, was dem Rechtsstaatsprinzip widerspreche, mit Verweis auf Podlech, Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Datenbanken, DÖV 1970, S. 473, 475.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Einschätzung *Steinmüllers* nur die Errichtung einer neuen, speziellen Kontrollbehörde in Betracht.[151]

Dessen ungeachtet sah auch der Entwurf der Bundesregierung über ein „Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz – BDSG)" aus dem Jahr 1973 keine umfassende Fremdkontrolle vor.[152] Lediglich im Bereich der nicht-öffentlichen Datenverarbeitung für fremde Zwecke war die Tätigkeit einer nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörde vorgesehen.[153] Hiervon abgesehen wurde an einer Selbstkontrolle der Verwaltung festgehalten.[154]

In der weiteren Diskussion, insbesondere in Reaktion auf den Entwurf der Bundesregierung, bildeten sich zwei Schwerpunkte heraus. Zum einen die Differenzierung zwischen der Kontrolle der Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich und, wie bereits angesprochen, die der Fremd- und Selbstkontrolle.

Dabei entwickelte sich die Diskussion im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen recht zügig in Richtung der Fremdkontrolle. Zu sehr lag wohl auf der Hand, dass sich, wie *Simitis* schon 1971 herausgearbeitet hatte, Kontrollfunktion und Verflechtung mit der Exekutive ausschließen.[155] Dies führte dann auch im Innenausschuss des Bundestages zur Entscheidung, dass die Kontrolle der Verarbeitung von Daten durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Bundes durch eine unabhängige Instanz erfolgen müsse. Der Ausschuss sprach sich konkret für die

151 Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 127.

152 BT-Drs. 7/1027, 21. September 1973; vgl. hierzu auch: Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26. und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 9 ff.

153 § 31 des Entwurfs, BT-Drs. 7/1027, 21. September 1973; hierzu Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26 und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 93: „Besonders bedenklich ist der überflüssige Versuch, die Zustimmung der Wirtschaft dadurch zu erkaufen, daß die Datenverarbeitung innerhalb von Wirtschaftsunternehmen von jeder Kontrolle freigestellt wird.".

154 §§ 14, 22 des Entwurfs, BT-Drs. 7/1027; zu den Gründen hierfür: Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 17 f.

155 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 681.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einrichtung eines Bundesbeauftragten für den Datenschutz als Kontrollinstanz aus.[156]

Aber auch im nicht-öffentlichen Bereich sprach sich der Innenausschuss für eine externe Kontrolle aus, und dies nicht nur, wie noch im Entwurf der Bundesregierung vorgesehen, für die Verarbeitung von Daten für fremde Zwecke.[157] Aus diesem Grund wurde vom Innenausschuss die Aufnahme einer neuen Regelung vorgeschlagen, nach der zur Kontrolle der Einhaltung des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich eine zuständige Aufsichtsbehörde nach Landesrecht bestimmt werden sollte.[158] Obwohl in der Folge noch über die Kompetenzen dieser Aufsichtsbehörde diskutiert wurde, fand sich der Vorschlag des Innenausschusses zur Regelung der Kontrolle der Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich zum größten Teil im BDSG 1977 wieder.[159]

Abschließend ist festzuhalten, dass nach dem BDSG 1977 die Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen des Bundes durch einen BfD erfolgte. Die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen sollte durch die nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden kontrolliert werden.[160]

2. Hessen und Rheinland-Pfalz

Angesichts der Diskussion auf Bundesebene um die Fremd- oder Selbstkontrolle der Verarbeitung noch im Jahr 1977 kann es als weitsichtig bezeichnet werden, dass der hessische Gesetzgeber sich bereits 1970 für die Fremdkontrolle und die Einrichtung eines LfD (bezeichnet als „Datenschutzbeauftragten“) entschieden hatte. Dies gilt umso mehr, als sich der

156 Die Opposition wollte den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als BfD etablieren, wogegen die Regierungskoalition jedoch Bedenken erhob, vgl. BT-Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 5.

157 BT-Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 5.

158 BT-Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 31; nach § 22 b) Abs. 1 des Entwurfs des Innenausschusses sollte die Aufsichtsbehörde aber lediglich im Einzelfall auf begründete Darlegung einer betroffenen Person tätig werden.

159 Vgl. §§ 30, 40 BDSG 1977; insbesondere zum Streit über die Kompetenzen, vgl. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 21 f.

160 Was wiederum eine unterschiedliche Zuordnung der Aufsichtstätigkeit innerhalb der Behördenstruktur der Länder zur Folge hatte, vgl. hierzu: Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 32.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

unabhängige LfD heute in allen Landesdatenschutzgesetzen und in Gestalt des BfDI auch im Bundesdatenschutzgesetz wiederfindet.[161]

Das bei der Diskussion um eine unabhängige Kontrolleinrichtung auf Bundesebene im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum ersten BDSG immer wieder angeführte Argument, dass sich die Verwaltung selbst kontrollieren würde wäre die kontrollierende Instanz Teil der Verwaltung, wurde vom hessischen Gesetzgeber ebenfalls gesehen und berücksichtigt.[162] So heißt es in der Begründung zum Entwurf des ersten hessischen Datenschutzgesetzes:

> „Damit der Datenschutzbeauftragte sowohl das Vertrauen der Bevölkerung als auch der Organe des Staates und der Kommunen erringen kann, muss ihm eine unabhängige Stellung eingeräumt werden. Er wird vom Ministerpräsidenten bestellt und kann nur unter erschwerten Umständen abberufen werden. (…)".[163]

Auch Rheinland-Pfalz entschied sich im Jahr 1974 für die Fremdkontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Landes. Allerdings wurde hierfür nach dem „Landesgesetz gegen mißbräuchliche Datennutzung (Landesdatenschutzgesetz – LDatG –)" kein LfD eingerichtet, sondern ein Ausschuss für Datenschutz geschaffen, dem die Aufsicht übertragen wurde.[164] Der Ausschuss setzte sich nach § 6 LDatG 1974 aus drei Abgeordneten des Landtags, einem vom Landtag gewählten Beamten oder Richter und einem weiteren von der Landesregierung bestimmten Beamten oder Richter zusammen.[165] Auch wenn der Ausschuss in seinem ersten Tätigkeitsbericht feststellte, dass bereits vor dem LDatG und der Tätigkeit des Ausschusses von den datenverarbeitenden Stellen sachgerechte Anstrengungen unternommen worden seien, um den Missbrauch von Daten zu verhindern, so konstatierte er doch, dass die Einrichtung einer Kontroll-

161 Vgl. v. Lewinski, Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz – eine rechtshistorische Perspektive, in: Schmidt/Weichert, Datenschutz, S. 29: „eine bis heute für das deutsche Datenschutzrecht strukturprägende Institution".

162 Vgl. Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 127; die unterschiedliche Ausgestaltung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen wurde von Simitis kritisiert, Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 608.

163 Hessen Drs. 6/3065, 7. Juli 1970, S. 10.

164 § 6 des LDatG RLP vom 24. Januar 1974, GVBl. 1974, S. 31.

165 Vgl. 1. Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz nach § 9 des Gesetzes gegen mißbräuliche Datennutzung (LDatG) vom 17. Oktober 1974, Drs. 7/3342, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

instanz aufgrund der sich aus der „Entwicklung der „Datenverarbeitungstechnik und den sich daraus ergebenden erhöhten Gefahren“ notwendig gewesen sei.[166]

3. Zwischenergebnis

Sowohl auf Bundesebene im Jahr 1977 als auch in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz war in den Jahren 1970 und 1974 die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung getroffen worden. Insbesondere auf Bundesebene war dies allerdings sowohl für die öffentlichen Stellen des Bundes als auch für die nicht-öffentlichen Stellen kontrovers diskutiert worden und der Bundesgesetzgeber schwenkte erst spät auf die Linie der Rechtwissenschaft und der in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz getroffenen Entscheidung für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen ein.

Wenn auch dem Bund und den genannten Ländern die Betonung der Unabhängigkeit der Kontrollinstanz für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen gemeinsam ist, so finden sich doch verschiedene Ausgestaltungen der Kontrollinstanz selbst, etwa als (Landes-) Beauftragter für den Datenschutz in Hessen bzw. auf Bundesebene oder als Ausschuss für Datenschutz in Rheinland-Pfalz.

In Bezug auf die Organisation der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen war zwar auf Bundesebene die Entscheidung für die Fremdkontrolle getroffen worden, jedoch machte das BDSG 1977 grundsätzlich keine Vorgaben zur Ausgestaltung der Aufsicht.[167]

---

166 Vgl. 1. Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz nach § 9 des Gesetzes gegen mißbräuliche Datennutzung (LDatG) vom 17. Oktober 1974, Drs. 7/3342, S. 7 – nicht nur die Schaffung einer Kontrollinstanz, sondern auch der Erlass eines Gesetzes sei notwendig gewesen; dass hierbei auf die sich aus der „Entwicklung der Datenverarbeitungstechnik (…) erhöhten Gefahren“ Bezug genommen wird, vgl. a.a.O. S. 7, lässt nach hier vertretener Auffassung erkennen, dass das LDatG gerade vor dem Hintergrund der automatisierten Verarbeitung verabschiedet wurde und bestehende Schutzinstrumente für die „allgemeinen Gefahren“ der Verarbeitung von Daten als nicht länger ausreichend erachtet wurden, vgl. hierzu ausführlich unter Kapitel E., I.

167 Vorgegeben war lediglich, dass die Landesregierung oder die von ihr ermächtigten Stellen die zuständige Aufsichtsbehörde zu bestimmen hatten, vgl. § 30 Abs. 5 u. § 40 Abs. 2 i.V.m. § 30 Abs. 5 BDSG 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Die Datenschutzaufsicht nach dem ersten Bayerischen Datenschutzgesetz 1978

Im Gesetzgebungsverfahren zum ersten bayerischen Datenschutzgesetz konnte in Bayern auf die Erfahrung und Diskussion sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz zurückgegriffen werden. Dies gilt auch für die Frage nach der Fremd- oder Selbstkontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und der institutionellen Ausgestaltung der Kontrolle. In Bezug auf die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen war die Fremdkontrolle durch das BDSG 1977 bereits vorgegeben worden. Hier war von der Staatsregierung gemäß § 30 Abs. 5 und § 40 Abs. 2 i.V.m. § 30 Abs. 5 BDSG 1977 die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Behörde zu bestimmen.

1. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion für ein bayerisches Datenschutzgesetz

Der erste Gesetzesentwurf für ein bayerisches Datenschutzgesetz, der am 18. Februar 1975 in den Landtag eingebracht wurde, stammte von der SPD-Fraktion.[168] Der von den Abgeordneten *Gabert* und *Heiden* initiierte Antrag erfolgte in Reaktion auf den Gesetzesentwurf für ein BDSG von 1973. So hielt es die SPD-Fraktion, ausgehend vom zu diesem Zeitpunkt bekannten Stand des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene, für absehbar, dass in den Ländern Ausführungsgesetze erlassen werden müssen.[169]

Der Entwurf der SPD-Fraktion sah die Fremdkontrolle der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des zu verabschiedenden Datenschutzgesetzes, also der Vorschriften für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Landes, vor. So sollte nach Art. 13 Abs. 1 des Entwurfs der Landtag hierfür aus seiner Mitte einen Datenschutzausschuss bestellen. Nach Art. 13 Abs. 2 sollte der Ausschuss aus fünf Mitgliedern bestehen, die für die Dauer der Wahlperiode des Landtags bestellt werden sollten. Die Zusammensetzung des Ausschusses sollte dabei die Stärke der einzelnen Fraktionen im Landtag widerspiegeln.

168 Entwurf eines Bayerischen Datenschutzgesetzes, Drs. 8/207, 18. Februar 1975.
169 Vgl. Drs. 8/207, 18. Februar 1975, Vorblatt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dabei sollte der Datenschutzausschuss bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben durch eine sog. Kontrollbehörde unterstützt werden.[170] Als Kontrollbehörde war der Bayerische Oberste Rechnungshof vorgesehen.[171] Daneben wurden dem Obersten Rechnungshof als Kontrollbehörde weitere Aufgaben und Zuständigkeiten zugewiesen.[172]

Allerdings brachte der Abgeordnete *Heiden* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf am 18. März 1975 deutlich zum Ausdruck, dass die im Entwurf gewählte Form der Aufsicht kein „Angelpunkt" des Gesetzes sein würde.[173] Vielmehr erklärte er, dass sich die SPD-Fraktion „anderen Möglichkeiten der Kontrolle, die eventuell von der Regierung vorgeschlagen werden könnten", nicht verschließen werde.[174] Er nahm dabei ausdrücklich Bezug auf einen LfD als mögliche Kontrollinstanz, erklärte aber auch die Bereitschaft der Fraktion, „die Frage (…) sonst irgendwie" zu lösen.[175] Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass der Entwurf der SPD nach der Veröffentlichung im Jahr 1974 unter anderem in Bezug auf die Kontrollinstanz auf erhebliche Kritik gestoßen war. So war die gewählte Ausgestaltung der Kontrolle mit einem parlamentarischen Ausschuss und dem Obersten Rechnungshof als Kontrollbehörde als nicht verfassungskonform kritisiert worden.[176]

Die weitere Beratung des Entwurfs der SPD-Fraktion wurde jedoch auf Bitten des Staatsministers des Inneren *Merk* und mit der Zustimmung der SPD-Fraktion zurückgestellt, da Staatsminister *Merk* einen eigenen Entwurf der Staatsregierung ankündigte, der dann gemeinsam mit dem Entwurf der SPD-Fraktion beraten werden sollte. Staatsminister *Merk* erklärte, dass die Staatsregierung bislang keinen eigenen Entwurf vorgelegt habe, da man die Ergebnisse aus der Beratung des Entwurfs zum BDSG

170 Art. 14 Abs. 2 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975; Aufgaben des Datenschutzausschusses normiert in Art. 15 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975.

171 Art. 14 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975.

172 Vgl. Art. 4 Abs. 4 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975: „Verfahren zur automatischen Weitergabe bedürfen der Genehmigung durch die Kontrollbehörde", Art. 6 Abs. 4 „Sperrung im Sinne dieses Gesetzes ist die besondere Sicherung von Daten vor Zugriff. Gesperrte Daten dürfen nur mit Zustimmung durch die Kontrollbehörde zur Behebung eines Beweisnotstandes oder im Rahmen des Art. 3 zu wissenschaftlicher Auswertung verwendet werden.".

173 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.

174 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.

175 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.

176 So der Abgeordnete Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 403 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vom 21. September 1973 abwarten habe wollen.[177] Da diese jedoch weiter auf sich warten lassen, würde die Staatsregierung nun unabhängig von den Fortschritten beim BDSG zeitnah einen eigenen Entwurf vorlegen.[178]

2. Gesetzesentwurf der F.D.P. für ein bayerisches Datenschutzgesetz

Dem angekündigten Entwurf der Staatsregierung kamen die Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* der F.D.P. mit einem eigenen Gesetzesentwurf am 1. Juli 1977 zuvor.[179] Der Entwurf der Abgeordneten zielte darauf ab, mit dem inzwischen verabschiedeten BDSG 1977 in den „wesentlichen Teilen" sowohl Inhalts- als auch Wortgleichheit herzustellen.[180]

Der Entwurf der Abgeordneten der F.D.P. orientierte sich entsprechend, auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht, am BDSG 1977. Aus dem BfD nach § 17 BDSG 1977 wurde in Art. 22 des Gesetzesentwurfes der F.D.P.-Abgeordneten der LfD. Allerdings sah entgegen der Regelung des § 17 BDSG 1977, nach der der BfD auf Vorschlag von der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt werden sollte, der Entwurf der F.D.P.-Abgeordneten vor, dass der LfD vom Landtag, auf Vorschlag der Staatsregierung, gewählt wird.[181] Dem Landtag sollte damit im Unterschied zum Bundestag ein Mitwirkungsrecht im Hinblick auf die Bestimmung des LfD eingeräumt werden.[182]

In der ersten Lesung zu diesem Entwurf begrüßte Staatsminister *Seidl* den Entwurf und bat mit Hinweis auf die „kurz vor dem Abschluss" stehenden Arbeiten am Entwurf der Staatsregierung um eine gemeinsame Beratung desselben mit den Gesetzesentwürfen der F.D.P.-Abgeordneten und der SPD-Fraktion.[183] Der Abgeordnete *Heiden* der SPD wies darauf hin, dass zum einen der Entwurf der SPD-Fraktion nicht nur seit nunmehr

177 Staatsminister Merk (CSU), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.
178 Staatsminister Merk (CSU), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404 f.; die fehlenden Fortschritte auf Bundesebene lasteten sich die Fraktionen im Landtag gegenseitig an, vgl. Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404 f.
179 Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG -), Drs. 8/5696, 1. Juli 1977; F.D.P.: Freie Demokratische Partei, zwischen 1968 und 2001 abgekürzt als F.D.P, zuvor und nach 2001 abgekürzt als FDP.
180 Drs. 8/5696, 1. Juli 1977, Vorblatt S. 1 f.
181 Art. 22 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 8/5696, 1. Juli 1977.
182 Vgl. auch Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4597.
183 Staatsminister Seidl (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4597.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

drei Jahren bekannt und von der SPD bereits zu Beginn der Legislaturperiode eingebracht worden sei, sondern dass auch das BDSG (1977) inzwischen vorliege. Verbunden mit dem Hinweis auf die Hoffnung, dass die Staatsregierung ihren Gesetzesentwurf für ein Datenschutzgesetz bald vorlegen werde, erklärte er aber, dass eine gemeinsame Behandlung der Gesetzesentwürfe weiterhin als sinnvoll erachtet werden würde.[184]

Vom Abgeordneten *Will* der CSU-Fraktion wurde dann allerdings doch bereits in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der F.D.P. die Diskussion um einzelne inhaltliche Punkte eines Datenschutzgesetzes vorweggenommen. Dies betraf unter anderem die institutionelle Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht. So ging der Vorschlag der F.D.P.-Abgeordneten, den LfD vom Landtag zu wählen zu lassen, nach Ansicht des Abgeordneten *Will* noch nicht weit genug. Vielmehr brauche es „zum Datenschutzbeauftragten die unmittelbare Mitwirkung des Parlaments", dies sei „eine zwingende Notwendigkeit".[185] Die Mitarbeit des Parlaments sollte in Form eines Datenschutzbeirats erfolgen. Begründet wurde die Notwendigkeit der Mitarbeit des Parlaments damit, dass hierdurch ein mehr an Transparenz der Datenverarbeitung sowohl für den Bürger als auch für das Parlament erreicht werden könne.[186]

Dieser Vorschlag wurde vom F.D.P.-Abgeordneten *Zech* zwar begrüßt, die „Mitwirkung des Parlaments" in Form eines Datenschutzbeirats jedoch auf einen Beirat unter „wesentlicher Beteiligung" von Landtagsabgeordneten relativiert. Der Abgeordnete *Zech* äußerte verfassungsrechtliche Bedenken, da es sich bei der Aufsicht über die Datenverarbeitung im Wesentlich um eine Aufgabe der Exekutive handele, was einen Beirat zwar nicht ausschließe, jedoch dessen Aufgaben nicht vom Landtag in „alleiniger Kompetenz" übernommen werden könnten.[187]

3. Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein bayerisches Datenschutzgesetz

Am 11. Oktober 1977 legte die Staatsregierung schließlich ihren Entwurf eines Datenschutzgesetzes vor.[188]

---

184 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4597 f.
185 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
186 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
187 Zu diesem Absatz: Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
188 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Entwurf der Staatsregierung sah die Fremdkontrolle für die Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich vor und bestimmte die sieben Bezirksregierungen Bayerns zu den Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich.

Die Überwachung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen wurde im Fünften Abschnitt des Entwurfes geregelt und die Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen im Sechsten Abschnitt des Entwurfes.

a) Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich

Die Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen sollte durch einen gemäß Art. 27 Abs. 1 des Entwurfs zu ernennenden LfD erfolgen.[189]

Die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung von Daten wurde im Gesetzesentwurf damit begründet, dass Datenschutz wirksam kontrolliert werden müsse und die Selbstkontrolle als Kontrollprinzip nicht wirksam genug sei.[190] Die Fremdkontrolle biete im Vergleich zur Selbstkontrolle die besseren Schutzmöglichkeiten.[191] Vieles spricht aber dafür, dass sich die Staatsregierung vor allem von der Entscheidung für die Einrichtung eines BfD nach dem BDSG 1977 leiten ließ. So heißt es in der Gesetzesbegründung: „Von den zwei Kontrollprinzipien – Selbstkontrolle und Fremdkontrolle – hat der Gesetzesentwurf, den Regelungen des BDSG folgend, der Fremdkontrolle den Vorzug gegeben (…).“[192]

Der LfD sollte von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags ernannt werden. Die Mitwirkung des Landtags sollte die „besondere Vertrauensstellung“ unterstreichen.[193]

Hier wurde der Vorschlag der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* aufgegriffen, jedoch war damit entgegen deren Entwurf keine Wahl des

189 Bereits 1975 hatten die CSU-Abgeordneten Will, Fendt und Weiß einen Antrag gestellt, wonach die Staatsregierung ersucht werden sollte, ob für den Bereich der öffentlichen Verwaltung ein LfD bestellt werden sollte, vgl. Drs. 8/103, 23. Januar 1975, dieser wurde ebenfalls im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen beraten, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551.

190 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 13.

191 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

192 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

193 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

LfD durch den Landtag, sondern lediglich die Zustimmung des Landtags zur Ernennung vorgesehen. Die im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehene Zuweisung von Kontrollaufgaben an den Bayerischen Obersten Rechnungshof wurde von der Staatsregierung in der Begründung des Gesetzesentwurfs im Hinblick auf verfassungsrechtliche Bedenken abgelehnt. So habe der Oberste Rechnungshof nach Art. 80 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) die Aufgabe, die Staatsausgaben zu prüfen, was eine im Verhältnis zum Datenschutz und damit dem Schutz des Bürgers völlig andersartige Aufgabe darstelle.[194]

Nach dem Gesetzesentwurf sollte bei der Staatskanzlei eine Geschäftsstelle eingerichtet werden, derer sich der LfD bedient. Die Gesetzesbegründung macht deutlich, dass sich dies nicht auf die Verantwortung der Staatsminister gegenüber dem Landtag auswirken sollte.[195] Der dem zu Grunde liegende Grundsatz nach Art. 51 BV wurde gleichzeitig als Begründung dafür herangeführt, dass „eine denkbare" Zuordnung des LfD zum Landtag ausscheide.[196]

Schließlich sollte der (unabhängige) LfD nach dem Gesetzesentwurf in Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Datenschutzgesetz nicht an Weisungen gebunden sein. Hervorzuheben ist allerdings, dass der LfD nach Art. 27 Abs. 2 des Entwurfs der Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten unterstehen sollte. Die Zuordnung zur Exekutive in Form der Angliederung an die Staatskanzlei, und dort, „wegen der Bedeutung des Datenschutzes", zum Ministerpräsidenten, sei, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, die verfassungsgemäße und zweckmäßige Lösung.[197]

Neben der ausdrücklichen Normierung der Unabhängigkeit des LfD in Art. 27 Abs. 3 des Entwurfs, wonach er in Erfüllung seiner Aufgaben nicht an Weisungen gebunden sein soll, sollte die Unabhängigkeit auch durch dessen Lebenszeitstellung als Beamter gewährleistet werden. Diese würde eine unabhängige und kontinuierliche Arbeit sichern. Die nach Art. 27 Abs. 2 des Entwurfs erforderliche Befähigung zum Richteramt gewährleiste darüber hinaus die notwendige Sachkunde in Rechtsfragen.[198]

194 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
195 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
196 Drs. 8/6293,11. Oktober 1977, S. 19; Art. 51 Abs. 1 der BV: „Gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik führt jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag", Fassung vom 15. Dezember 1998, ohne Änderung bei Art. 51 ggü. der Fassung vom 2. Dezember 1946.
197 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
198 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die nach dem Entwurf bei der Staatskanzlei einzurichtende Geschäftsstelle sollte so ausgestattet werden, dass durch eine ausreichende Zahl an Mitarbeitern die Arbeit des LfD gewährleistet ist.[199] Die Staatsregierung rechnete mit einem Personalaufwand von etwa 20 Bediensteten. Diese sollten nach und nach durch Umsetzungen gewonnen werden.[200] Nach der Begründung des Entwurfs sollte die Zahl jedoch an die entsprechenden Erfordernisse angepasst werden. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle sollten auf Vorschlag des LfD ernannt werden. Im Rahmen ihrer Tätigkeit nach dem Datenschutzgesetz sollten diese allein an die Weisungen des LfD gebunden sein.[201] Dies sollte der Sicherung der sachlichen Unabhängigkeit der Mitarbeiter dienen.[202]

In Bezug auf die Mitarbeiter der Geschäftsstelle des LfD ist hervorzuheben, dass die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich diese im Einzelfall mit der Vornahme von Handlungen nach den §§ 30 Abs. 2, 3 und 40 des BDSG 1977 beauftragen können sollten.[203] Dies jedenfalls insoweit, als hierdurch nicht die Aufgaben des LfD beeinträchtigt werden würden. Hierdurch sollten die Bediensteten der Geschäftsstelle Vergleichsmöglichkeiten erhalten und ihre Erfahrung erweitern.[204]

Auch sollten die Aufsichtsbehörden und der LfD regelmäßig die in Erfüllung ihrer Aufgaben gewonnenen Erfahrungen austauschen und eng zusammenarbeiten.[205]

b) Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich

Die Verarbeitung von Daten im nicht-öffentlichen Bereich wird durch das BDSG geregelt. Allerdings bestimmen die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Stellen nach § 30 Abs. 5 BDSG 1977 die für die Überwachung der Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen für eigene Zwecke zuständigen Aufsichtsbehörden sowie nach § 40 Abs. 1 BDSG 1977 die

199 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
200 Vgl. zu Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, Vorblatt, S. 2 und Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552, Ausführungen des Berichterstatters Regensburger, die Planstellen sollten nach seinen Ausführungen zum größten Teil aus der Abteilung D der Staatskanzlei umgesetzt werden.
201 Vgl. Art. 27 Abs. 4 des Entwurfs, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.
202 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
203 Vgl. Art. 30 Abs. 3 des Entwurfs, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.
204 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.
205 Vgl. Art. 30 Abs. 3 des Entwurfs und S. 20, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

für die Überwachung der Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen für fremde Zwecke zuständigen Aufsichtsbehörden.[206]

Im Gesetzesentwurf bestimmte die Staatsregierung die sieben Bezirksregierungen in Bayern zu den Aufsichtsbehörden nach §§ 30, 40 BDSG 1977.[207] Die Aufsicht über die Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen zu eigenen und zu fremden Zwecken wurde zusammengeführt. Dennoch sah der Entwurf damit eine Vielzahl von Aufsichtsbehörden für die Kontrolle der Verarbeitung von Daten im nicht-öffentlichen Bereich vor. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die Staatsregierung der Überzeugung war, dass sich die Zuweisung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich an eine Behörde allein aufgrund der Größe Bayerns verbiete.[208] Von der Staatsregierung angedacht worden zu sein scheint gar eine noch weitergehende Delegierung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden.[209] Hiervon wurde jedoch, zumindest bis „ausreichende Erfahrungen gesammelt" worden seien, als nicht zweckmäßig Abstand genommen.[210]

Die Staatsregierung wollte die Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich federführend dem für die allgemeine Staatsverwaltung zuständigen Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Inneren zuordnen.[211] Da bei der Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden aufgrund der Kontrolle der nicht-öffentlichen Datenverarbeitung häufig der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr berührt sein werden würde, sollten die notwendigen Verwaltungsvorschriften aber auch mit dessen Einvernehmen ergehen. Der LfD sollte vor dem Erlass der Verwaltungsvorschriften angehört werden.[212]

---

206 Die Zuständigkeit der Landesregierungen oder der von ihnen ermächtigten Stellen ergibt sich aus Art. 84
Abs. 1 GG. Danach regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren soweit sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen; vgl. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 29, Fn. 1, die darauf verweist, dass die Zuständigkeit der Länder zur Bestimmung der Aufsichtsbehörden teilweise aus Art. 30 GG abgeleitet wurde, m.w.N.

207 Vgl. Art. 30 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977; Regierungsbezirke: Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben.

208 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

209 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

210 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

211 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

212 Vgl. Art. 30 Abs. 2 des Entwurfs und S. 20, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V.

Allerdings sollten die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich nach dem Entwurf der Staatsregierung nicht nur mit dem LfD zusammenarbeiten. So sah Art. 31 Abs. 1 des Entwurfs vor, dass sich die Bezirksregierungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Aufsichtsbehörde des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. bedienen sollten. Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs geht hervor, dass die Staatsregierung die Einbindung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. als sinnvoll erachtete, um den Aufbau „einer in ihren Ausmaßen noch nicht überschaubaren staatlichen Überwachungsorganisation" zu vermeiden.[213] Nach Einschätzung der Staatsregierung war bei den Aufsichtsbehörden zur Erfüllung der Aufgaben nach dem BDSG 1977 „hochqualifiziertes Fachpersonal" erforderlich. Dieses sollte vom Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. bereitgehalten werden. Der Rückgriff auf den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V., so die Begründung des Gesetzesentwurfs, liege nahe, da dieser bereits „zahlreiche andere Überwachungsaufgaben im Auftrag des Staates" wahrnehme.[214]

d) Zwischenergebnis

Zwischen dem ersten Entwurf eines Datenschutzgesetzes, eingebracht von der SPD-Fraktion im Jahr 1975, und dem Entwurf der Staatsregierung vergingen mehr als zwei Jahre. Da der Entwurf der SPD-Fraktion bereits im August 1974 vorlag und lediglich darauf verzichtet wurde, diesen zum Ende der 7. Legislaturperiode im Oktober 1974 einzubringen, wird deutlich, dass in Bayern bereits wesentlich früher ein erstes Bayerisches Datenschutzgesetz hätte verabschiedet werden können.[215]

Die Verantwortung hierfür muss bei der Staatsregierung gesucht werden, die erst das Gesetzgebungsverfahren zum BDSG als Begründung für die Verzögerung bei der Vorlage eines eigenen Gesetzesentwurfes

213 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

214 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20; bspw. die Durchführung der ab dem 1. Dezember 1951 verpflichtenden Hauptuntersuchung von PKW, vgl. https://www.tuvsud.com/de-de/ueber-uns/geschichte/wir-erweitern-unser-portfolio, abgerufen am 29. September 2020.

215 Die SPD-Fraktion verzichtete, da dieser Entwurf „nicht mehr zur Behandlung gekommen wäre", vgl. Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 403.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vorschob und dann nach Verabschiedung des BDSG 1977 weitere neun Monate für die Vorlage eines Gesetzesentwurfs benötigte.[216]

Die Entwürfe der SPD-Fraktion sowie der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* als auch der Entwurf der Staatsregierung haben die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung gemeinsam. Soweit dies die Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich betrifft, war dies durch das BDSG 1977 vorgegeben und dem Landesgesetzgeber oblag lediglich die Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde.

Von der vom Bundesgesetzgeber und den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz getroffenen Entscheidung für die Fremdkontrolle über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich wichen auch die vorgelegten Gesetzesentwürfe nicht ab. Jedoch wurden jeweils unterschiedliche Ausgestaltungen der Aufsicht gewählt.

So unterscheiden sich die Entwürfe der SPD-Fraktion, der F.D.P.-Abgeordneten und der Staatsregierung unter anderem bei der Frage der Zuständigkeit für die Aufsicht. Allerdings gab die SPD-Fraktion bereits in der Beratung zum eigenen Gesetzesentwurf zu verstehen, dass sie im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung der Aufsicht nicht zwingend an ihrem Vorschlag festhalten werde. Der Entwurf der Abgeordneten der F.D.P. war mit einem LfD schon näher am Entwurf der Staatsregierung sowie auch an der im BDSG 1977 gewählten Form der Fremdkontrolle, als das dies noch nach der im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehenen Ausgestaltung der Fall war. Der im Entwurf der F.D.P.-Abgeordneten geforderte Beirat beim LfD wurde von der Staatsregierung in deren Gesetzesentwurf jedoch nicht aufgegriffen.

4. Erste Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz

Die erste Lesung zum Entwurf der Staatsregierung, verbunden mit der zurückgestellten Beratung zu den Entwürfen der SPD-Fraktion und der Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* von der F.D.P., fand am 18. Oktober 1977 statt.[217]

---

216 Mit Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren zum BDSG erklärt Staatsminister Seidl in der ersten Lesung zum Entwurf der Staatsregierung, dass diese deshalb die im Jahr 1974 aufgenommenen Arbeiten zurückgestellt habe, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776.

217 Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachdem sich die Parteien versichert hatten, dass die Entwürfe zu großen Teilen übereinstimmen würden und ein allgemeines Interesse daran bestehe, ein bayerisches Datenschutzgesetz so zu verabschieden, dass dieses zum 1. Januar 1978 inkrafttreten könne, wurde die Beratung zu den Gesetzesentwürfen aufgenommen. Bald schon entwickelte sich die Frage der Ausgestaltung der Kontrolle der Datenverarbeitung bei den öffentlichen Stellen zu einem der Schwerpunkte der Debatte.

So erklärte der F.D.P.-Abgeordnete *Zech*, dass, wie in dessen mit dem Abgeordneten *Jaeger* eingebrachten Gesetzesentwurf vorgesehen, der LfD nicht nur mit Zustimmung des Landtags ernannt, sondern von diesem gewählt werden sollte. Dies würde zu einer Stärkung der Unabhängigkeit der Institution des LfD führen.[218] Daneben ging er auf die Frage der Kompetenzen des LfD wie auch dessen fachlichen Hintergrund ein. Eine Beschränkung auf Juristen als Landesbeauftragte, wie im Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgesehen, wurde von ihm zu Gunsten von „EDV-Fachmännern" in Frage gestellt.[219]

Hierauf eingehend erwiderte der Abgeordnete *Will* von der CSU, dass neben EDV-Wissen auch juristische Kenntnisse notwendig seien. Dies begründete er zum einen mit dem Bedürfnis nach einem „sicheren Datenschutz", der von einem EDV-Fachmann, der kein Jurist sei, nicht gewährleistet werden könne. Zum anderen nahm der Abgeordnete *Will* auch Bezug auf sich selbst, wonach er als „juristischer Laie" die „letzten Kniffe" nicht beherrsche, was seiner aktiven und verantwortlichen Mitarbeit am Gesetzesentwurf entgegenstehe. Hieraus schlussfolgerte er, dass entsprechende Kenntnisse auch beim LfD vorliegen sollten.[220]

Die Mitwirkung des Parlaments wurde neben der Frage, ob der LfD gewählt oder mit Zustimmung ernannt werden sollte, auch in Bezug auf die Errichtung eines Beirats beim LfD diskutiert. Der CSU-Abgeordnete *Will* brachte zum Ausdruck, dass nach seiner Ansicht die Bürger durch die Risiken der Verarbeitung von Daten „sehr hart getroffen werden" könnten, was eine größere parlamentarische Mitverantwortung zum Schutz der Bürger erforderlich mache. Nicht ausreichend sei es, wenn das Parlament nur einmal im Jahr zu hören bekomme, welche Verstöße gegen die Vorgaben des Datenschutzgesetzes festgestellt worden seien. Aus diesem Grund regte er eine Debatte über einen Beirat beim LfD an und verwies auf den bereits bestehenden EDV-Beirat – hiermit griff er seine bereits bei

218 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4778.
219 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4778.
220 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4778.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der ersten Lesung des Gesetzesentwurf der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* vorgebrachten Argumente wieder auf.[221]

5. Beschluss des Senats und Beschlüsse der Ausschüsse

Die Entwürfe für ein bayerisches Datenschutzgesetz wurde dem Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, dem Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes und dem Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen überwiesen.[222]

a) Beschluss des Senats

Der Rechts- und Verfassungsausschuss des Senats legte am 3. November 1977 seinen Bericht zu den Entwürfen für ein bayerisches Datenschutzgesetz vor.[223] Nach Auffassung des Senats werde die Kontrolle des Datenschutzes „mit Recht einem unabhängigen und weisungsfreien Landesbeauftragten für den Datenschutz und damit der Verwaltung" zugewiesen.[224] Jedoch war es nach Auffassung des Senats geboten, den LfD durch eine beratende Einrichtung zu unterstützen. Dies ergebe sich aus der allgemeinen Bedeutung des Datenschutzes und der Auswirkungen von Maßnahmen „zur Sicherung des Datenschutzes im Einzelfall".[225]

Der Senat schlug als beratende Einrichtung einen Beirat beim LfD vor. Ein solcher war schon, wie bereits ausgeführt, vom CSU-Abgeordneten *Will* in die Debatte eingebracht worden.[226] Zusammensetzen sollte sich der Beirat, so der Senat, nicht allein aus Mitgliedern des Landtags, sondern

221 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4779; dem EDV-Beirat gehörten nach Art. 5 Abs. 1 EDVG 1970 fünf Mitglieder des Landtags und ein Mitglied des Senats an, um eine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften am Informationssystem sicherzustellen, vgl. Plenarprotokoll Nr. 97, 15. Juli 1970, S. 4573.

222 Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4779.

223 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977; diesem wurde mit Beschluss des Senats vom 10. November 1977 die Zustimmung des Senats erteilt, Sen-Drs. 251/77.

224 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.

225 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.

226 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599; vgl. auch Kapitel D., III., 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

daneben aus Vertretern des Senats, der Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände.[227]

Der Senat sprach sich weiter dafür aus, dass der LfD nicht einem Geschäftsbereich zugeordnet werden sollte, der selbst Datenverarbeitung in größerem Umfang betreibt. Dies wurde mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit des LfD, die auch nach außen erkennbar sein solle, begründet.[228] Der organisatorischen Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei und die Unterstellung unter die Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten standen von Seiten des Senats jedoch keine Bedenken entgegen.[229]

Die Staatsregierung begrüßte am 25. November 1977 die Stellungnahme des Senats, insbesondere, da vom Senat dem Entwurf der Staatsregierung der „Vorzug" gegeben worden war.[230] In Bezug auf die vom Senat angeregte Einrichtung eines Beirats erklärte die Staatsregierung, die Einrichtung eines Beirats sei bereits bei der Abfassung des Gesetzesentwurfs erwogen worden. Von einem Beirat sei allerdings Abstand genommen worden, da die Verwaltung überschaubar gehalten werden und daher keine „zusätzlichen Gremien" eingerichtet werden sollten. Aufgrund der Empfehlung des Senats würde die Einrichtung eines Beirats jedoch nochmals geprüft werden.[231]

b) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Am 18. Januar 1978 legte der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen seinen (ersten) Bericht vor und erklärte die Zustimmung zur Vorlage des Entwurfs der Staatsregierung unter der Maßgabe verschiedener Änderungen.[232]

Diese Änderungen bezogen sich unter anderem auf die Ausgestaltung der Kontrolle der Verarbeitung im öffentlichen Bereich und die Regelungen zur Beauftragung von Bediensteten der Geschäftsstelle des LfD durch die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich. Grundsätzlich wurde im Ausschuss die Entscheidung für einen LfD von allen Parteien

227 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.
228 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.
229 Zu diesem Abschnitt Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.
230 Sen-Drs. 264/77, 25. November 1977.
231 Sen-Drs. 264/77, 25. November 1977.
232 Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mitgetragen. Aus den Ausführungen des Abgeordneten und Berichterstatters über die Beratungen des Ausschusses *Regensburger* in der Zweiten Lesung geht allerdings hervor, dass die SPD weiterhin den Obersten Rechnungshof als mögliche Option erachtet hatte.[233] Gleichwohl wurde die im eigenen Gesetzesentwurf gewählte Konstruktion auch von Seiten der SPD als „kühn" bezeichnet.[234] Von Seiten der F.D.P. und dort vom Abgeordneten *Zech* wurde im Ausschuss gefordert, dass der LfD zum einen dem Justizministerium angegliedert und zum anderen vom Landtag gewählt werden solle. Die Frage, ob der Landtag den LfD wählen solle, wurde nach dem Bericht *Regensburgers* im Ausschuss ausführlich diskutiert. Es sei dort allerdings entschieden worden, an der im Entwurf der Staatsregierung vorgesehenen Regelung, der Ernennung durch die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags, festzuhalten.[235]

Jedoch wurde auf Vorschlag des Abgeordneten *Regensburger* im Ausschuss beschlossen, dass die Regelung des Art. 27 Abs. 2 des Entwurfs der Staatsregierung, wonach zum LfD nur ernannt werden kann, wer das 40. Lebensjahr vollendet und die Befähigung zum Richteramt hat, gestrichen wird.[236]

Gegenstand der Diskussion im Ausschuss war auch, ob der LfD Beamter auf Lebenszeit oder nur Beamter auf Zeit sein sollte.[237] Man entschied sich schließlich für ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.

Von erheblicher Bedeutung war die Forderung des Ausschusses nach Einrichtung eines Beirats beim LfD. Dieser sollte den LfD bei seiner Arbeit unterstützen und aus neun Mitgliedern bestehen. Dabei sollte die Mehrzahl der Mitglieder aus den Reihen des Landtags und jeweils ein Mitglied vom Senat, der Staatsregierung, der kommunalen Spitzenverbände und vom Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger bestellt werden.[238] Die Unterstützung des LfD durch den Beirat sollte konkret unter anderem

233 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551.

234 So der Abgeordnete Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551.

235 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.

236 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.

237 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.

238 Vgl. Art. 28a Abs. 1, Drs. 8/7238, 18. Januar 1978, S. 1; zwar sollte der Beirat möglichst klein gehalten werden, aber in Bezug auf die Beiräte aus der Mitte des Landtags auch die Mitarbeit der F.D.P. ermöglichen, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552 und S. 5554.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dergestalt erfolgen, dass der LfD, bevor er nach Art. 29 Abs. 2 des Entwurfs der Staatsregierung bei Beanstandungen Maßnahmen fordere oder den Landtag und die Staatsregierung verständige, dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme geben sollte.[239]

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem LfD und den Aufsichtsbehörden wurde vom Ausschuss eine Ergänzung bezüglich der Beauftragung der Bediensteten der Geschäftsstelle des LfD durch die Aufsichtsbehörden gefordert. So sollte die Beauftragung nicht allein unter der Voraussetzung stehen, dass die Aufgaben des LfD nicht durch ein entsprechendes Tätigwerden der Bediensteten beeinträchtigt werden, sondern auch die Zustimmung des LfD erfordern.[240]

c) Beschluss des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes und Beschluss des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen

Der Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes und der Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen stimmten dem Entwurf der Staatsregierung für ein Datenschutzgesetz unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen mit Beschluss vom 31. Januar 1978 bzw. vom 11. April 1978 zu.[241]

Der Ausschuss für den Staatshaushalt und die Finanzfragen erteilte die Zustimmung allerdings mit der Maßgabe, dass der Art. 28 des Entwurfs der Staatsregierung unter anderem noch um Regelungen in Bezug auf die Aufgaben des LfD ergänzt wird.[242]

In beiden Ausschüssen wurde die Heranziehung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. durch die Aufsichtsbehörden für den nichtöffentlichen Bereich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 30 und 40 BDSG 1977 thematisiert.[243] Im Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes äußerte der Abgeordnete *Warnecke* seine Bedenken gegen die

239 Vgl. § 28a Abs. 5 des Berichts des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.
240 Vgl. Art. 28a Abs. 5, Drs. 8/7238, 18. Januar 1978, S. 2.
241 Drs. 8/7317, 31. Januar 1978 und Drs. 8/7864, 11. April 1978.
242 Drs. 8/7864, 11. April 1978.
243 Berichterstatter Will (CSU) für den Ausschuss Staatshaushalt und Finanzfragen spricht laut Protokoll von der Erfüllung ihrer Datenschutzaufgaben nach den Artikel 30 und 40, hier gemeint wohl §§ 30, 40 BDSG 1977, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Heranziehung.[244] Im Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen wurde die Heranziehung unter finanziellen Gesichtspunkten diskutiert.[245] So stand dort insbesondere die Kostentragungspflicht für die Überprüfung durch den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. zur Debatte. So sollte nach der Regelung der Art. 31 Abs. 1 und 2 des Entwurfs für den Fall, dass bei der Überprüfung durch den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. ein Verstoß beim Überprüften festgestellt wurde, dieser die Kosten für die Überprüfung zahlen. Sollte dies allerdings nicht der Fall sein, so sollte die Kostentragungspflicht den Veranlasser der Überprüfung treffen. Berichterstatter *Will* erklärte im Ausschuss, dass die Regelung (zunächst) hart erscheinen möge, aber einen „vernünftigen Riegel" gegen Willkür und persönliche Schikane darstelle.[246] So könne vermieden werden, dass durch Verdächtigungen und Verleumdungen Überprüfungen veranlasst werden würden. Man kam im Ausschuss darüber ein, dass die Staatsregierung zum 1. Juli 1981 ersucht werden solle, einen Erfahrungsbericht vorzulegen, wie sich die Kostentragungspflicht auswirke.[247]

d) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Am 18. April 1978 kam es zu einem weiteren Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, unter anderem in Reaktion auf den Beschluss des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen.[248] In Bezug auf die Regelungen der Kontrolle des Datenschutzes bezogen sich die vom Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen im zweiten Beschluss geforderten Änderungen zu großen Teilen auf redaktionelle Anpassungen. So sollte auch die noch im ersten Beschluss als neuer Art. 28a vorgeschlagene Bestimmung über die Einrichtung eines Beirats nun nach dem Beschluss vom 18. April 1978 neuer Art. 29 werden, der noch um einen Abs. 6 in Bezug auf die Verschwiegenheit der Beiratsmitglieder ergänzt werden sollte.[249]

244 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
245 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
246 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
247 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
248 Drs. 8/7899, 18. April 1978.
249 Vgl. Drs. 8/7899, 18. April 1978.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch die Zusammensetzung des Beirats wurde erneut diskutiert, insbesondere dahingehend, ob ein Vertreter der Ärzte, Rechtsanwälte und Steuerberater in den Beirat aufgenommen werden sollte.[250] Hintergrund war eine entsprechende Eingabe des Verbandes Freier Berufe in Bayern e.V.

Dies wurde schließlich mit Verweis auf die Systematik des Entwurfs des bayerischen Datenschutzgesetzes abgelehnt. Da sich das bayerische Datenschutzgesetz ausschließlich mit dem Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung befasse, solle sich auch der Beirat nur aus Vertretern der öffentlichen Verwaltung zusammensetzen. Darüber hinaus seien die Vertreter der freien Berufe als Bürger ausreichend durch die Mitglieder aus dem Landtag und dem Mitglied aus dem Senat repräsentiert.[251]

6. Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz

Ende April 1978 und damit circa sechs Monate nach der ersten Lesung kam es im Landtag zur zweiten Lesung zu den Gesetzesentwürfen der Staatsregierung, der SPD-Fraktion sowie der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger*.

Eingangs erstattete der Abgeordnete *Regensburger* Bericht über die Beratungen des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen sowie des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes. Der Abgeordnete *Will* erstattete Bericht über die Beratungen im Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen.[252]

In der allgemeinen Aussprache lag dann der Schwerpunkt der Debatte beim LfD, dessen Unterstützung durch den Beirat und der Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V.

a) Zum Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schon die erste Wortmeldung nahm Bezug auf den LfD. Der Abgeordnete *Heiden* von der SPD wiederholte die bereits in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft der SPD, sich bei der konkreten Ausgestaltung der Aufsicht flexibel zu

250 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
251 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
252 Hierzu siehe jeweils vorangehend zu den Beschlüssen in den Ausschüssen.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zeigen.[253] Daher standen von Seiten der SPD der Entscheidung für einen LfD auch keine Bedenken entgegen, insbesondere da dieser nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung der Staatskanzlei zugeordnet werden sollte. Wäre eine andere Zuordnung, etwa zu einem Ressort in Betracht gezogen worden, so hätte dies, nach dem Abgeordnete *Heiden*, zu „schweren" Bedenken bei der SPD geführt.[254]

Von Seiten der F.D.P. begrüßte der Abgeordnete *Zech*, dass der LfD entgegen des ersten Entwurfs der Staatsregierung nun nicht Jurist sein müsse, sondern auch EDV-Fachmann sein könne. Wenn der LfD auch juristischen Beistand bräuchte, so sei es doch „gut, wenn auch einmal der Naturwissenschaftler den Juristen als Hilfskraft benutzen" könne.[255]

b) Zum Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz

Nachdem sich der Beirat beim LfD nach der Beschlussfassung im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen aus neun Mitgliedern zusammensetzen sollte, wurde in der Aussprache die Erweiterung des Ausschusses um einen Vertreter der freien Berufe wieder aufgegriffen. So wurde vom Abgeordneten *Regensburger*, nachdem dies aus gesetzessystematischen Gesichtspunkten noch im Ausschuss abgelehnt worden war, ein Abänderungsantrag der CSU-Fraktion auf Aufnahme eines Vertreters der freien Berufe in den Beirat angekündigt.[256]

Begründet wurde dies vom Abgeordneten *Zech* der F.D.P., die sich dem Antrag anschloss, damit, dass die freien Berufe ihre Daten in den Bereich der Verwaltung „weitergeben" würden.[257] Man übernahm damit die Argumentation des Verbands Freier Berufe e.V., der vorgetragen hatte, dass Mitglieder des Verbandes, wie etwa Ärzte, Anwälte oder Steuerberater, Daten an die öffentliche Verwaltung übermittelten würden, die dann von dieser gespeichert werden würden. Aus diesem Grund sei es, so der Abgeordnete

253 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
254 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
255 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5556.
256 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558; die F.D.P.-Abgeordneten stellten für sich fest, zu sehr vom „juristischen Sachverstand der Staatsregierung" beeindruckt gewesen zu sein – hätten dann aber „darüber nachgedacht" und könnten daher dem Abänderungsantrag der Staatsregierung folgen, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.
257 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557, im Zusammenhang mit der „Verzahnung" von Bundes- und Landesrecht.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Regensburger, „vertretbar, vielleicht sogar nützlich" einen Vertreter des Verbands der freien Berufe im Beirat zu haben. Dieser könne die Bürger, die Mitgliedern des Verbandes (beispielsweise Ärzten oder Anwälten) Daten anvertrauen würden, im Beirat unmittelbar vertreten.[258]

Der Änderungsantrag hatte eine hitzige Auseinandersetzung zur Folge. So sah der SPD-Abgeordnete *Heiden* in dem Änderungsantrag das Ergebnis erheblicher Lobbyarbeit der freien Berufe.[259] Er kritisierte, dass man sich noch in den Ausschüssen parteiübergreifend einig gewesen sei, den Ausschuss „klein halten" zu müssen. Würde man nun den Beirat entsprechend öffnen, führe dies dazu, dass weitere Verbände einen Sitz einfordern würden.[260] In der Folge würde der Beirat schwerfällig werden und seine zugedachte Funktion nicht ausfüllen können, sondern vielmehr nur eine „parlamentarische Alibifunktion" darstellen.[261]

c) Zum Technischen Überwachungsverein Bayern e.V.

In Bezug auf den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. stand wie schon im Ausschuss für den Staatshaushalt und die Finanzfragen die Frage

258 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560, in Bezug auf die Lobbykritik seitens der SPD sprach der Abgeordnete Regensburger von einer „Lobby für den unmittelbar vertretenen Bürger"; im Ausschuss hatte der Abgeordnete Regensburger noch ausgeführt, dass die Belange der Verbände, die aus der Systematik des Gesetzes heraus nicht in den Beirat sollten, durch die Mitglieder des Parlaments vertreten werden, vgl. Wortmeldung des Abgeordneten Heiden, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

259 Der Abgeordnete Kamm (SPD) brachte durch Zwischenrufe zum Ausdruck, dass er die „Ärztelobby" hierfür verantwortlich machte, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

260 Der Abgeordnete Faltlhauser (CSU) stellte an den Abgeordneten Heiden (SPD) eine „aufklärende Zwischenfrage", wonach im Verband Freier Berufe „alle hier relevanten Gruppierungen (…) zusammengefasst" sind und eine Konkurrenz zu anderen Verbänden daher nicht entstehen könne – dem lag wohl die Annahme zu Grunde, dass andere Verbände, wie der vom Abgeordneten Heiden genannten Bauernverband oder auch der DGB, keine Daten erheben würden, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

261 Vgl. Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nach der Auswirkung der Kostentragungspflicht auf den Schutz der Bürger im Vordergrund.[262]

Dabei betonte der CSU-Abgeordnete *Regensburger*, dass trotz vorhandenem Willen in den parlamentarischen Gremien keine andere praktikable Regelung als die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung gefunden werden konnte.[263] Jedoch versicherte die Staatsregierung, dass vor dem Tätigwerden des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. eine Beschwerde dahingehend geprüft werde, ob diese „begründet erscheint", um so das Risiko der Kostentragungspflicht zu reduzieren.[264]

d) Bewertung der allgemeinen Aussprache

Die Aussprache im Landtag war geprägt vom Konsens, dass ein bayerisches Datenschutzgesetz zum Schutz der Bürger vor den Gefahren der Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich „dringend" erforderlich sei.[265]

Auch war man der Meinung, dass das bayerische Datenschutzgesetz besser als „alles" sei, was im Bereich der Datenschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland vorliege.[266] Das bayerische Datenschutz-

262 Hierzu der Abgeordnete Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555; vgl. oben zum Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen, Ziff. 2.7.3.

263 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558.

264 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558, s.o. die Kostentragungspflicht trifft denjenigen, der eine Überprüfung veranlasst, soweit dort keine Mängel festgestellt werden.

265 So bspw. der Abgeordnete Heiden (SPD), vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.

266 So der Abgeordnete Heiden (SPD), der sich dabei auf die vom Abgeordneten Regensburger (CSU) zitierte Aussage des Abgeordneten Warnecke (SPD) im Ausschuss für Beamtenrecht bezog, wonach das bayerische Datenschutzgesetz das beste Datenschutzgesetz sei, das derzeit in der Bundesrepublik existiere – Abgeordneter Regensburger, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5553; der Abgeordnete Heiden führte aus, dass der Abgeordnete Warnecke hier nicht zutreffend verstanden worden sei und vielmehr gemeint habe, „besser als alles, was bisher auf diesem Gebiet in der Bundesrepublik vorliegt", vgl. Plenarprotoktoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555, dem widersprach der Abgeordnete Regensburger: „ich glaube, so ist er auch richtig verstanden worden", Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gesetz solle daher als Beispiel für die Bundesrepublik gelten.[267] Es stelle einen wesentlichen Fortschritt auf dem Gebiet des Datenschutzes dar.[268]

Jedoch wurden in der Aussprache auch gewisse Bedenken und Befürchtungen seitens der Abgeordneten geäußert. Dies unter anderem in Bezugnahme auf das bayerische EDV-Gesetz von 1970, das nicht dazu beigetragen habe, „die Verwirrung in der Datenverarbeitung" bei der öffentlichen Verwaltung in Bayern zu beseitigen. Dem Datenschutzgesetz wurde insoweit ein anderes Schicksal gewünscht.[269]

Insbesondere wurde aber angemerkt, dass man sich im Bereich des Datenschutzes auf „Neuland" befinden würde.[270] Damit gehe einher, dass für den Datenschutz und die getroffenen Bestimmungen noch keine „so klare Konturen" hätten erreicht werden können, wie dies wünschenswert sei.[271]

Es wurde betont, dass noch Erfahrungen mit dem Datenschutzgesetz gemacht werden müssten, da man sich auf „schwankendem Boden" befinde.[272] Dies habe auch eine Vielzahl von Änderungen, die erst in den Beratungen in den Ausschüssen eingefügt worden seien, gezeigt. Daher sei, so der Abgeordnete *Regensburger*, eine „in Kürze" notwendige Novellierung des Datenschutzgesetzes zu erwarten.[273]

7. Verabschiedung und Inkrafttreten

Trotz der deutlichen Kritik der SPD an der Erweiterung des Beirats stimmte diese dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung zu. Das Gesetz wurde mit zwei Stimmenthaltungen und ohne Gegenstimmen als Bayerisches Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung – Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) – am 25. April 1978 verabschiedet.[274]

---

267 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
268 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.
269 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
270 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5556.
271 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
272 Vgl. Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551 und Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.
273 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.
274 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5562, GVBl. 1978, S. 165; der Senat erhob in seiner Sitzung vom 27. April 1978 keine Einwendungen, vgl. Erster Bericht über die Tätigkeit des LfD, Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Damit wurde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen dem LfD übertragen und die sieben Bezirksregierungen Bayerns (Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben) wurden zu den ständigen Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen erklärt.

Das erste BayDSG vom 28. April 1978 trat nach Art. 37 Abs. 1 S. 2 BayDSG 1978 am 1. Mai 1978 in Kraft.[275]

8. Bewertung

Die Bewertung des BayDSG 1978 soll sich allein auf die Entscheidung für die Aufteilung der Aufsicht in Form der Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zum LfD und der Bestimmung der Bezirksregierungen zu den Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen beziehen. Diese Beschränkung der Bewertung ist aufgrund der Fragestellung der vorliegenden Arbeit geboten.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des BayDSG 1978 hatte kein anderes Bundesland die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zusammengeführt bzw. einer Behörde zugewiesen. Allerdings waren sowohl das HDSG 1970 als auch das LDatG RLP 1974 bereits (weit) vor dem BDSG 1977 verabschiedet worden. Sowohl der Hessische Gesetzgeber als auch der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz hatten sich daher – bei Verabschiedung der Datenschutzgesetze – allein auf die Regelung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen beschränkt.

Vieles spricht dafür, dass die Staatsregierung und der Landtag von einer gewissen „Vergleichbarkeit" der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen ausgegangen sind. Dies dürfte jedenfalls für die Anforderungen an die Aufsicht und vorzuhaltende fachliche Eignung der an der Aufsicht mitwirkenden Personen gelten.

Anknüpfungspunkt für diese Einschätzung ist Art. 31 Abs. 3 BayDSG 1978, auf den bereits vorangehend eingegangen wurde, der aber hier zitiert werden soll:

> „Die Aufsichtsbehörden und der Landesbeauftragte für den Datenschutz tauschen regelmäßig die in Erfüllung ihrer Aufgaben gewon-

275 Abweichend hiervon traten nach Art. 37 Abs. 1 S. 3 BayDSG 1978 die Art. 34 und 35 am 1. Juni 1978 und Art. 15 am 1. Januar 1979 in Kraft.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen Erfahrungen aus. Die Aufsichtsbehörden können auch im Einzelfall mit Zustimmung des Landesbeauftragten für den Datenschutz Bedienstete der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit Vornahme von Handlungen nach § 30 Abs. 2 und 3 und § 40 des Bundesdatenschutzgesetzes beauftragen, sofern die Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz dadurch nicht beeinträchtigt werden."

Wie schon aus dem Wortlaut des Art. 31 Abs. 3 S. 1 BayDSG 1978 eindeutig hervorgeht, haben die Aufsichtsbehörden und der LfD die Pflicht, sich regelmäßig über die in Erfüllung ihrer Aufgaben gemachten Erfahrungen auszutauschen.[276] Dies spricht dafür, dass Staatsregierung und Landtag davon ausgingen, dass sich die gemachten Erfahrungen auch auf den jeweils anderen Bereich der Aufsicht (Verarbeitung bei öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Stellen), jedenfalls teilweise, übertragen lassen.

Dies kommt insbesondere in Art. 31 Abs. 3 S. 2 BayDSG 1978 zum Ausdruck. Danach sollten die Aufsichtsbehörden auch Bedienstete der Geschäftsstelle des LfD mit der Vornahme von Handlungen nach §§ 30 Abs. 2, 3 und 40 BDSG 1977 beauftragen können. Die Bediensteten der Geschäftsstelle sollten hierdurch Vergleichsmöglichkeiten erhalten und Erfahrungen sammeln können.[277] Die Art und Weise der Aufsicht bzw. die sich bei der Aufsicht stellenden Herausforderungen scheinen daher als ähnlich bzw. jedenfalls als vergleichbar angesehen worden zu sein.

Ein Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen bei einer Aufsichtsbehörde dürfte jedoch für Staatsregierung und Landtag im Jahr 1978 nicht in Betracht gekommen sei. Dies geht insbesondere schon daraus hervor, dass die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf die sieben bayerischen Bezirksregierungen „aufgeteilt" wurde. Wie bereits ausgeführt war man der Überzeugung, dass sich die Beauftragung einer einzigen Behörde in Bayern aufgrund der Größe des Landes verbiete.[278]

Daneben ging man aber wohl auch von grundlegenden Unterschieden zwischen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen und öffentlichen Stellen aus. So wurde in der Begründung zu Art. 30 des

276 Vgl. auch Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

277 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

278 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gesetzesentwurfs der Staatsregierung ausgeführt, dass, da die Aufsichtsbehörden staatliche Aufgaben erfüllen würden, diese einem Geschäftsbereich federführend zugeordnet werden müssten.[279] Sachnächster Geschäftsbereich sei der für die allgemeine Staatsverwaltung zuständige Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern.[280] Daher wurde dann auch im BayDSG 1978 in Art. 31 Abs. 2 (noch Art. 30 im Gesetzesentwurf) normiert, dass das Staatsministerium des Innern die zum Vollzug des Dritten und Vierten Abschnitts des BDSG 1977 notwendigen Verwaltungsvorschriften erlässt. Weiter ging man davon aus, dass neben dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern auch häufig der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr berührt sein würde.[281] Das Staatsministerium des Innern hatte nach Art. 31 Abs. 2 BayDSG 1978 daher die notwendigen Verwaltungsvorschriften mit Einvernehmen des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zu erlassen.[282]

Deutlich wird, dass die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich (vollständig) in den Verwaltungsaufbau eingebunden waren. Aber auch die Zuordnung zum Staatsministerium des Innern und die Einbindung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr lassen erkennen, dass die Aufsicht über die Verarbeitung für den nicht-öffentlichen Bereich zumindest auch als Form der „Wirtschaftsaufsicht" verstanden wurde. Hierfür spricht auch, dass in der Begründung zu Art. 30 des Gesetzesentwurfs der Schutz der von der Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen betroffenen Personen als Aufgabe der Aufsichtsbehörden keine ausdrückliche Erwähnung findet.[283]

Anders hingegen die Begründung zur Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei im Gesetzesentwurf der Staatsregierung. In diesem Zusammenhang heißt es dort, dass es Aufgabe des Datenschutzes sei, den Bürger zu schützen. Daher sei die Zuordnung des LfD zur Exekutive, und dort

279 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

280 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

281 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

282 Und nach Art. 31 Abs. 2 HS BayDSG 1978 soweit andere Geschäftsbereich berührt waren, auch mit deren Einvernehmen.

283 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„wegen der Bedeutung des Datenschutzes zum Ministerpräsidenten (…), die „verfassungsgemäße und zweckmäßige Lösung"".[284]

Wenn die Staatsregierung im Gesetzesentwurf schreibt: „Fremdkontrolle setzt eine unabhängige, Weisungen nicht unterworfene Stelle voraus", so ist dies auf den LfD bezogen. Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde dagegen als „staatliche Aufgabe" verstanden – so wurde auch die Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. damit begründet, dass der „Aufbau einer in ihren Ausmaßen noch nicht überschaubaren staatlichen Überwachungsorganisation" dadurch vermieden werden könne.[285]

Die Fremdkontrolle über die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde daher nur als Abgrenzung zur Selbstkontrolle der nicht-öffentlichen Stellen definiert, aber nicht als vom Staat „unabhängige, Weisungen nicht unterworfene" Aufsicht.

Aufgrund dessen wurde ein Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen von Staatsregierung und Landtag wohl nicht nur nicht in Betracht gezogen, sondern dürfte – trotz einer angenommenen gewissen Vergleichbarkeit der Aufsichtstätigkeit an sich – als nicht miteinander vereinbar angesehen worden sein.

9. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1978 – 1993)

Zum ersten LfD wurde am 23. Mai 1978 durch Beschluss der Staatsregierung und mit Zustimmung des Landtags vom 15. Juni 1978 *Konrad Stollreither* ernannt. Am 3. Juli 1978 wurde er vom Ministerpräsidenten in sein Amt eingeführt und die Geschäftsstelle des LfD nahm ihre Tätigkeit auf.[286]

Der LfD hatte nach Art. 28 Abs. 4 des BayDSG 1978 dem Landtag und der Staatsregierung jährlich Bericht über seine Tätigkeit zu erstatten.[287] Nachfolgend wird auf die Tätigkeitsberichte im Zeitraum von 1978

284 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

285 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

286 Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 2.

287 Zur Funktion der Tätigkeitsberichte vgl. Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 51; dass die Pflicht zur Berichterstattung auf die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bis 1993 – bis zur ersten Novelle des BayDSG 1978 – eingegangen und nachvollzogen, wie der LfD die Wahrnehmung seiner Aufgaben und die institutionelle Ausgestaltung der Aufsicht bewertete.

Den ersten Tätigkeitsbericht legte der LfD *Stollreither* am 3. Juli 1979 vor.[288] Er ging dabei auch auf die „Aufteilung" der Datenschutzaufsicht ein. So habe sich gezeigt, dass es für die Bürger schwierig sei, immer zutreffend zwischen dem LfD, den Aufsichtsbehörden und dem BfD sowie deren Zuständigkeiten zu unterscheiden. So hätten viele Anfragen an den LfD den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich betroffen. Dieses „Problem" zeige sich auch in anderen größeren Bundesländern wie Hessen und Nordrhein-Westfalen mit getrennten Zuständigkeiten. Der LfD kündigte daher an, dies weiter zu beobachten, auch um bewerten zu können, ob sich die „mehrfache Aufgliederung" der Zuständigkeiten bewähren wird.[289]

Hieran anknüpfend erklärte der LfD im zweiten Tätigkeitsbericht, dass die „Vielfalt der Zuständigkeiten" eine Erschwerung bei der Beratung der Bürger darstelle. Es könne nicht erwartet werden, dass die Zuständigkeitsverteilung „überall" bekannt sei.[290]

Im Hinblick auf die Dienstaufsicht durch den Ministerpräsidenten berichtete der LfD im zweiten Tätigkeitsbericht, dass es nicht zum „leisesten Versuch" einer Einflussnahme gekommen sei.[291]

Im fünften Tätigkeitsbericht aus dem Jahr 1983 erklärte der LfD die „Aufbauphase" des Datenschutzes in Bayern für abgeschlossen.[292] Aufgrund der gemachten Erfahrungen wäre „die eine oder andere Änderung" des BayDSG „denkbar". Dabei könnten im Hinblick auf ein Änderungsgesetz zum BayDSG die Bestrebungen nach einer Novellierung des BDSG „trotz äußerer Unabhängigkeit" nicht außer Acht bleiben.[293] Deutlich wird hier, dass nicht nur der bayerische Gesetzgeber, sondern auch der LfD stets die Entwicklung auf Bundesebene im Blick behielt und sich hieran orientierte.

---

beschränkt war, wurde bereits 1987 von Simitis kritisiert, vgl. Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 609.

288 Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, der Erste Tätigkeitsbericht erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Juli bis 31. Dezember 1978.

289 Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 7.

290 Zweiter Tätigkeitsbericht, Drs. 9/6644, 4. November 1980, S. 7.

291 Zweiter Tätigkeitsbericht, Drs. 9/6644, 4. November 1980, S. 4.

292 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 3.

293 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der LfD stellt daneben fest, dass sich das BayDSG im Wesentlichen bewährt habe.[294] Dies gelte vor allem auch für den Beirat beim LfD als bayerische „Eigenheit". Dieser stelle eine „sehr nützliche und erfreuliche Brücke" zum Parlament dar. Der Kontakt zu Landtag und Senat sei „eng und elastisch" und die enge Verbindung mit den Fraktionen habe in Bezug auf Gesetzesvorhaben, die den Datenschutz berühren würden, „erkennbare Früchte" getragen."[295]

Auf die positiven Erfahrungen mit der Unterstützung durch den Beirat wies der LfD *Stollreither* auch im Rahmen der Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zur Novellierung des BDSG 1977 hin („wertvolle und tatkräftigte Unterstützung"). Der Ausschuss hatte sich nach der Zweckmäßigkeit eines solchen Beirats erkundigt, der allein im Freistaat Bayern bestand.[296]

Ebenfalls im fünften Tätigkeitsbericht äußert sich der LfD zur Kontrolle der datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bildschirmtext-Staatsvertrages und forderte diesbezüglich eine „ausreichende Datenschutzkontrolle".[297] In diesem Zusammenhang konstatierte er, dass die das „übrige Datenschutzrecht prägende Zersplitterung der Datenschutzkontrolle" eine ausreichende Überwachung des Datenschutzes „insbesondere wegen der Schwierigkeit der Materie wohl nicht gewährleisten" würde.[298] Auch wenn der LfD hier auf die „Schwierigkeit der Materie" Bezug nimmt, lässt dies durchaus Interpretationsspielraum für eine indirekte Kritik an der Aufteilung der Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zu.

Im Jahr 1987 kam es zu einem Wechsel im Amt des LfD.[299] Nach neunjähriger Tätigkeit des LfD *Stollreither* wurde am 1. August 1987, trotz deutlicher Kritik der Opposition, *Sebastian Oberhauser* zum neuen LfD

294 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 3.
295 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1998, S. 3 f.
296 Siebter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/8252, 30. Oktober 1985, S. 84.
297 Fünfter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 12.
298 Fünfter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 12; zur Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und dem Landesbeauftragten bei der Datenschutzkontrolle im Zusammenhang mit dem Bildschirmtext-Staatsvertrag, vgl. auch Sechster Tätigkeitsbericht, Drs. 10/4383, 2. August 1984, S. 17.
299 Der Wechsel wurde vom neuen LfD in dessen ersten Tätigkeitsbericht als „hervorstechendes Ereignis im Berichtszeitraum" bezeichnet, vgl. Drs. 11/4766, 18. Dezember 1987, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ernannt.[300] So bezeichnete die Fraktion DIE GRÜNEN den neuen LfD als „Null-Lösung im Datenschutzbereich" und in der Presse wurde gemutmaßt, die Qualifikation des LfD leite sich vor allem aus dessen Nähe zum damaligen Ministerpräsidenten *Strauß* ab.[301] Dafür, und auch für ein fragwürdiges Verständnis der Unabhängigkeit des LfD spricht, dass Ministerpräsident *Strauß* dem LfD *Stollreither* Missbrauch von „Machtfülle jeder Art" unterstellt hatte; so bewertete *Strauß* das Amtsverständnis des LfD *Stollreither* mit den Worten: „Das ist in meinen Augen hart an der Grenze zur Illoyalität.".[302] Die Ernennung des LfD *Oberhauser* wurde von der Presse dann auch wie folgt kommentiert: „Insgesamt knistert`s: Franz Josef Strauß hat endlich den richtigen Datenschützer: Der CSU-getreue Sebastian Oberhauser beanstandet gar nichts mehr.".[303]

10. Exkurs (1): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Hiersemann u.a. und der SPD-Fraktion

Die Ernennung des LfD *Oberhauser* führte dazu, dass die SPD-Fraktion im Jahr 1988 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des BayDSG 1978 in den Landtag einbrachte, wonach der LfD als oberste Landesbehörde eingerichtet und der Rechtsaufsicht des Landtagspräsidenten unterstellt werden sollte.[304] Begründet wurde dies damit, dass die Unabhängigkeit des LfD nach dem BayDSG 1978 nicht ausreichend gewährleistet sei. Daher dürfe der LfD auch nicht länger an die Staatskanzlei angebunden werden. Darüber hinaus sollte der LfD nach dem Gesetzesentwurf vom Landtag gewählt

300 Drs. 11/2911, 22. Juli 1987; zur Kritik vgl. auch: Plenarprotokoll 11/33, 22. Juli 1987, S. 2154 ff.

301 Vgl. taz am Wochenende vom 1. August 1997, Ausgabe 2272, S. 5; der LfD Oberhauser wurde auch andernorts als Negativbeispiel für das Arbeitsverständnis eines Datenschutzbeauftragten angeführt, vgl. „Das Hauptproblem liegt in der Person des Datenschutzbeauftragten selbst. (…) Auf eine solche Null-Lösung in Sachen Datenschutz können wir gerne verzichten.", so der Abgeordnete Rotter von den GRÜNEN in der ersten Beratung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Plenarprotokoll 11/18, 22. Januar 1988, S. 1094.

302 Vgl. DER SPIEGEL, Insgesamt knistert´s, Nr. 15/1988, S. 110; Hintergrund war, dass dem LfD vom Justizministerium der Einblick in Akten verwehrt wurde; zur Prüfkompetenz des LfD vgl. auch: Fünfter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/4766, 18. Dezember 1987, S. 4 f.

303 DER SPIEGEL, Insgesamt knistert´s, Nr. 15/1988, S. 110.

304 Drs. 11/6491, 9. Mai 1988.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden – die hierfür erforderliche Zweidrittelmehrheit sollte sicherstellen, dass er von einem „möglichst breitgefächerten Vertrauen des Parlaments" getragen wird.[305]

Der Abgeordnete *Warnecke* (SPD) erklärte zum Gesetzesentwurf: „Nichts kommt ohne Anlaß", der Anlass sei sowohl das Verfahren bei der Ernennung des LfD *Oberhauser* als auch „dessen Person selbst".[306] So habe sich die Staatskanzlei „nichts anderes einfallen lassen", als einen Staatskanzleibeamten zum LfD zu ernennen, dessen Auftrag es gewesen sei „den Datenschutz in Bayern empfindlich zurückzustutzen".[307] Gerade da die CDU/CSU im Bund und in Bayern die Datenschutzgesetzgebung „schon kaum noch hinter die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten und eingeschlagenen Pfähle zurückdrängen" könne, sei ein LfD ernannt worden, von dem man eher die „Rollenerwartung eines Behördenschutzbeauftragten als eines Datenschutzbeauftragten" habe.[308]

Der LfD *Oberhauser* habe, so der Abgeordnete *Warnecke*, die Aufgabe, „den Datenschutz kräftig zurückzustutzen, zielstrebig wahrgenommen". Dieser gefährde eine „sachlich konstruktive Weiterentwicklung des Datenschutzrechts" und diffamiere die „Datenschutzbeauftragten aller anderen Länder und des Bundes als Vertreter sozialschädlicher Tendenzen".[309]

Es brauche daher einen LfD, der „Respekt und Anerkennung" über die Parteigrenzen hinweg finde und keinen „Polarisier". Um die Wahl einer solchen Person zu garantieren, brauche es eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl des LfD im Landtag.[310]

Der Abgeordnete *Brosch* der CSU erklärte, dass der Gesetzesentwurf der SPD Aufgaben der Exekutive mit Aufgaben der Legislative vermengen würde.[311] Datenschutz sei eine interne Aufgabe, Datenschutz habe Kontrollfunktion; wenn diese „interne Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung" der Legislative zugeordnet werde, würde eine Aufgabe der Legislative mit einer Aufgabe der Exekutive vermengt werden.[312] Ergänzend hierzu wies er auch auf die Bayerische Verfassung hin, wonach die im

305 Vgl. Drs. 11/6491, 9. Mai 1988.
306 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
307 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
308 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4071.
309 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
310 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
311 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.
312 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gesetzesentwurf der SPD vorgesehene Wahl des LfD mit einer Zweidrittelmehrheit eine Verfassungsänderung erforderlich machen würde.[313]

Der Gesetzesentwurf stieß entsprechend bei der CSU-Fraktion im Landtag auf wenig positive Resonanz. Vielmehr wurde vom Abgeordneten *Brosch* angekündigt, dass der Gesetzesentwurf der SPD von der CSU-Fraktion im Landtag bereits in der ersten Lesung abgelehnt werden würde. Dies führte wiederum zu einer heftigen Diskussion und dem Vorwurf, die CSU habe „abgrundtiefe Scheu" davor, den Gesetzesentwurf im Rechtsausschuss „vor den Augen der Öffentlichkeit" zu diskutieren.[314]

Schließlich wurde der Entwurf dann im Landtag in zweiter Lesung, trotz der Stimmen der Fraktionen von SPD und den GRÜNEN, abgelehnt.[315] Allerdings nicht, ohne dass Staatssekretär *Beckstein* den Abgeordneten der SPD zuvor vorgeworfen hatte, dass diese eine „Meinung, die Ihnen nicht passt, auf diese Weise mundtot" machen „oder jedenfalls auf das heftigste angreifen und ins Zwielicht rücken" wollen würden – er bezog sich hierbei auf den LfD *Oberhauser,* über dessen Arbeit, so *Beckstein*, die CSU nur feststellen könne, dass er diese gut mache.[316]

Der LfD *Oberhauser* kommentierte den Gesetzesentwurf der SPD in seinem elften Tätigkeitsbericht dahingehend, dass dieser nach seiner Auffassung die Unabhängigkeit des LfD nicht stärke, sondern insgesamt eher schwächen würde. Hierbei bezog er sich insbesondere auf die im Gesetzesentwurf vorgesehen Rechtsaufsicht durch den Landtagspräsidenten. So sei die Unabhängigkeit des LfD durch das Datenschutzgesetz und das Beamtengesetz gesichert. Er sei Beamter auf Lebenszeit, weisungsunabhängig und unterliege nur einer Dienstaufsicht, die nicht die Aufsicht über seine rechtliche und fachliche Amtsführung beinhalte.[317] Sowohl die Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei als auch die Wahl des LfD und das vom CSU-Abgeordneten *Brosch* zum Ausdruck gebrachte Verständnis des LfD als „interne Kontrollfunktion" ließ er hingegen unkommentiert.

313 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.
314 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072, Abgeordneter Warnecke (SPD), a.a.O.
315 Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6658.
316 Staatssekretär Beckstein, Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6656.
317 Elfter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/14417, 14. Dezember 1989, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

11. Exkurs (2): Vergleich zwischen dem BayDSG 1978 und dem BDSG 1977

Nachfolgend soll in gebotener Kürze auf die Einordnung des BayDSG 1978 im Verhältnis zu den bestehenden Datenschutzgesetzen zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung eingegangen werden. Ein solcher Vergleich bietet sich an, da im Gesetzgebungsverfahren zum BayDSG 1978 parteiübergreifender Konsens im Landtag bestand, dass das BayDSG 1978 besser sei, als alles was sonst im Bereich der Datenschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland vorliegen würde.[318] Dieser Einschätzung schloss sich auch der erste LfD *Stollreither* in seinem ersten Tätigkeitsbericht an und bezeichnete das BayDSG 1978 als das „im Zeitpunkt seines Erlasses wohl fortschrittlichste unter den deutschen Datenschutzgesetzen".[319] Nach seinem Nachfolger im Amt *Oberhauser* war das BayDSG 1978 dann sogar das „damals unbestritten" fortschrittlichste Datenschutzgesetz.[320]

Vorliegend bietet sich ein Vergleich mit dem BDSG vom 27. Januar 1977 an, da das BayDSG 1978 nach den Worten des SPD-Abgeordneten *Heiden* „beispielgebend" für die Bundesrepublik Deutschland gelten sollte.[321] Grundsätzlich kann zum Verhältnis des BayDSG 1978 zum BDSG 1977 gesagt werden, dass das BayDSG sich, wie bereits ausgeführt, am BDSG 1977 orientierte. Da nach Ansicht der Staatsregierung aber „zum Schutz des Bürgers noch mehr getan werden muss", als dies nach dem BDSG 1977 der Fall war, wurden teilweise weitergehende bzw. abweichende Vereinbarungen aufgenommen.[322] Ob dies gelang, soll nachfolgend untersucht werden.

An dieser Stelle soll auch auf den siebten Tätigkeitsbericht des Hessischen LfD hingewiesen werden, in dem der LfD den Stand der Datenschutzgesetzgebung in den Ländern Hessen, Bayern, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein mit den Abweichungen der Landesdatenschutzgesetze zum BDSG 1977 mit Stand vom November 1978 aufgeführt hatte.[323]

---

318 S.o. unter D.,6., d), vgl. auch Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6465.
319 Erster Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 9/1884, 3. Juli 1979.
320 Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/9224, 12. Dezember 1988.
321 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
322 Vgl. Staatsminister Seidl, Plenarprotokoll 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4776.
323 Vgl. Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/67, 18. Dezember 1978,

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Erster Abschnitt des BayDSG 1978: Allgemeine Vorschriften

In Art. 1 Abs. 1 BayDSG 1978 werden die Aufgabe und das Ziel des Datenschutzes wortgleich zu § 1 BDSG 1977 definiert und der Schutzbereich des BayDSG 1978 nach Art. 1 Abs. 2 an den des § 1 Abs. 2 BDSG 1977 angelehnt.[324]

Allerdings regelt Art. 4 Abs. 2 BayDSG 1978 über das BDSG 1977 hinaus, dass eine von der Datenverarbeitung betroffene Person, die in die Verarbeitung einwilligt, in geeigneter Weise über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären ist.[325] Mit Blick auf Art. 4 Nr. 11 DSGVO, der eine Einwilligung als eine in „informierter Weise" abgegebene Willenserklärung definiert, wird deutlich, dass der bayerische Gesetzgeber hier dem Bundesgesetzgeber nicht nur „voraus" war, sondern auch eine im Hinblick auf den Schutz der betroffenen Person noch heute wesentliche Regelung getroffen hatte.

Wie auch das BDSG 1977 sah das BayDSG 1978 die Möglichkeit der Anrufung des Bundes- bzw. Landesbeauftragten für den Datenschutz vor, wenn sich die von der Verarbeitung durch öffentliche Stellen betroffene Person durch die Verarbeitung in ihren schutzwürdigen Belangen beeinträchtigt sah. Im Gegensatz zur Regelung des § 21 BDSG 1977, bei der die Gerichte ausgenommen wurden, bestand dieses Recht nach Art. 6 BayDSG 1978 auch bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Gerichte.

b) Zweiter Abschnitt des BayDSG 1978: Schutzrechte

Die Regelung des Auskunftsanspruchs der betroffenen Person nach Art. 8 BayDSG 1978 orientierte sich grundsätzlich an § 13 BDSG 1977. Danach ist der betroffenen Person auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten zu erteilen. Jedoch geht das BayDSG 1978 in Art. 8 Abs. 1 über die Auskunftspflicht des § 13 Abs. 1 BDSG 1977 hinaus und

---

S. 12 ff.; vgl. auch Dritter Tätigkeitsbericht des LfD (Bayern), Drs. 9/8726, 26. Mai 1981, S. 6: „Vorzüge, die das später erlassene Bayer. Datenschutzgesetz gegenüber dem BDSG aufweist".

324 Vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 1, Ziff. 7.

325 Einen „Verzicht auf Datenschutz" den Schweinoch/Geiger in der Einwilligung sehen wollen, dürfte der bayerische Gesetzgeber jedoch nicht im Sinn gehabt haben, vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 4, Ziff. 3, 7 und Begründung zu Art. 4, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bestimmt, dass der betroffenen Person auch die Stellen mitzuteilen sind, denen Daten in automatisierten Verfahren regelmäßig übermittelt werden. Das BayDSG 1978 greift hier eine Regelung vor, die sich vergleichbar heute auch in der DSGVO in Art. 15 Abs. 1 lit. c) wiederfindet und eines der zentralen Betroffenenrechte nach der DSGVO ist.

Ausdrücklich in Art. 10 Nr. 1 BayDSG 1978 geregelt ist das Recht der betroffenen Person, die Sperrung der zu ihrer Person gespeicherten Daten bei Darlegung eines berechtigten Interesses zu verlangen. Die Staatsregierung wollte mit dieser Regelung sicherstellen, dass es nicht „nur der Beurteilung der speichernden Stelle" überlassen bleibt, ob sie gespeicherte Daten unbeschränkt nutzen und übermitteln darf.[326] Hiermit wurden den von der Verarbeitung betroffenen Personen weitergehende Rechte als im BDSG 1977 eingeräumt.

Keine Entsprechung im BDSG findet auch der Unterlassungsanspruch der betroffenen Person nach Art. 12 Abs. 1 BayDSG 1978. Der Unterlassungsanspruch nach Art. 12 Abs. 1 BayDSG 1978 ist nur dann gegeben, wenn eine Beeinträchtigung der schutzwürdigen Belange nach der Geltendmachung der Ansprüche auf Berichtigung, Sperrung oder Löschung andauert.

Ebenfalls unter den Schutzrechten normiert war ein Anspruch auf Schadensausgleich der betroffenen Person. Nach Ansicht der Staatsregierung normierte das BDSG 1977 keinen den „Bedürfnissen moderner Datenverarbeitung" angepassten Schadensersatzanspruch.[327] Im BayDSG 1978 wurde ein solcher mit Art. 13 als verschuldensunabhängiger Anspruch aufgenommen, da der Nachweis des Verschuldens der betroffenen Person „bei der in viele Einzelschritte zerlegten Datenverarbeitung" in der Regel nicht möglich sei.[328]

326 Begründung zum Entwurf der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 15.

327 Begründung zum Entwurf der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 15.

328 Begründung zum Entwurf der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Dritter Abschnitt des BayDSG 1978: Einzelvorschriften für die öffentlichen Stellen

Weitergehend als das BayDSG 1978 ist das BDSG 1977 hingegen bei den Regelungen zum Datengeheimnis. So sind nach Art. 14 Abs. 2 S. 1 BayDSG 1978 Personen, die in automatisierten Verfahren tätig werden, auf die Wahrung des Datengeheimnisses zu verpflichten. Eine solche Beschränkung auf den in automatisierten Verfahren tätigen Personenkreis sieht das BDSG 1977 in § 5 zum Datengeheimnis nicht vor.

Wiederum höhere Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung als nach dem BDSG 1977 stellte dann das BayDSG 1978 mit der Regelung des Art. 16 Abs. 1 auf.[329] Danach ist die Verarbeitung (hier: Speichern und Verändern) von Daten nur zulässig, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der durch Rechtsnorm der speichernden Stelle zugewiesenen Aufgabe erforderlich ist.[330] Das BDSG 1977 sieht hingegen nach § 9 Abs. 1 nur vor, dass die Speicherung und Veränderung zur rechtmäßigen Erfüllung „der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgabe" erforderlich ist.[331]

In Art. 17 regelt das BayDSG 1978 die Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs, also von öffentlichen Stellen an andere öffentliche Stellen. Dabei legt das BayDSG 1978 in Art. 17 Abs. 3 abweichend vom BDSG 1977 ausdrücklich fest, dass die Vorschriften der Datenübermittlung auch für die Übermittlung von Daten innerhalb einer Behörde gelten, sofern die empfangende Stelle andere Aufgaben wahrnimmt oder räumlich getrennt ist.[332] Da Art. 17 Abs. 1 BayDSG 1978 die Anforderung der „Erforderlichkeit" für eine rechtmäßige Übermittlung aufstellt, wird über Art. 17 Abs. 3 BayDSG 1978 auch für die Übermittlung innerhalb einer Behörde sichergestellt, dass nur diejenigen Bediensteten Kenntnis über bestimmte personenbezogene Daten erhalten, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.[333]

---

329 Vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 16, Ziff. 1.

330 Vgl. hierzu auch Art. 37 Abs. 3 BayDSG 1978.

331 Der Landesbeauftragte Stollreither bewertete dies dahingehend, dass das BayDSG „in einer vorbildlichen Weise über die vergleichbaren Regelungen" des BDSG 1977 und anderer Landesdatenschutzgesetze hinausgehe, vgl. Fünfter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 7.

332 Vgl. Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/67, 18. Dezember 1978, S. 12.

333 Vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 17, Ziff. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch in Art. 18 BayDSG 1978, der die Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs regelt, geht der bayerische Gesetzgeber über die Regelungen im BDSG 1977 hinaus. So ist nach Art. 18 Abs. 4 BayDSG 1978 die Übermittlung an „andere Personen oder Stellen" ausgeschlossen, sofern der betroffenen Person gegenüber der öffentlichen Stelle nach Art. 8 Abs. 2 BayDSG 1978 kein Auskunftsrecht zusteht und die Übermittlung nicht aufgrund des öffentlichen Interesses erforderlich ist.

In Art. 18 Abs. 5 BayDSG 1978 ist darüber hinaus – ohne Entsprechung im BDSG 1977 – geregelt, dass der Empfänger der Daten diese nur für den Zweck verwenden darf, zu dem sie ihm übermittelt worden sind.

d) Vierter Abschnitt des BayDSG 1978: Sondervorschriften für bestimmte öffentliche Stellen

Eine Einschränkung der Anwendung des BayDSG 1978 findet sich in Art. 23 für die Verarbeitung von Daten für durch Rechtsvorschrift angeordnete statistische Zwecke. Eine vergleichbare Beschränkung findet sich im BDSG 1977 nicht.

e) Fünfter Abschnitt des BayDSG 1978: Überwachung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen

Der bereits behandelte Beirat beim LfD ist eine „bayerische Besonderheit" ohne Entsprechung im BDSG 1977.

Im Hinblick auf die Berichterstattung durch den LfD nach Art. 28 Abs. 4 BayDSG 1978 fällt auf, dass dieser entgegen dem BfD nicht auf Aufforderung des Landtags (vgl. hingegen für den Bundestag § 19 Abs. 2 BDSG 1977) oder der Staatsregierung (vgl. hingegen für die Bundesregierung § 19 Abs. 2 BDSG 1977) Bericht erstatten oder Gutachten erstellen muss.

f) Ergebnis: Das BayDSG 1978 – Fortschritt im Bereich der Datenschutzgesetzgebung

Grundsätzlich ist für das Verhältnis von BDSG 1977 und BayDSG 1978 festzuhalten, dass sich das BayDSG 1978, wie von der Staatsregierung beabsichtigt und vom Landtag mitgetragen, stark am BDSG 1977 orientierte.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bevor beurteilt werden kann, ob das BayDSG 1978 ein „besseres" Datenschutzgesetz als das BDSG 1977 darstellt, muss darauf eingegangen werden, unter welchen Gesichtspunkten ein Datenschutzgesetz als das „bessere" oder „fortschrittlichere" bewertet werden sollte.

Gemessen werden soll dies, jedenfalls vorliegend, an § 1 Abs. 1 BDSG 1977 bzw. am wortgleichen Art. 1 Abs. 1 BayDSG 1978:

> „Aufgabe des Datenschutzes ist es, durch den Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch bei ihrer Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung (Datenverarbeitung) der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen entgegenzuwirken."

Dies bietet sich an, da der Bundes- und bayerische Gesetzgeber, wie § 1 Abs. 1 BDSG 1977 bzw. Art. 1 Abs. 1 BayDSG 1978 zeigen, dasselbe Verständnis von der Aufgabe des Datenschutzes zu Grunde legten. Zu fragen ist also, welches Datenschutzgesetz „besser" geeignet ist, durch den Schutz personenbezogener Daten vor Missbrauch bei der Datenverarbeitung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der betroffenen Personen entgegenzuwirken.

Vorliegend soll dies unter zwei Gesichtspunkten bewertet werden: Zum einen, wie und welche Verarbeitung von Daten durch die verarbeitenden Stellen legitimiert wird, und zum anderen, welche Rechte den betroffenen Personen an die Hand gegeben werden.[334]

Unter den ersten Punkt fallen unter anderem die Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs und die Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs. Hier schränkt das BayDSG 1978 die zulässige Übermittlung ein. Dass das BayDSG 1978 im Vergleich zum BDSG 1977 die Verpflichtung auf das Datengeheimnis auf die in automatisierten Verfahren tätigen Personen beschränkt, fällt demgegenüber grundsätzlich weniger ins Gewicht.

Im Hinblick auf die Schutzrechte der von der Verarbeitung betroffenen Personen geht das BayDSG 1978 dann deutlich über das BDSG 1977 hinaus. Zu den Schutzrechten soll an dieser Stelle auch die Pflicht nach Art. 4 Abs. 2 BayDSG 1978 gezählt werden, wonach die betroffenen Personen über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären sind. Die Aufklärung über die Bedeutung der Einwilligung ist von zentraler Bedeutung, damit die betroffenen Personen ihre Privatautonomie auf informierter

334 Angelehnt an: Zweiter Tätigkeitsbericht des LfD, „das neue Datenschutzrecht ist wie kaum eine andere Rechtsmaterie dem Bürger in die Hand gegeben", Drs. 9/6644, 4. November 1980, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Grundlage ausüben und die Tragweite ihrer Entscheidung erkennen können.

Neben dem Recht auf Sperrung der Verarbeitung bei Darlegung von berechtigten Interessen soll noch das Recht auf Auskunft nach Art. 8 Abs. 1 BayDSG 1978 hervorgehoben werden. Wie die Information über die Einwilligung ist auch die Auskunft über die Empfänger von Daten von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung der Privatautonomie, da den betroffenen Personen erst hierdurch die Möglichkeit eröffnet wird, die ihnen zustehenden Schutzrechte auf „informierter" Grundlage wahrzunehmen.

Daher kann festgehalten werden, dass das BayDSG 1978 – insbesondere im Hinblick auf den Schutz der von der Verarbeitung betroffenen Personen – durchaus als ein Fortschritt im Vergleich zum BDSG 1977 bezeichnet werden kann.

Gleichwohl darf nicht unerwähnt bleiben, dass auch das Hessische Datenschutzgesetz nach der ersten Novelle vom Januar 1978 und das dem BayDSG 1978 um gut zwei Wochen nachfolgende Saarländische Datenschutzgesetz in Bezug auf den Schutz der betroffenen Personen als Weiterentwicklung zum BDSG 1977 zu bewerten sind.[335]

Der bayerische Gesetzgeber konnte beim BayDSG 1978 auf die Erfahrungen, die in den Jahren 1970 bis 1978 in Hessen, Rheinland-Pfalz und auf Bundesebene gemacht worden waren, aufbauen und so den Schutz der von der Verarbeitung betroffenen Personen durch die Regelungen des BayDSG 1978 verbessern.

IV. Novellierung des BayDSG im Jahr 1993

Obwohl der CSU-Abgeordnete *Regensburger* noch in der Parlamentsdebatte zum ersten Datenschutzgesetz im Jahr 1978 erklärt hatte, dass man „sicherlich bereits in Kürze zu einer Novellierung dieses Gesetzes" wieder zusammenkommen müsse, und sich der F.D.P.-Abgeordnete *Zech* sicher war, „dass wir in wenigen Jahren Novellierungen und Ergänzungen dieses Datenschutzgesetzes haben werden", hatte das BayDSG 1978 unverändert bis ins Jahr 1993 Bestand.[336] Gleichwohl lag dies insbesondere daran, dass

335 Vgl. hierzu auch: Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/67, 18. Dezember 1978, S. 13 f.

336 Abgeordnete Regensburger (CSU), Zech (F.D.P.), Parlamentsprotokoll 8/102, 25. April 1978, jeweils S. 5557.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die mit absoluter Mehrheit regierende CSU „alleine" über eine Novellierung des BayDSG 1978 entscheiden konnte. So wurde beispielsweise ein Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1988 mit dem Ziel der Stärkung der Unabhängigkeit des LfD im Landtag abgelehnt.[337]

Mit der Novellierung des BayDSG 1978 im Jahr 1993 reagierte der bayerische Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nachfolgend: BVerfG) zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Jahr 1983 (insbesondere auf das sog. „Volkszählungsurteil").[338] Das Volkszählungsurteil wird auch als nächster „bedeutsamer Meilenstein" nach dem BDSG von 1977 bezeichnet, da das BVerfG dort die grundrechtliche Dimension des Datenschutzes herausgestellt hatte.[339] Das Volkszählungsurteil stellt daher in Bezug auf die Entwicklung des Datenschutzes einen wichtigen Schritt auf dem Weg von der objektiven Beschränkung der Datenmacht des Staates hin zum subjektiven Schutz gegen Datenmacht dar.[340]

Auch der Bundesgesetzgeber nahm die Rechtsprechung des BVerfG auf und novellierte das BDSG 1977 im Jahr 1990.[341] Neben Anpassungen, die aufgrund der fortschreitenden technologischen Entwicklungen notwendig wurden, wurden Ziel und Zweck des Gesetzes erweitert. So sollten nun nach § 1 BDSG 1990 die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen vor den Gefahren für das Persönlichkeitsrecht geschützt werden.[342]

---

337 Drs. 11/6491, 9. Mai 1988; Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6658; vgl. Kapitel D., III., 10.

338 Vgl. Drs. 12/10711, 23. März 1993, Vorblatt und Begründung, S. 17; BVerfGE 61, 1 ff.

339 Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 31 f.

340 Vgl. v. Lewinski, Geschichte des Datenschutzrechts von 1600 bis 1977, in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 220; Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26. und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 2: „Datenkonzentration aber bedeutet Wissen, und Wissen bedeutet potentielle Macht.".

341 Bundesdatenschutzgesetz vom 12. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, verkündet als Artikel I des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20. Dezember 1990.

342 § 1 des BDSG 1977 bezog sich dagegen auf die Vermeidung missbräuchlicher Datenverarbeitung, vgl. auch Haase, Datenschutzrechtliche Fragen des Personenbezugs, S. 27; § 1 Abs. 1 BDSG 1990: „Zweck dieses Gesetzes ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird.".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wie schon beim ersten bayerischen Datenschutzgesetz wartete der bayerische Gesetzgeber die Entwicklung auf Bundesebene ab. Ziel war es, sich auch bei der Novellierung des BayDSG in „Terminologie, Aufbau und Inhalt" an das BDSG anlehnen zu können.[343] Das BDSG sollte insoweit als „Vorbild" dienen.[344]

Noch vor der Novellierung des BayDSG hatte der bayerische Gesetzgeber bereits 1991 auf Grundlage des § 38 Abs. 6 BDSG 1990 die Datenschutzaufsichtsverordnung (DSAufsV) erlassen.[345] Zu den zuständigen Aufsichtsbehörden im Sinne von § 38 Abs. 6 BDSG 1990, den Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen, wurden die Bezirksregierungen bestimmt, wie dies bereits nach Art. 31 Abs. 1 des BayDSG 1978 der Fall gewesen war.

1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

In Bezug auf die Ausgestaltung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen sah der Entwurf der Staatsregierung keine Änderungen vor.[346] So blieb die „Trias" aus dem LfD, dem Beirat beim LfD und den Aufsichtsbehörden bestehen. Auch die Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. war im Gesetzesentwurf weiterhin vorgesehen – dieser fusionierte 1992 mit dem

343 Staatsminister Stoiber (CSU), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5802.

344 Vgl. Drs. 12/10711, 23. März 1993, Vorblatt; ob dies aber umgesetzt wurde, wurde in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf vom Abgeordnetem Spatz (F.D.P.) in Frage gestellt: „Ich kann nicht einsehen, dass man sich dabei eng an die Systematik im Bundesdatenschutzgesetz abgelehnt (Anm. wohl: „angelehnt") hat. Die Systematik dort ist grundsätzlich eine andere. Einige Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes werden von Bayern nicht übernommen, es wird wieder ein „bayerischer Weg" beschritten." sowie „[…] die Anlehnung an das Bundesdatenschutzgesetz und die Beachtung der Schutzrechte, das heißt der Grundrechte der Bürger, gehen nicht weit genug", vgl. Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.

345 § 38 Abs. 6 BDSG 1990: „Die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Stellen bestimmen die für die Überwachung des Datenschutzes im Anwendungsbereich dieses Abschnitts zuständigen Aufsichtsbehörden."; Verordnung über die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz bei nicht-öffentlichen Stellen und bei öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen vom 4. Juni 1991, GVBl. S. 151.

346 Drs. 12/10711, 23. März 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

TÜV Sachsen, und war im Folgenden als Technischer Überwachungsverein Bayern Sachsen e.V. tätig.[347]

Wie schon nach dem BayDSG 1978 sollte der LfD, als Beamter auf Lebenszeit, von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags ernannt werden. Allerdings sollte der LfD zukünftig für eine Amtszeit von acht Jahren ernannt werden. Dies sollte gewährleisten, dass der LfD seine Aufgaben unabhängig und kontinuierlich erfüllen kann.[348] Aus diesem Grund sollte der LfD nach Art. 31 Abs. 1 des Entwurfs, der an die Stelle des Art. 28 BayDSG 1978 treten sollte, ohne seine Zustimmung auch nur dann abberufen werden können, wenn dies bei einer entsprechenden Anwendung der Vorschriften über die Amtsenthebung von Richtern auf Lebenszeit gerechtfertigt wäre.[349]

Daneben lag nach der Staatsregierung der Fokus der Gesetzesnovelle auf der Erweiterung der Kontrollkompetenzen des LfD.[350] Die Erweiterung der Kompetenzen bezog sich insbesondere auf die Kontrolle der Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten in Akten.[351] Die dies aufgreifende Regelung des Art. 32 Abs. 1 lehnte sich nach der Begründung des Gesetzesentwurfs an die Regelung des § 24 Abs. 1 BDSG 1990 an.[352] Die bereits angesprochene, von der Staatsregierung beabsichtigte terminologische, strukturelle und inhaltliche Anknüpfung des Gesetzesentwurfs an das BDSG 1990 findet sich daneben auch in weiteren Regelungen zur Kontrolle der Datenverarbeitung wieder.[353]

---

347 Vgl. Art. 37 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 12/10711, 23. März 1993.

348 Begründung zu Art. 31, Drs. 12/10711, 23. März 1993, S. 28.

349 § 30 DRiG 1972: „(1) Ein Richter auf Lebenszeit oder ein Richter auf Zeit kann ohne seine schriftliche Zustimmung nur 1. im Verfahren über die Richteranklage (Artikel 93 Abs. 2 und 5 des Grundgesetzes), 2. im förmlichen Disziplinarverfahren, 3. im Interesse der Rechtspflege (§ 31), 4. bei Veränderung der Gerichtsorganisation (§ 32) in ein anderes Amt versetzt oder seines Amtes enthoben werden. (2) Die Versetzung oder Amtsenthebung kann – außer im Fall des Absatzes 1 Nr. 4 – nur auf Grund rechtskräftiger richterlicher Entscheidung ausgesprochen werden. (3) Der Versetzung steht es gleich, wenn ein Richter, der mehrere Richterämter innehat, eines Amtes enthoben wird.“.

350 Vgl. Staatsminister Stoiber (CSU), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5802.

351 Nachdem vom BayDSG 1978 gem. Art. 1 Abs. 2 nur die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten geschützt waren.

352 Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 12/10711, 23. März 1993, S. 28.

353 Vgl. Begründung zu Art. 31 ff., Drs. 12/10711, 23. März 1993, S. 28 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

In der ersten Lesung zum Entwurf der Staatsregierung am 22. April 1993 stellte Staatsminister *Stoiber* den Entwurf der Staatsregierung vor und ging unter anderem auf die Unabhängigkeit des LfD ein. Wie bereits ausgeführt, sollte diese nach dem Entwurf der Staatsregierung durch eine auf acht Jahre verlängerte Amtszeit und strenge Anforderungen an die Absetzung des LfD sichergestellt werden.[354]

Der SPD-Abgeordnete *Hahnzog* führte in Bezug auf die Unabhängigkeit des LfD aus, dass nach Ansicht der SPD-Fraktion noch „viel weitergehende" Regelungen zur „Verankerung" der Unabhängigkeit des LfD als die von der Staatsregierung vorgesehenen möglich wären. Exemplarisch zählte er die Zuordnung des LfD zum Landtag oder die Bestimmung des LfD durch ein Wahlverfahren auf.[355]

Die Argumentation des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* wurde vom F.D.P.-Abgeordneten *Spatz* aufgegriffen. So forderte auch die F.D.P.-Fraktion, dass der LfD dem Landtag zugeordnet und darüber hinaus dem Präsidenten des Landtags unterstellt werde.[356] Daneben sprach sich der Abgeordnete *Spatz* ebenfalls für eine Wahl des LfD aus. Hierfür regte er ein Wahlverfahren an, das auch die Opposition berücksichtigen solle. Er erklärte aber, dass, wenn es zu einem solchen Wahlverfahren nicht kommen sollte, die F.D.P. dennoch auch eine Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit bei institutioneller Anbindung an den Landtag als Fortschritt begrüßen würde.[357]

3. Änderungsanträge zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

a) Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion

Die F.D.P.-Fraktion im Landtag stellte im Mai 1993 einen Änderungsantrag zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, der sich unter anderem auf die Ernennung und Rechtsstellung des LfD bezog.[358] Wie nach dem Beitrag des F.D.P.-Abgeordneten *Spatz* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf zu erwarten, sah der Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion die

354 Staatsminister Stoiber (CSU), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5802.
355 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5804.
356 Vgl. Abgeordnete Spatz (F.D.P.), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.
357 Abgeordnete Spatz (F.D.P.), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.
358 Drs. 12/11326, 12. Mai 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wahl des LfD mit einer für die Wahl erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Landtag vor.[359]

Daneben sah der Änderungsantrag vor, dass der LfD der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags und nicht, wie nach dem BayDSG 1978 und dem Entwurf der Staatsregierung, der Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten unterstellt wird.[360] Damit einhergehend sollte die Geschäftsstelle des LfD beim Landtag eingerichtet werden.[361]

Eine Kehrtwende in eigener Sache vollzog die F.D.P.-Fraktion hingegen im Hinblick auf den fachlichen Hintergrund des LfD. So hatte sich der F.D.P.-Abgeordnete *Zech* 1978 noch dafür ausgesprochen, dass der LfD kein Jurist sein müsse und sich für Naturwissenschaftler bzw. EDV-Fachleute als qualifizierte Landesbeauftragte ausgesprochen.[362] Nach dem Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion sollte der LfD nun die Befähigung zum Richteramt haben.[363]

b) Änderungsantrag des SPD-Abgeordneten Hahnzog und Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung

Der Änderungsantrag des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* folgte in Bezug auf die Bestimmung des LfD dem Antrag der F.D.P.-Fraktion.[364] So sollte der LfD vom Landtag gewählt und vom Präsidenten des Landtags ernannt werden.[365] Daneben sah der Änderungsantrag vor, dass die Fraktionen des Landtags in Bezug auf die Person des LfD vorschlagsberechtigt sein

359 Vgl. Art. 31 Abs. 1 S. 1 Drs. 12/11326, 11. Mai 1993.
360 Vgl. Art. 31 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 S. 2 des Änderungsantrags, Drs. 12/11326, 11. Mai 1993 sowie Art. 31 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs der Staatsregierung, Drs. 12/10711, 23. März 1993.
361 Vgl. Art. 31 Abs. 6 S. 1 des Änderungsantrags, Drs. 12/11326, 11. Mai 1993.
362 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5556.
363 Vgl. Art. 31 Abs. 3 des Änderungsantrags, Drs. 12/11326, 11. Mai 1993.
364 Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
365 Vgl. zu Art. 31 lit. b), aa), hilfsweise sah der Antrag die Wahl mit einfacher Mehrheit vor, Drs. 12/11782, 22. Juni 1993; hierzu stellte die SPD-Fraktion auch einen Antrag auf Änderung der Verfassung, um die erforderliche Zweidrittelmehrheit bei der Wahl zum Datenschutzbeauftragten zu verankern, vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6454 – die F.D.P.-Fraktion sah hiervon ab, da man einem solchen Antrag auf Verfassungsänderung von vornherein keine Erfolgsaussichten im Landtag einräumte, vgl. Abgeordneter Spatz, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6463.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sollten.[366] Wie auch nach dem Entwurf der F.D.P.-Fraktion sollte der LfD der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags unterstehen.[367] Bei diesem sollte auch die Geschäftsstelle, derer sich der LfD bedient, eingerichtet werden.[368]

Dies ging unter anderem darauf zurück, dass es nach Ansicht des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* „nicht länger angehen" könne, dass „der Landesbeauftragte Teil der Verwaltung ist, die er selbst kontrollieren muß".[369]

Auch sah der Entwurf des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* eine Beschränkung der Amtszeit des LfD auf sechs Jahre vor. Entgegen dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung, nach dem eine „wiederholte Berufung" möglich sein sollte, sah der Entwurf des Abgeordneten *Hahnzog* nur die Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl vor.[370]

Gemeinsam mit den Abgeordneten *Albert* (SPD) und der SPD-Fraktion legte der Abgeordnete *Hahnzog* dann am 30. Juni 1993 noch einen weiteren Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung vor.[371] Danach sollte der LfD auf Grundlage eines in die Bayerische Verfassung einzufügenden Art. 26a dem Landtag zugeordnet werden. Dies wurde damit begründet, dass der LfD Teil der von ihm kontrollierten Staatsverwaltung sei. Eine „Loslösung" von der Exekutive sei erforderlich, damit der LfD seine Kontrollaufgaben mit „größtmöglicher Unabhängigkeit" durchführen könne.[372] Nach dem einzufügenden Art. 26a sollte der LfD mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder im Landtag gewählt werden.[373]

c) Beratung in den Ausschüssen

Ausgehend von der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen fand die Forderung nach einer

366 Vgl. zu Art. 31 lit. b), bb) Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
367 Vgl. zu Art. 31 lit. d), Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
368 Vgl. zu Art. 31 lit. e), Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
369 Vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6455, so zitierte der Abgeordnete Regensburger (CSU) den Abgeordneten Hahnzog (SPD) aus einer Presseerklärung der SPD vom 10. Mai 1993.
370 Vgl. zu Art. 31 lit. b), cc), Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
371 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Drs. 12/11937, 30. Juni 1993.
372 Drs. 12/11937, 30. Juni 1993.
373 Drs. 12/11937, 30. Juni 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stärkeren Zuordnung des LfD zum Landtag in den Ausschüssen keine Mehrheit.[374] Damit einhergehend wurde die Ablehnung der Änderungsanträge des F.D.P.-Abgeordneten *Spatz* und der F.D.P.-Fraktion und des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* empfohlen.[375]

4. Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Neben anderen Streitpunkten in Bezug auf den Gesetzesentwurf wurde auch intensiv über die Einrichtung des LfD diskutiert. Hier kamen insbesondere die Forderungen nach der Wahl des LfD durch den Landtag und ein Vorschlagsrecht des Landtags in Bezug auf die Person des LfD zur Sprache.[376] Gegenstand der Debatte war aber auch eine Dienstaufsicht über den LfD durch den Landtagspräsidenten anstelle der Aufsicht durch den Ministerpräsidenten und die Einrichtung der Geschäftsstelle des LfD beim Landtag.[377]

Staatssekretär *Regensburger* lehnte in der Parlamentsdebatte, entsprechend der Beschlussfassung in den Ausschüssen, die Forderungen von F.D.P. und SPD ab. Er erklärte, dass der LfD schon aus verfassungsrechtlichen Gründen Teil der Eigenkontrolle der Exekutive sei. Dies sei auf den Gewaltenteilungsgrundsatzes nach Art. 5 der Bayerischen Verfassung zurückzuführen.[378] Der von der SPD-Fraktion zusätzlich zum Antrag des Abgeordneten *Hahnzog* eingebrachte Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung sei ebenfalls abzulehnen, da eine Verfassungsänderung schon nicht erforderlich sei.[379] So sei die geforderte Anbindung des LfD beim Landtag nicht geeignet, die Unabhängigkeit des LfD über das „schon vorgesehene Maß hinaus" zu verstärken.[380] In Bezug auf das „schon vorgesehe-

374 Drs. 12/12091, 6. Juli 1993.
375 Drs. 12/12091, 6. Juli 1993; der Gesetzesentwurf der Staatsregierung wurde wie auch die Änderungsanträge an die Ausschüsse für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen (Drs. 12/11312 und Drs. 12/12091), für Fragen des öffentlichen Dienstes (Drs. 12/11455), für kulturpolitische Fragen (Drs. 12/11500), für Wirtschaft und Verkehr (Drs. 12/11681), für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik (Drs. 12/11951) und für Staatshaushalt und Finanzfragen (Drs. 12/11900) überwiesen.
376 Vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6454 ff.
377 Vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6454 ff.
378 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.
379 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Drs. 12/11937.
380 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ne Maß“ führte er zum einen die Verlängerung der Amtszeit des LfD auf acht Jahre, und zum anderen dessen stark eingeschränkte Absetzbarkeit, nur unter entsprechender Anwendung der für die Absetzung von Richtern geltenden Vorschriften, an.[381] Darüber hinaus sei auch die Dienstaufsicht durch den Ministerpräsidenten nur auf „wenige dienstrechtliche Fragen“ beschränkt und erstrecke sich nicht auf den fachlichen Inhalt und die fachliche Art der Amtsführung des LfD. Auch sei die Geschäftsstelle des LfD der Staatskanzlei nur angegliedert. Sie sei gerade kein organisatorisch eingegliederter Bestandteil der Staatskanzlei.[382]

Er schloss seine Ausführungen in Bezug auf die Bestimmung und Zuordnung des LfD damit, dass die Opposition gerade keine guten Argumente dafür vorgetragen habe, dass die Unabhängigkeit des LfD durch die Anbindung beim Landtag gestärkt werde.[383]

Der SPD-Abgeordnete *Hahnzog* äußerte in der Folge nicht nur Kritik am Gesetzesentwurf der Staatsregierung, den er als „Gesetz zum Abbau des Datenschutzes im Freistaat Bayern“ bezeichnete, sondern auch an den Ausführungen des Staatssekretärs *Regensburger*. Dieser habe in seinem Redebeitrag unerwähnt gelassen, dass gerade der LfD *Oberhauser* selbst Bedenken gegen den Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgebracht habe.[384]

Er wies darauf hin, dass sowohl nach der bislang geltenden Rechtslage als auch nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Novellierung des BayDSG die „Aktionseinheit Mehrheit im Landtag plus Staatsregierung“ sich selbst „den Kontrolleur“ – die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zuständige Stelle – aussuchen könne.[385] Dass die Staatsregierung nicht auf den Vorschlag der Bestimmung des LfD durch eine Wahl und mit einer für die Wahl erforderlichen Zweidrittelmehrheit eingehe, sei „interessant“.[386] Soweit gegen diesen Vorschlag verfassungsrechtliche Bedenken von der Staatsregierung vorge-

381 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.
382 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.
383 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6455 f.
384 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6458, der LfD Oberhauser hatte seine Bedenken schriftlich und im Ausschuss vorgebracht; diese Kritik wurde vom F.D.P.-Abgeordneten Spatz ebenfalls vorgebracht, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6462; hierauf nahm 1997 auch die Abgeordnete Sturm der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in einer mündlichen Anfrage zu den Kontrollbefugnissen nach dem BayDSG Bezug, vgl. Plenarprotokoll 13/88, 9. Oktober 1997, S. 6407.
385 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.
386 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tragen werden würden, setze sich diese damit in Widerspruch zu entsprechenden Bestimmungen in den Bundesländern mit CDU-Mehrheiten. Er betonte, dass gerade die „neuen" Bundesländer die Anbindung des LfD an den Landtag und die Wahl mit Zweidrittelmehrheit eingeführt hätten, was auf deren besondere Sensibilität aufgrund der historischen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Datenschutz zurückzuführen sei.[387]

Der Abgeordnete *Fleischer* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN griff die Argumentation des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* in Bezug auf die „Auswahl des Kontrolleurs" im Datenschutz auf und erklärte, dass eine effektive Datenschutzkontrolle die Wahl des LfD durch den Landtag und nicht „selbst aufgestellte Gefälligkeitsschiedsrichter" erfordere.[388]

Die F.D.P. erkannte gar ein Muster der Staatsregierung, die „eigenen Kontrolleure selbst zu bestimmen".[389]

Der Abgeordnete *Brosch* der CDU erklärte jedoch, dass eine Verfassungsänderung nicht in Frage komme.[390] Die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen durch den LfD sei eine Eigenkontrolle der Verwaltung. Daher stehe der Staatsregierung auch das Vorschlagsrecht in Bezug auf die Person des LfD zu. Eine Wahl des LfD, gar mit einer Zweidrittelmehrheit, wurde mit der Begründung abgelehnt, dass eine Zweidrittelmehrheit nicht einmal für die Wahl des Ministerpräsidenten vorgesehen sei.[391]

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Aussprache zum Entwurf der Staatsregierung weitaus weniger von Harmonie zwischen den Fraktionen geprägt war, als dies noch im Gesetzgebungsverfahren zum BayDSG 1978 der Fall gewesen war. Neben der Frage der Bestimmung und Zuordnung des LfD wurden weitere Punkte des Gesetzesentwurfs diskutiert, bei denen kein Konsens gefunden werden konnte. So unter anderem bei der Frage der Kontrollkompetenz des LfD beispielsweise in Bezug auf die Datenerhebung der Strafverfolgungsbehörden oder Fragen des Datenschutzes im

387 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.

388 Abgeordneter Fleischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6462.

389 Der Abgeordnete Spatz (F.D.P.) nahm dabei Bezug auf eine Auseinandersetzung zwischen Opposition und Staatsregierung in der Richterwahlkommission am 7. Juli 1993, vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6463.

390 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6466.

391 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6466, der unzutreffend davon spricht, dass der LfD in „bewährter Weise gewählt werden" solle – nach Art. 27 Abs. 1 BayDSG 1978 wurde der LfD „mit Zustimmung des Landtags" von der Staatsregierung ernannt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zusammenhang mit dem Begnadigungsrecht und den Auskunftsrechten der Bürger.[392]

Der F.D.P.-Abgeordnete *Spatz* fasste die Kritik seitens der Opposition mit Verweis auf den LfD *Oberhauser* und dessen Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zusammen. Danach stoße der Gesetzesentwurf beim LfD auf „gravierende Bedenken", da die „unabhängige, externe Datenschutzkontrolle (…) nachhaltig und völlig grundlos behindert" werde.[393]

Die Novelle zum BayDSG 1978 wurde entsprechend dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung mit den Stimmen der CSU-Fraktion am 8. Juli 1993, bei Ablehnung der oben genannten Änderungsanträge aus den Reihen von SPD und F.D.P., verabschiedet, trat jedoch erst am 1. März 1994 in Kraft.[394]

5. Bewertung der Novellierung des BayDSG

In Bezug auf die Ausgestaltung der Kontrolle der Datenverarbeitung brachte die erste Novelle zum BayDSG 1978 nur wenig Neues. Insbesondere fand die von der Opposition geschlossen geforderte Anbindung des LfD an den Landtag, wie auch die Wahl des LfD durch den Landtag (mit einer Zweidrittelmehrheit), keine Aufnahme in das BayDSG von 1993 (BayDSG 1993). Die Verlängerung der Amtszeit des LfD auf acht Jahre und die aufgestellten Anforderungen an die Abberufung des LfD sind im Hinblick auf die Unabhängigkeit des LfD keinesfalls als der Wahl durch den Landtag gleichwertige Sicherungsinstrumente anzusehen. Aufgrund des bestehenden alleinigen Vorschlagsrechts der Staatsregierung und der Mehrheit der CSU im Landtag kann insoweit auch nicht von einer Evolution des BayDSG in Bezug auf die Datenschutzkontrolle, sondern von allein kosmetischen Verbesserungen im Bereich der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen gesprochen werden.

Zu beachten ist, dass die von der Opposition geäußerte Kritik, dass der „Kontrolleur" ausgesucht werde bzw. die Kontrolle durch selbst aufgestellte „Gefälligkeitsschiedsrichter" erfolge, durchaus auch auf das BayDSG „im Ganzen" übertragen werden kann. Aufgrund der Mehrheitsverhältnis-

392 Vgl. hierzu u.a. Staatssekretär Regensburger der „fünf zentrale Dissensgegenstände" herausarbeitete, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6455 ff.

393 Zitiert nach Abgeordneter Spatz (F.D.P.), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6462.

394 Vgl. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG, GVBl S. 498.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

se im Landtag konnte die die Staatsregierung stellende CSU nicht nur den LfD bestimmen, sondern auch die der Bestimmung des LfD zu Grunde liegenden gesetzlichen Regelungen, dessen Aufgaben und Befugnisse sowie die gesetzlichen Bestimmungen deren Einhaltung der LfD zu beaufsichtigen hatte festlegen.[395]

6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 1998)

Der LfD *Oberhauser* hatte noch im 14. Tätigkeitsbericht für den Berichtszeitraum 1992 festgestellt, dass die „wesentlichen Forderungen" des LfD bei der Novelle zum BayDSG 1978 berücksichtigt werden würden.[396]

In deutlichem Kontrast hierzu erklärte der LfD dann im 15. Tätigkeitsbericht, dass er auf die Verankerung der verfassungsrechtlich gebotenen uneingeschränkten Kontrollkompetenz des LfD gedrängt habe, da „kontrollfreie Räume" nicht hinnehmbar seien.[397] Jedoch würde die Kontrollkompetenz des LfD nach dem BayDSG 1993 im Vergleich zu den „meisten anderen Ländern" in „gravierender Weise" eingeschränkt werden. Auch wenn durch die Novelle die Kontrollkompetenz auf Akten erweitert werde, bleibe sie doch hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang zurück.[398] In Bezug auf die Kontrolle der Erhebung von Daten durch Staatsanwaltschaft und Polizei erst nach Abschluss des Strafverfahrens erkannte der LfD gar eine eindeutige Verschlechterung des Datenschutzes in Bayern.[399] Mit Blick auf „10 Jahre Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts" konstatierte er, dass „euphorische Hoffnungen" nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahren der Ernüchterung gewichen seien und erklärte, unter Bezugnahme auf den LfD eines anderen Bundeslandes, dass „die sieben fetten Jahre des Datenschutzes" vorbei seien.[400]

Was sich bereits im 15. Tätigkeitsbericht abgezeichnet hatte, „eskalierte" wenige Wochen später. Der LfD *Oberhauser*, dessen Ernennung durch die Staatsregierung – aufgrund der „Nähe" zu derselben – im Jahr 1987 erheb-

---

395 Die CSU erreichte bei der Landtagswahl vom 14. Oktober 1990 die absolute Mehrheit mit 54,9 % der Stimmen vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.
396 Vierzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/9430, 10. Dezember 1992, S. 7.
397 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 6.
398 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 8.
399 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 8.
400 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 8 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

liche Kritik hervorgerufen hatte, und dessen Amtsverständnis in der Folge auch nicht dazu geeignet war, die Zweifel der Opposition an seiner Person auszuräumen, äußerte die „massivste Kritik an der bayerischen Datenpolitik, die es je im Freistaat gab".[401] In einem Schreiben an die Fraktionen des Landtags erklärte er, dass er nicht habe verhindern können, dass Bayern im Datenschutz „die rote Laterne übernommen und mit großem Abstand" hinterher trage.[402] Auch erklärte er, er stehe „wegen schwerwiegender Differenzen mit der Bayerischen Staatsregierung" für eine weitere Amtszeit „auf keinen Fall mehr zur Verfügung". Dies hatte er bereits im Jahr 1993 in einem Brief an den Bayerischen Ministerpräsidenten angekündigt, wonach er sich die „Anregung" erlaube, „rechtzeitig nach einem Nachfolger Ausschau zu halten" und dies mit der „Einschränkung meiner Kontrollbefugnisse" begründet hatte.[403]

So wurde schließlich am 9. März 1994 *Reinhard Vetter* zum neuen und dritten LfD ernannt. Aufgrund der Änderung des Art. 30 Abs. 5 S. 1 BayDSG 1993 hatte der LfD dem Landtag, dem Senat und der Staatsregierung nur noch alle zwei Jahre Bericht zu erstatten.[404] Der LfD *Vetter* griff die Kritik seines Vorgängers, insbesondere zu den Kontrollkompetenzen, in den folgenden Tätigkeitsberichten auf und teilte diese.[405]

Der LfD *Vetter* verstand seine Aufgabe, nach eigener Darstellung, als „Wächteramt" mit der Verantwortung, „durch Kontrollen für den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers und damit für

401 S.o. Ziff. 2.10, vgl. DER SPIEGEL, Rote Laterne: Bayerns Datenschützer Sebastian Oberhauser wirft sein Amt hin – angeblich aus Protest gegen einen drohenden „Schnüffelstaat"., Nr. 6/1994, S. 55 f.

402 Vgl. DER SPIEGEL, Rote Laterne: Bayerns Datenschützer Sebastian Oberhauser wirft sein Amt hin – angeblich aus Protest gegen einen drohenden „Schnüffelstaat", Nr. 6/1994, S. 55 f.

403 Zitiert nach DIE ZEIT, Nicht länger Feigenblatt, Nr. 07/1994 und DER SPIEGEL, Rote Laterne: Bayerns Datenschützer Sebastian Oberhauser wirft sein Amt hin – Angeblich aus Protest gegen einen drohenden "Schnüffelstaat", Nr. 6/1994, S. 55 f.; Vermutungen wurden angestellt, dass der LfD aus „unbefriedigtem Karriere-Trieb" (anonyme Beamte ggü. DER ZEIT) oder „Vergeltung" (DER SPIEGEL) handele.

404 Wogegen sich die SPD ausgesprochen hatte, vgl. Abgeordneter Hahnzog, Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5804, von der CSU allerdings mit dem erheblichen Arbeitsaufwand der Berichterstattung begründet wurde, vgl. Abgeordneter Brosch, Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.

405 Sechzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/390, 7. Februar 1995, S. 8; Siebzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/6819, 13. Dezember 1996, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

seine Grundrechte einzutreten".[406] Dies fasste er zusammen mit „Datenschutz ist Grundrechtsschutz".[407]

V. Novellierung des BayDSG im Jahr 1998

Im Jahr 1998 kam es zu einer weiteren Novellierung des BayDSG. Diese war erforderlich geworden, nachdem der LfD in der Bayerischen Verfassung verankert worden war.

1. Änderung der Bayerischen Verfassung

a) Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion

Im Jahr 1996 hatten Abgeordnete der SPD einen Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern eingebracht, der auch zu Änderungen beim LfD führen sollte.[408]

So sah der Gesetzesentwurf vor, dass die unabhängigen Kontrollinstanzen in Bayern beim Landtag angesiedelt werden und deren Unabhängigkeit dadurch gestärkt wird, dass sie im Landtag mit einer hierfür erforderlichen Zweidrittelmehrheit gewählt werden.[409]

Vorgesehen war, in die Bayerische Verfassung einen Art. 33a einzufügen, wonach beim Landtag das „Amt einer oder eines Landesbeauftragten für den Datenschutz" eingerichtet und dieser „vom Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl" gewählt werden sollte.[410]

Begründet wurde der Gesetzesentwurf mit einer erforderlichen institutionellen Absicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.[411] Diese Absicherung erfolge durch den LfD. Da dessen Unabhängigkeit jedoch gesichert sein müsse, sei, wie in anderen Bundesländern, dessen Wahl durch den Landtag mit qualifizierter Mehrheit erforderlich.[412] Die Zuordnung des LfD zum Landtag wurde damit begründet,

406 Sechzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/390, 7. Februar 1995, S. 6.
407 Sechzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/390, 7. Februar 1995, S. 6.
408 Drs. 13/4939, 23. Mai 1996.
409 Drs. 13/4939, 23. Mai 1996.
410 Vgl. § 1 Nr. 1, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996.
411 Begründung, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996, S. 3.
412 Begründung, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass dessen Kontrollbefugnis insbesondere gegenüber der Exekutive bestehe.[413]

In der Aussprache zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung brachte der CSU-Abgeordnete *Welnhofer* zum Ausdruck, dass die CSU nicht bereit sei, vom Mehrheitsprinzip im Landtag Abstand zu nehmen, da dieses auch als „tragendes Prinzip" in Art. 2 der Bayerischen Verfassung festgelegt sei.[414] Hinter dem Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung vermutete er vielmehr eine von der SPD-Fraktion beabsichtigte „Aufbesserung" der Wahlergebnisse. Eine „Aushöhlung" des Mehrheitsprinzips sei daher abzulehnen.[415]

Die Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei begründete er damit, dass dieser „nun einmal zur Exekutive und nicht zur Legislative" gehöre. Eine verfassungsrechtliche Absicherung des LfD sei nicht erforderlich, da die Institution des LfD nicht in Frage gestellt werde.[416]

Der Gesetzesentwurf wurde schließlich auf Empfehlung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen im Juli 1997 vom Landtag abgelehnt.[417]

b) Gesetzesentwurf der Fraktionen CSU und SPD

Knapp vier Monate nach der Ablehnung des Entwurfs der SPD-Fraktion im Landtag brachte die SPD-Fraktion dann gemeinsam mit der CSU-Fraktion einen weiteren Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung ein. Mit der Gesetzesänderung sollte unter anderem auch das „Mitspracherecht" des Parlaments bei der Personalauswahl von Spitzenämtern gestärkt werden.[418] Dies bezog sich auch auf die Wahl des LfD, der damit einhergehend in der Verfassung verankert werden sollte.[419]

So sollte, wie schon nach dem Entwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1996, ein neuer Art. 33a in die Bayerische Verfassung aufgenommen werden. Vorgesehen war ebenfalls, dass der LfD vom Landtag gewählt werden sollte. Aber schon im Hinblick auf die hierfür erforderliche Mehrheit wi-

413 Begründung, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996, S. 3.
414 Abgeordneter Welnhofer (CSU), Plenarprotokoll 13/53, 11. Juli 1996, S. 3693.
415 Abgeordneter Welnhofer (CSU), Plenarprotokoll 13/53, 11. Juli 1996, S. 3693 f.
416 Abgeordneter Welnhofer (CSU), Plenarprotokoll 13/53, 11. Juli 1996, S. 3694.
417 Drs. 13/8675, 10. Juli 1997; Beschlussempfehlung des Ausschusses, Drs. 13/8237, 3. Juli 1997.
418 Drs. 13/9366, 4. November 1997, S. 1.
419 Begründung zu Art. 1, § 1, Nr. 1.8, Drs. 13/9366, 4. November 1997, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chen die Regelungen im Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1996 und dem gemeinsamen Entwurf von SPD- und CSU-Fraktion aus dem Jahr 1997 voneinander ab. So sollte nach dem gemeinsamen Entwurf von SPD- und CSU-Fraktion die einfache Mehrheit im Landtag für die Wahl des LfD ausreichend sein, während nach dem Entwurf der SPD-Fraktion noch eine Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen wäre.[420]

Nach dem gemeinsamen Gesetzesentwurf sollte am Vorschlagsrecht der Staatsregierung, wie im BayDSG 1978 und 1993 normiert, festgehalten werden.

Allerdings sollte die Dienstaufsicht vom Ministerpräsidenten auf den Landtagspräsidenten übertragen werden.[421] Die noch im Jahr 1993 auf acht Jahre festgelegte Amtszeit des LfD sollte auf sechs Jahre reduziert, die Möglichkeit der Wiederwahl jedoch beibehalten werden.[422] Auch sollte die Abberufung des LfD vor Ablauf seiner Amtszeit ohne seine Zustimmung möglich sein, jedoch neben den Voraussetzungen der Vorschriften über die Amtsenthebung von Richtern auf Lebenszeit auch die Zustimmung von Zweidrittel der Mitglieder des Landtags erfordern.[423]

Die Argumente, die in der Parlamentsdebatte für die Bestimmung des LfD durch eine Wahl im Landtag vorgebracht wurden, entsprachen denen, die schon 1993 von den Abgeordneten von SPD und F.D.P. vorgetragen worden waren.[424] So führte die SPD-Abgeordnete *Schmidt* aus, es sei wichtig, dass der LfD künftig vom Landtag gewählt werde, weil es auch der Landtag sei, der darauf zu achten habe und kontrollieren müsse, dass die Exekutive das vom Landtag beschlossene Datenschutzgesetz ordentlich handhabe. Da der Landtag kontrollieren müsse, müsse er auch die Kontrolleure wählen können.[425]

Die Abgeordnete *Schmidt* erklärte in Bezug auf die ebenfalls vorgesehene Änderung der Wahl der Verfassungsrichter, dass die SPD-Fraktion in

420 Vgl. Art. 33a Drs. 13/4939, 23. Mai 1996 und Art. 33a Drs. 13/9366, 4. November 1997.

421 Der Dienstaufsicht des Landtagspräsidenten sollte der Datenschutzbeauftragte ab der nächsten Wahlperiode unterstehen, vgl. Begründung zu Art. 1, § 2, Nr. 2.7, Drs. 13/9366, 4. November 1997, S. 8.

422 Vgl. berichtigte Drs. 13/9366, 4. November 1997, Art. 1, § 1 Nr. 8, Art. 33 a Abs. 4, S. 1, 2.

423 Vgl. berichtigte Drs. 13/9366, 4. November 1997, Art. 1, § 1 Nr. 8, Art. 33 a Abs. 4, S. 3.

424 Vgl. Kapitel D., IV., 3.

425 Abgeordnete Schmidt (SPD), Plenarprotokoll 13/92, 6. November 1997, S. 6593.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einem allein von der SPD-Fraktion beschlossenen Gesetzesentwurf eine Zweidrittelmehrheit im Landtag für die Wahl der Verfassungsrichter vorgeschrieben hätte.[426] Auch wenn die Abgeordnete *Schmidt* in ihrer Wortmeldung nicht auf die Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit einging, kann aufgrund der Ausführungen in Bezug auf die Wahl der Verfassungsrichter angenommen werden, dass sich die CSU-Fraktion nicht nur gegen die Wahl der Verfassungsrichter mit einer Zweidrittelmehrheit, sondern auch gegen eine erforderliche Zweidrittelmehrheit bei der Wahl des LfD ausgesprochen hatte.

Die Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit wurde dann auch von der Abgeordneten *Köhler* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisiert. Dies führe dazu, dass es „nach wie vor im Belieben" der Mehrheitsfraktion der CSU stehe, den LfD nach „eigenem Gutdünken" zu bestimmen. Dies könne dazu führen, dass „Parteigänger der herrschenden Mehrheit" gewählt werden würden und die Gefahr bestehe, dass diese ihre „Aufgabe nicht in dem Ausmaß und Umfang wahrnehmen wie es notwendig wäre".[427] Die Parteikollegin *Rieger* sah im Gesetzesentwurf gar eine „ausschließliche Stärkung der Regierungspartei gegenüber der Staatsregierung".[428] Daher kündigte die Abgeordnete *Münzel*, ebenfalls von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, an, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde weiterhin das Ziel verfolgen, dass der LfD mit einer Zweidrittelmehrheit zu wählen ist.[429]

Das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern wurde schließlich am 14. November 1997 mit 167 zu 19 Stimmen ohne Stimmenthaltungen angenommen.[430] Am 8. Februar 1998 stimmten im Wege des Volksentscheides circa 75 Prozent der Stimmberechtigten dem Gesetz

426 Abgeordnete Schmidt (SPD), Plenarprotokoll 13/92, 6. November 1997, S. 6589.
427 Abgeordnete Köhler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/92, 6. November 1997, S. 6597.
428 Abgeordnete Rieger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/94, 14. November 1997, S. 6738.
429 Abgeordnete Münzel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/94, 14. November 1997, S. 6745.
430 Plenarprotokoll 13/94, 14. November 1997, S. 6747.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zu.[431] Der im Jahr 1978 mit Art. 29 ff. des ersten BayDSG eingeführte LfD wurde damit in der Verfassung des Freistaates Bayern verankert.[432]

2. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1998)

Wenige Monate nach der Änderung der Bayerischen Verfassung wurde das Gesetz zur Anpassung von Landesrecht an die Änderungen der Verfassung des Freistaates Bayern verabschiedet.[433]

Durch die Änderung der Bayerischen Verfassung war die Anpassung des Art. 29 BayDSG 1993 an den neuen Art. 33a BV notwendig geworden. Dies betraf unter anderem die Ernennung des LfD durch den Landtagspräsidenten, die Einrichtung der Geschäftsstelle des LfD beim Landtag und Regelungen die Mitarbeiter des LfD betreffend.[434]

Der Gesetzesentwurf wurde mit vier Gegenstimmen aus den Reihen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, deren Abgeordnete in der Parlamentsdebatte weiterhin Bedenken an der Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit zum Ausdruck gebracht hatten, angenommen.[435]

3. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1999)

Mit dem Volksentscheid am 8. Februar 1998, der zur Aufnahme des Art. 33a in die Bayerische Verfassung geführt hatte, wurde auch die Abschaffung des Senats beschlossen.[436] Dies wirkte sich auch auf das BayDSG aus. So wurde nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 1998 – wie schon nach Art. 29 Abs. 1 BayDSG 1978 – ein Mitglied des Beirats beim LfD vom Senat bestellt. Nach § 13 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes zur

---

431 Vgl. Pestalozza, Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 – 2002, in: Häberle, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 51, S. 121, 178.

432 Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung (GVBl. vom 20. Februar 1998, S. 39).

433 GVBl vom 10. Juli 1998, S. 385; Drs. 13/10833, 21. April 1998; Plenarprotokoll 13/108, 23.06.1998.

434 Drs. 13/10833, 21. April 1998, S. 4.

435 Vgl. Abgeordnete Rieger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/105, 23. April 1998, S. 7479;

436 Drs. 14/2219, 24. November 1999, zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung Drs. 14/1770, 7. Oktober 1990.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abschaffung des Senates entfiel das vom Senat bestimmte Mitglied des Beirats, der entsprechend nur noch aus zehn Mitgliedern bestand.[437] Daneben wurde die Amtszeit der Mitglieder des Beirats beim LfD an die ebenfalls mit dem Volksentscheid geänderte Wahldauer des Landtags auf fünf Jahre angepasst.[438]

4. Bewertung

Was 1993 noch von der Staatsregierung und der CSU-Fraktion rundherum abgelehnt worden war, wurde keine fünf Jahre später, auch auf Initiative der CSU-Fraktion, umgesetzt.

Die Änderung der BayerischenVerfassung und damit einhergehend des BayDSG hatte auf die Einrichtung des LfD weitreichende Auswirkungen.

Hervorzuheben ist insbesondere die Bestimmung des LfD durch Wahl im Landtag. Hierdurch wurden die Mitwirkungsrechte des Parlaments erheblich gestärkt.

Allerdings ist in Bezug auf die Wahl des LfD auf den mit der Gesetzesänderung erzielten „Mehrwert", unter anderem mit Blick auf die Unabhängigkeit des LfD, aber auch die Mitwirkungsrechte des Parlaments einzugehen. So hatte der Abgeordnete *Hahnzog* (SPD) noch 1993 kritisiert, dass die „Aktionseinheit Mehrheit im Landtag plus Staatsregierung" sich selbst „den Kontrolleur" aussuchen könne. Er bezog sich dabei auf die Ernennung des LfD auf Vorschlag der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags.[439]

Nach der Regelung des Art. 29 Abs. 1 S. 1 BayDSG 1998 war der LfD auf Vorschlag der Staatsregierung durch den Landtag zu wählen. Weder konnten sich die Forderungen nach einem eigenen Vorschlagsrecht der Fraktionen noch nach der Wahl des LfD mit einer Zweidrittelmehrheit durchsetzen. Grund hierfür dürfte gewesen sein – wie die Wortmeldung der SPD-Abgeordneten *Schmidt* zur Wahl der Verfassungsrichter zeigt –, dass die CSU-Fraktion sich gegen eine solche Regelung stellte. Dies war ohne weiteres möglich, da die CSU auch in der 13. Wahlperiode über die absolute Mehrheit im Landtag verfügte.[440] Was aber für die Gesetzgebung

437 Drs. 14/2219, 24. November 1999, § 13 Nr. 4 a), aa).
438 Drs. 14/2219, 24. November 1999, § 13 Nr. 4 b).
439 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.
440 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

galt, hatte unter gleichen Vorzeichen auch für die Wahl des LfD im Landtag Bedeutung. Durch das alleinige Vorschlagsrecht der Staatsregierung in Kombination mit der Wahl durch einfache Mehrheit – bei absoluter Mehrheit der CSU-Fraktion im Landtag – konnte die CSU auch nach der Gesetzesänderung den LfD im „Alleingang" bestimmen.

Da die CSU im Jahr 1998 bereits auf 36 Jahre Regierung im Freistaat Bayern mit absoluter Mehrheit zurückblicken konnte, ist davon auszugehen, dass man bei der CSU zuversichtlich war, auch in Zukunft entsprechende Mehrheitsverhältnisse erzielen zu können.[441] Dass man damit Recht behalten sollte, zeigt die Zusammensetzung des Landtags in der 14. Legislaturperiode mit einer erneuten absoluten Mehrheit für die CSU, die noch bis ins Jahr 2008 verteidigt werden können sollte.[442] Aus Sicht der CSU dürfte daher keine Notwendigkeit bestanden haben, die Verabschiedung des Gesetzes am 23. Juni 1998 und damit nur kurze Zeit vor der Landtagswahl am 13. September 1998 hinauszuzögern.

Der CSU muss daher vorgeworfen werden dürfen, dass die Zustimmung zu einer Wahl des LfD, aber die Verweigerungshaltung gegenüber einer hierfür erforderlichen Zweidrittelmehrheit einen gewissen „Beigeschmack" hat.

Umso mehr fällt vor diesem Hintergrund die Zuordnung des LfD zum Landtag und die Dienstaufsicht durch den Landtagspräsidenten ins Gewicht. Dies gilt insbesondere aufgrund dessen, dass man bei der Verabschiedung des ersten BayDSG 1978 der Überzeugung war, dass die Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei, und dort „wegen der Bedeutung des Datenschutzes zum Ministerpräsidenten", die verfassungsgemäße und zweckmäßige Lösung sei.[443] Noch 1988 hatte der CSU-Abgeordnete *Brosch* erklärt, dass Datenschutz eine interne Aufgabe sei und dass, wenn diese „interne Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung" der Legislative zugeordnet werden würde, eine Aufgabe der Legislative mit einer Aufgabe der Exekutive vermengt werde.[444]

Festgehalten werden kann, dass die Verankerung des LfD in der Bayerischen Verfassung eine erhebliche Aufwertung der Einrichtung des LfD darstellt. Dies gilt insbesondere für die in Art. 33a Abs. 3 S. 1 BV festgeleg-

441 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.
442 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.
443 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
444 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

te Unabhängigkeit des LfD. Dass sich der bayerische Gesetzgeber hierbei aber auf die Unabhängigkeit der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen beschränkte, sollte sich, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, als wenig weitsichtig erweisen. Gleichzeitig wird dabei aber auch deutlich, welcher Stellenwert der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und damit auch den Risiken für die von der Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen betroffenen Personen, beigemessen wurde. Dies ist gleichwohl nicht alleine der Staatsregierung oder der CSU-Fraktion im Landtag anzulasten. So hatte keine Fraktion im Landtag die Stärkung der Unabhängigkeit des LfD durch Aufnahme in die Bayerische Verfassung und Anbindung an den Landtag zum Anlass genommen, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die Bezirksregierungen zu hinterfragen.

5. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1998)

Der LfD *Vetter* begrüßte die Aufnahme der Einrichtung des LfD und dessen Kontrollaufgaben in die Bayerische Verfassung als Stärkung der Stellung des LfD.[445] Hierdurch werde der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als verfassungswerte Institution von der Bayerischen Verfassung anerkannt.[446] Dabei dürfte er insbesondere Bezug auf das Bundesverfassungsgericht genommen haben, das im Volkszählungsurteil hervorgehoben hatte, dass die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sei.[447]

Die mit der Verfassungsänderung einhergehende Zuordnung zum Landtag brachte nach Einschätzung des LfD eine „bessere Anerkennung" der Institution des LfD als regierungsferne Kontrollinstitution mit sich. Insbesondere in der Außenwirkung würde durch die Zuordnung zum Landtag, dem schließlich auch die Kontrolle der Regierung obliege, und der „Herausnahme aus dem Bereich der Staatskanzlei" deutlicher werden,

445 18. Tätigkeitsbericht des LfD (ab dem 18. Tätigkeitsbericht wurde nicht länger mit Zahlwörtern nummeriert), vom 16. Dezember 1998, unter 1.
446 18. Tätigkeitsbericht des LfD, 16. Dezember 1998, unter 1.
447 BVerfG, Urt. v. 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83, u.a. NJW 1984, S. 419, 426.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass es sich beim LfD um eine regierungsferne Kontrollinstitution handele.[448]

VI. Novellierung des BayDSG im Jahr 2000

Schon zwei Jahre später sah sich der Gesetzgeber zu einer weiteren Novelle des BayDSG gezwungen. So war am 24. Oktober 1998 die Umsetzungsfrist der RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr abgelaufen. Eine Anpassung des BayDSG an die Richtlinie war jedoch nicht vollzogen worden. Vielmehr hatte einmal mehr die Absicht der Staatsregierung, die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten, zu einer Verzögerung in Bayern geführt.[449] Ohne dass auf Bundesebene das BDSG bereits geändert worden war, legte die Staatsregierung im April 2000 dann einen Gesetzesentwurf zur Änderung des BayDSG 1999 vor, da ein „weiteres Zuwarten" als nicht mehr vertretbar angesehen wurde.[450]

1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung sollte es nicht zu Änderungen beim LfD, dem Beirat oder den Aufsichtsbehörden kommen. Eingeführt werden sollte allerdings eine Verpflichtung zur Bestellung behördlicher Datenschutzbeauftragter, womit unter anderem die Einrichtung eines zentralen Registers beim LfD über die automatisierten Verfahren aller bayerischen Behörden vermieden werden sollte.[451] Daneben hob Staats-

448 18. Tätigkeitsbericht des LfD, 16. Dezember 1998, unter 1.

449 Vgl. zum ersten BayDSG, Kapitel D., III., da diese jedoch weiter auf sich warten lasse, werde die Staatsregierung nun unabhängig von den Fortschritten beim BDSG zeitnah einen eigenen Entwurf vorlegen.

450 Drs. 14/3327, 4. April 2000, S. 1.

451 Drs. 14/3327, 4. April 2000, S. 3; Art. 25 Abs. 2 S. 1 BayDSG; bereits 1978 war mit der Verordnung über das Datenschutzregister (Datenschutzregisterverordnung – DSRegV) vom 23. November 1978 ein Datenschutzregister eingeführt worden, das nach § 1 vom LfD geführt wurde, GVBl. S. 783; die DSRegV trat am 1. August 1993 aufgrund des Gesetzes zur Bereinigung des Landesrechts vom 8. April 2013, GVBl. S. 174, außer Kraft.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

minister *Beckstein* hervor, dass von Seiten der Staatsregierung „Vorstellungen" des LfD in den Gesetzesentwurf aufgenommen worden seien.[452]

Allerdings führte die mit dem Gesetzesentwurf einhergehende Diskussion schließlich doch zu Neuerungen in Bezug auf den Beirat beim LfD. Staatsminister *Beckstein* ging auf diese Debatte bereits in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf ein.[453] Er erklärte, dass innerhalb der CSU diskutiert werde, ob der Datenschutzbeirat zum Landtag verlagert und in eine Datenschutzkommission umgewandelt werden sollte. Hintergrund für diese Überlegungen sei, dass der LfD beim Landtag angesiedelt sei und daher auch die Kontrollkommission beim Landtag angesiedelt werden solle.[454]

Im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen wurde dies weiter diskutiert und auf Grundlage eines in der Zwischenzeit eingebrachten Änderungsantrags der CSU-Fraktion in die Beschlussempfehlung aufgenommen.[455] Dieser folgend beschloss der Landtag, dass beim Landtag eine Datenschutzkommission gebildet wird.[456] Die Überschrift des Art. 33, die bisher „Beirat" lautete, wurde entsprechend auf „Datenschutzkommission" geändert. Die Anzahl von zehn Mitgliedern wurde ebenso beibehalten wie die Bestellung der Zahl der Mitglieder durch den Landtag (6), die Staatsregierung (1), die kommunalen Spitzenverbände (1), das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger (1) und den Verband freier Berufe e.V. in Bayern (1).[457]

---

452 Staatsminister Beckstein, Plenarprotokoll 14/39, 14. April 2000, S. 2671; vgl. etwa Art. 32 Abs. 3 des BayDSG 2000.

453 Staatsminister Beckstein, Plenarprotokoll 14/39, 14. April 2000, S. 2672.

454 Staatsminister Beckstein, Plenarprotokoll 14/39, 14. April 2000, S. 2672.

455 Drs. 14/3584, 18. Mai 2000; Drs. 14/4401, 26. September 2000.

456 Drs. 14/4513, 18. Oktober 2000.

457 Die sechs Mitglieder des Landtags werden nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 2000 nach Maßgabe der Stärke der Fraktionen unter Anwendung des d`Hondtschen Verfahrens bestimmt – die Zahl der Mitglieder kann sich danach auch erhöhen, da der Landtag für Fraktionen, die danach nicht zum Zuge kommen, ein weiteres Mitglied bestellen kann, vgl. Art. 33 Abs. 1 S. 4 BayDSG 2000; hiermit wurde vom Änderungsantrag der CSU-Fraktion abgewichen, wonach der Landtag „sechs Mitglieder aus seiner Mitte" bestellt, die Änderung geht auf eine „Intervention" der Partei BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zurück, die kritisiert hatte, dass sich in der Kommission Vertreter der freien Berufe und der kommunalen Spitzenverbände finden, aber ggf. keine Vertreter einer gewählten demokratischen Partei, vgl. Abgeordnete Stahl, Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3293; der Abgeordnete König der CSU war der Meinung, dies hätte von der Abgeordneten Stahl „mehr" gewürdigt und „lobend" erwähnt werden müssen, vgl. Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3295.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Aufgaben der Datenschutzkommission entsprachen ebenfalls denen des bisher beim LfD eingerichteten Beirats.

In der Parlamentsdebatte wurde die Datenschutzkommission von Seiten der CSU als „neuen Schritt und eine Weiterentwicklung des Datenschutzes" bezeichnet.[458] Man habe, so der CSU-Abgeordnete *Bosch*, in ganz Deutschland „ein Zeichen gesetzt". Kein anderes Bundesland habe den LfD mittels einer Kommission so eng an den Landtag geknüpft wie dies in Bayern der Fall sei.[459]

2. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 2011)

Die Bildung der Datenschutzkommission wurde vom LfD *Vetter* im 20. Tätigkeitsbericht aufgenommen. Diese Änderung wurde von ihm jedoch nicht weiter kommentiert.[460]

Der LfD *Vetter* trat 2005 in den Ruhestand. Nachfolger des LfD *Vetter* wurde im Jahr 2006 *Karl-Michael Betzl*.[461] Dieser blieb bereits mit seiner Antrittsrede in Erinnerung, in der er als größte Unzulänglichkeit beim Datenschutz das Wort „Datenschutz" bezeichnete. Der Begriff sei „blutleer" und negativ besetzt. Vielmehr müsse es heißen: „Hände weg von meiner Privatsphäre!". Die Devise „ich habe nichts zu verbergen" greife schon zu kurz, weil sie von „heute geltenden rechtlichen Parametern" ausgehe.[462]

Unklar bleibt, ob der LfD dabei bereits an sich selbst und seine eigene Privatsphäre dachte. So war der Name des LfD auf einer vom Bundesnachrichtendienst (nachfolgend: „BND") wohl im Jahr 2006 angekauften CD mit Kundendaten Liechtensteiner Banken gefunden worden. Dies führte dazu, dass Steuerfahnder sowohl die Privatwohnung als auch das Büro des LfD aufsuchten. Hinzu kam, dass die Ehefrau des LfD *Betzl* beim BND tätig war, was von den Medien mit Verweis auf den LfD als „Gegenspieler" der Ermittlungsbehörden ebenfalls nicht unkommentiert

458 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3296.
459 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3296.
460 Vgl. 20. Tätigkeitsbericht, Drs. 14/11233, 12. Dezember 2002, S. 130.
461 Mit Wirkung vom 1. Februar 2006, Drs. 15/4660; kommissarisch leitete Karlheinz Worzfeld vom 1. Dezember 2005 bis 31. Januar 2006 die Geschäftsstelle des LfD.
462 Rede des LfD Betzl anlässlich der Amtsübernahme am 14. Februar 2006, https://www.datenschutz-bayern.de/0/LT-Antritt-Betzl.html, abgerufen am 2. Januar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gelassen wurde.[463] Unmittelbar nach den Durchsuchungen von Büro und Privatwohnung ließ der LfD sein Amt ruhen und trat im Oktober 2008 zurück.[464]

VII. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Regierung von Mittelfranken

Nachdem seit dem Jahr 1978 die Bezirksregierungen von der Staatsregierung zu den für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörden im Sinne von § 38 Abs. 6 BDSG bestimmt worden waren, kam es im Jahr 2002 zu einer Änderung der Zuständigkeit bei der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.[465]

Durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung wurde gemäß deren § 1 Abs. 1 S. 1 die Regierung von Mittelfranken zur gemäß § 38 Abs. 6 BDSG 2001 zuständigen Aufsichtsbehörde erklärt.[466] Die Regierung von Mittelfranken ging in ihrem ersten Tätigkeitsbericht für die Berichtsjahre 2002/2003 auf die Hintergründe für das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bei der Regierung von Mittelfranken ein.[467] So seien die durch die Novellierung des BDSG im Jahr 2001 eingetretene wesentliche Ausweitung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden und die aufgrund der

463 Merkur, (aktualisiert) vom 3. Juni 2009, „Bayerns oberster Datenschützer kaltgestellt"; FAZ, (aktualisiert) am 20. Februar 2008, „Oberster bayerischer Datenschützer unter Verdacht"; Süddeutsche Zeitung vom 11. Mai 2010, „Steuerfahndung bei Datenschützer, Eine gewisse Ironie".

464 Im Mai 2009 wurde bekannt, dass die Staatsanwaltschaft am LG München die Ermittlungen gegen den LfD gegen eine Geldauflage eingestellt hatte, was in der Presse mit „Milde für CSU-Spezl" kommentiert wurde, „Steuervergehen: Der Fall Betzl, Milde für CSU-Spezl", Süddeutsche Zeitung vom 17. Mai 2010.

465 Vgl. Zuständigkeit der Regierungen nach der Verordnung über die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz bei nicht-öffentlichen Stellen und bei öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen (Datenschutzaufsichtsverordnung – DS-AufsV) vom 4. Juni 1991, GVBl. S. 151 oder Datenschutzverordnung (DSchV) vom 1. März 1994, GVBl. S. 153.

466 Dritte Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung vom 3. Dezember 2001, GVBl. S. 889.

467 Erster Tätigkeitsbericht der Regierung von Mittelfranken (Berichtsjahre 2002/2003), S. 8; nach § 38 Abs. 1
S. 6 BDSG 2003 bestand für die Aufsichtsbehörden die Pflicht, spätestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen, vgl. a.a.O. S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fortschreitenden Automatisierung ständig steigenden Anforderungen an die Aufsicht ausschlaggebend für die Konzentration der Aufsicht bei einer Behörde gewesen.[468]

VIII. Novellierung des BayDSG im Jahr 2009

Durch die Änderung des BayDSG im Jahr 2009 wurde der LfD Beamter auf Zeit.[469] Danach endete mit Entlassung des LfD aus dessen Amt auch dessen Beamtenverhältnis. Dies ist durchaus bemerkenswert, war doch im Jahr 1977 im Gesetzesentwurf der Staatsregierung für das erste BayDSG 1978 die Entscheidung für einen LfD als Beamten auf Lebenszeit mit der hierdurch „gesicherten" unabhängigen und kontinuierlichen Arbeit begründet worden.[470] Die Entscheidung für ein Beamtenverhältnis auf Zeit fiel auch in die Zeit der Diskussion um die „völlige Unabhängigkeit" der Datenschutzaufsicht. Umso mehr scheint die Entscheidung für einen Beamten auf Zeit die Argumentation der Staatsregierung aus dem Jahr 1977 zu konterkarieren. Inwieweit dies damit zusammenhing, dass bei der Landtagswahl im Jahr 2008 die CSU nach über vierzig Jahren die absolute Mehrheit verloren hatte und gemeinsam mit der F.D.P. regieren „musste", bleibt offen.[471]

Zu einer weiteren Neuerung im Jahr 2009 kam es bei der Person des LfD. Wie bereits ausgeführt, trat der LfD *Betzl* im Oktober 2008 zurück. Als dessen Nachfolger wurde am 27. Mai 2009 *Thomas Petri* zum neuen LfD gewählt. Dieser trat am 1. Juli 2009 sein Amt an.[472] Der LfD *Petri* war zuvor bereits als Stellvertreter des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und auch als Referatsleiter am Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein tätig und konnte damit langjährige Erfahrung auf dem Gebiet des Datenschutzrechts bzw. der Datenschutzaufsicht aufweisen. Er war darüber hinaus auch der erste

468 Erster Tätigkeitsbericht der Regierung von Mittelfranken (Berichtsjahre 2002/2003), S. 8.

469 Vgl. Art. 21 des Änderungsantrags von CSU und FDP, Drs. 16/911, 12. März 2009; GVBl. S. 521.

470 Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 8/6293, 10. Oktober 1977, S. 19.

471 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

472 Drs. 16/1439, 27. Mai 2009; kommissarisch leitete Karlheinz Worzfeld vom 17. Oktober 2008 bis zum 30. Juni 2009 die Geschäftsstelle des LfD.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bayerische LfD, der zur Zeit seiner Ernennung nicht auf eine Karriere in der bayerischen Verwaltung zurückblicken konnte.[473]

Bereits im ersten vom LfD *Petri* vorgelegten Tätigkeitsbericht ging dieser auf die Aufteilung der Kontrolle des Datenschutzes in die Aufsicht über den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ein.[474] Diese „Aufspaltung" erweise sich „nicht mehr als stimmig". Es sei „nur schwer verständlich", warum der Bürger sich in der Rechtsmaterie Datenschutz an verschiedene Datenschutzbehörden wenden solle. Hinzukommen würde, dass die bestehende Zuständigkeitsabgrenzung mit einem erheblichen Mehr an Personalaufwand einhergehe.[475]

IX. *Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken*

Im Jahr 2009 kam es bei der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörde zu einer weiteren Umstrukturierung. Nachdem der Regierung von Mittelfranken im Jahr 2001 die alleinige Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Bayern übertragen worden war, wurde nach § 1 Abs. 1 S. 1 der Vierten Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung das in der Regierung von Mittelfranken eingerichtete Landesamt für Datenschutzaufsicht zur zuständigen Aufsichtsbehörde im Sinne von § 38 Abs. 6 BDSG 2006 erklärt.[476]

Nach dem Tätigkeitsbericht des Leiters des Bayerischen Landesamtes für Datenschutzaufsicht für die Berichtsjahre 2009/2010 *Kranig* erfolgte die Einrichtung des Landesamtes und die Übertragung der Aufsicht an dieses, um die Bedeutung der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich und die zentrale Zuständigkeit des Landesamtes für Bayern hervorzuheben.[477] Der

473 Vgl. Vita von Prof. Dr. Petri, https://www.datenschutz-bayern.de/print/vorstell/petri.html, abgerufen am 27. Juni 2020.

474 23. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/2100, 1. Dezember 2009, S. 11.

475 23. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/2100, 1. Dezember 2009, S. 11.

476 Vierte Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung vom 10. Februar 2009, GVBl. S. 22; dem dürfte ein Beschluss des Ministerrats vom 3. Februar 2009 zu Grunde gelegen haben, vgl. 3. Tätigkeitsbericht des Landesamts für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken (2008), S. 7.

477 4. Tätigkeitsbericht des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht (2009/2010), S. 10; dieser Tätigkeitsberichte wurde zwar bereits vom BayLDA

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Leiter des Landesamtes *Kranig* ging dabei nicht weiter darauf ein, ob die Bestimmung der Regierung von Mittelfranken zur Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich für ganz Bayern nicht an- bzw. wahrgenommen worden war, oder ob die alleinige Zuständigkeit der Regierung von Mittelfranken für Verwirrung bei nicht-öffentlichen Stellen und betroffenen Personen gesorgt hatte.

X. *Novellierung des BayDSG im Jahr 2011*

Die Novellierung des BayDSG im Jahr 2011 war notwendig geworden, nachdem der EuGH im Jahr 2010 eine wegweisende Entscheidung zur Frage der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden getroffen hatte.[478]

Der EuGH entschied, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen die Vorgaben der RL 95/46/EG verstoßen hatte, da die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen zuständigen Stellen in den Ländern staatlicher Aufsicht unterstellt waren und die Aufsichtsbehörden daher ihre Aufgaben nicht in „völliger Unabhängigkeit" wahrnehmen konnten.

1. Urteil des EuGH zur „völligen Unabhängigkeit" der Datenschutzaufsicht

Die bereits angesprochene RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 wurde in Deutschland im Mai 2001 mit dem Gesetz zur Änderung des BDSG und anderer Gesetze umgesetzt, nachdem die EU-Kommission bereits wegen fehlender Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte.[479]

Dies sollte jedoch nicht das einzige Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Umsetzung der RL 95/46/EG bleiben. So leitete die EU-Kommission nach einer Beschwerde im Juli 2005 ein weiteres Ver-

herausgegeben, dieses war allerdings organisatorisch noch ein Bestandteil der Regierung von Mittelfranken, vgl. 5. Tätigkeitsbericht des BayDLA (2011/2012), S. 2.

478 EuGH, Urt. v. 9. März 2010, RS C – 518/07.

479 18. Mai 2001, BGBl. I 2001, 904; dieses wurde aufgrund der Notifizierung im Jahr 2001 eingestellt, vgl. Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 54, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tragsverletzungsverfahren wegen mangelhafter Umsetzung der Richtlinie ein.[480] Die EU-Kommission hatte die Organisation der für die Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen zuständigen Aufsichtsbehörden in den Bundesländern untersucht und hielt diese für nicht mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 der RL 95/46/EG vereinbar.[481]

Streitpunkt war die nach Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der RL 95/46/EG geforderte völlige Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung der Aufsichtsbehörden. Die Errichtung unabhängiger Kontrollstellen war nach ErwG 62 der RL 95/46/EG ein „wesentliches Element des Schutzes der Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten." Zwar blieb die Ausgestaltung der Unabhängigkeit den Mitgliedsstaaten überlassen, jedoch waren nach Ansicht der Kommission Regelungen zu treffen, die jede Einflussnahme auf die „Meinungsbildung und das Vorgehen der Kontrollstellen von außen unmöglich machen".[482] Die Aufsichtsbehörden sollten daher nicht nur frei von Einflüssen der kontrollierten Stellen, sondern auch organisatorisch und fachlich unabhängig gegenüber anderen staatlichen Stellen sein. Dies sei, so die Kommission, bei einer Fach-, Rechts- oder Dienstaufsicht durch eine übergeordnete Behörde, wie dies in allen 16 Ländern der Bundesrepublik Deutschland der Fall sei, jedoch nicht gegeben.[483]

In Bezug auf die Organisation der Aufsicht in Bayern führte die Kommission aus, dass es sich bei den Bezirksregierungen, und damit auch der seit 2002 allein für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Regierung von Mittelfranken, um der Landesregierung nachgeordnete Behörden handele, die letztlich der fachlichen und rechtlichen Weisungsbefugnis des jeweiligen Innenministers unterliegen

480 Verfahrensnummer 20034820, vgl. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20034820&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search; der Beschwerde durch einen Rechtswissenschaftler lag eine Entscheidung des Darmstädter Regierungspräsidiums im Zusammenhang mit der Speicherung personenbezogener Daten durch einen Internet-Provider zu Grunde, vgl. Ader, EU: Kommission fordert Unabhängigkeit deutscher Datenschutzbehörden, MMR-Nachrichtenarchiv, https://rsw.beck.de/cms/?toc=MMR.ARC.200509&docid=156821, abgerufen am 1. Oktober 2020.

481 Vorverfahren gem. Art. 226 EG (jetzt Art. 258 AEUV); Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098.

482 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 5.

483 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 5; Klage der EU-Kommission, eingereicht am 22. November 2007.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

würden. Eine Weisungsbefugnis stehe aber, wie auch eine durch administrative Hierarchie vorgegebene Dienstaufsicht, der geforderten „völligen Unabhängigkeit" entgegen.[484]

Nach Einschätzung der Bundesrepublik Deutschland wurde der von der RL 95/46/EG geforderten „völligen Unabhängigkeit" jedoch entsprochen, da nach § 38 Abs. 1 S. 2 BDSG 2001 festgelegt sei, dass die bei der Kontrolltätigkeit gewonnen Erkenntnisse ausschließlich für Zwecke der Aufsicht verwendet werden dürften. Die Aufsichtsbehörde sei daher funktional abgetrennt von den Informationsinteressen der übrigen Verwaltung, unabhängig davon wo sie institutionell angesiedelt sei.[485] Die Bundesrepublik Deutschland vertrat damit eine Auslegung des Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der RL 95/46/EG, wonach von diesem nur eine „funktionale Unabhängigkeit" gefordert werde, deren Vorliegen nach den Regelungen in den Ländern zu bejahen sei.[486]

Schließlich reichte die EU-Kommission, unterstützt durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten, im November 2007 eine Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Der EuGH schloss sich bei der Frage der Auslegung der „völligen Unabhängigkeit" der EU-Kommission an und stellte sich dabei gegen die Schlussanträge des Generalanwalts am EuGH *Mazák*.[487] Nach der Entscheidung des EuGH müssen die Kontrollstellen (Aufsichtsbehörden) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben „objektiv und unparteiisch vorgehen". Dies erfordere, dass die Kontrollstellen „vor jeglicher Einflussnahme von außen einschließlich der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme des Bundes oder der Länder geschützt sein müssen und nicht nur vor der Einflussnahme seitens der kontrollierten Einrichtungen.[488] Der EuGH sah, wie dies schon die Kommission 2005 zum Ausdruck gebracht hatte, die Gefahr eines „voraus-

484 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 6.

485 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 3; die Datenschutzbeauftragten hatten allerdings bereits 2009 gefordert, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden so ausgestaltet werden, dass sie ihre Kontroll- und Beratungsaufgaben unabhängig und effektiv wahrnehmen können, vgl. Entschließung der 78. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder.

486 EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07, Kommission/Deutschland, Vorbringen der Parteien, NJW 2010, S. 1265, 1266.

487 Schlussanträge des Generalanwalts Ján Mazák vom 12. November 2009, Rechtssache C-518/07.

488 EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07, Kommission/Deutschland, Rn. 25, NJW 2010, S. 1265, 1266.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eilenden Gehorsams“ der Kontrollstellen, die in der „bloßen Existenz“ einer Weisungsmöglichkeit begründet liege.[489]

Durch die Entscheidung des EuGH sahen sich die Landesgesetzgeber vor die Herausforderung gestellt, die Aufsicht im Bereich der Verarbeitung von Daten durch die nicht-öffentlichen Stellen neu und in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG zu strukturieren.

Dies galt auch für die Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich in Bayern, da das bei der Regierung von Mittelfranken eingerichteten Landesamt für Datenschutzaufsicht aufgrund der damit verbundenen organisatorischen Eingliederung in die Behördenstruktur der inneren Verwaltung die Aufsicht nicht in „völliger Unabhängigkeit“ wahrnehmen konnte. Die Fach- und Rechtsaufsicht über das Landesamt als staatliche Mittelbehörde durch das Staatsministerium des Innern stand nach der Richtlinie 95/46/EG und der Entscheidung des EuGH der geforderten „völligen Unabhängigkeit“ der Kontrollstellen entgegen.

2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Nur circa zwei Wochen nach der Entscheidung des EuGH am 9. März 2010 stellte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im bayerischen Landtag einen Antrag auf „Unabhängige Datenschutzaufsicht umsetzen!“.[490] Nach diesem Antrag, der im Landtag die Zustimmung aller Parteien fand, sollte die Staatsregierung im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz berichten, welche Konsequenzen sie aus dem Urteil des EuGH für die „Zukunft der Datenschutzaufsicht“ in Bayern ziehen werden. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS-90/DIE GRÜNEN brachte dabei auch ein Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen in die Diskussion ein. So sollte die Staatsregierung nach dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Berichterstattung im Ausschuss insbesondere auch zu der Möglichkeit der Zusammenlegung der zuständigen Aufsichtsbehörden Stellung beziehen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte, dass die Staatsregierung umgehend handeln und „endlich objektive und unparteiische

489 EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07, Kommission/Deutschland, Rn. 36, NJW 2010, S. 1265, 1266;
Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 7.

490 Drs. 16/4312, 24. März 2010.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kontrollstellen in Bayern“ schaffen müsse. Zur Verteidigung der Staatsregierung ist anzumerken, dass die Frage der Auslegung der von der Richtlinie geforderten Unabhängigkeit bis zur Entscheidung des EuGH in der Rechtswissenschaft offen diskutiert wurde. Dies kommt auch in den von der Entscheidung des EuGH noch abweichenden Schlussanträgen des Generalanwalts zum Ausdruck.[491]

3. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion

Ebenfalls in Reaktion auf das Urteil des EuGH brachte die SPD-Fraktion im April 2011 einen Gesetzesentwurf zur Anpassung des BayDSG in den Landtag ein.[492] Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion sah vor, dass die Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich mit der Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich beim LfD zusammengeführt wird.[493] Der LfD erfülle aufgrund der Verankerung seiner Unabhängigkeit in Art. 33a Abs. 3 S. 1 der Bayerischen Verfassung alle Anforderungen an die völlige Unabhängigkeit gemäß Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46/EG.[494]

Gleichwohl sollten nach dem Gesetzesentwurf die bisher beim Landesamt für Datenschutzaufsicht in Ansbach tätigen Mitarbeiter in eine dort „anzusiedelnde“ Außenstelle der Geschäftsstelle des LfD übernommen werden.[495] Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass die mit der Aufsicht für den nicht-öffentlichen Bereich befassten Beamten und Arbeitnehmer des Landesamts an ihrem Dienstort in Ansbach verbleiben können und nicht an die beim Landtag in München eingerichtete Geschäftsstelle des LfD wechseln müssen.[496]

---

491 Drs. 16/4312, 24. März 2010; Schlussanträge des Generalanwalts Ján Mazák vom 12. November 2009, Rechtssache C-518/07; Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 2; Lepper/Wilde, Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Zur Rechtslage im Bereich der Privatwirtschaft, CR 1997, S. 703 ff.; a.A. Simitis, EU-Datenschutzrichtlinie, Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

492 Drs. 16/8245, 5. April 2011.

493 Drs. 16/8245, 5. April 2011, S. 2.

494 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 6.

495 Vgl. Art. 29 Abs. 3 S. 1, Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 2; die Mittel für Personal und Sachaufwand des Landesamtes sollten jedoch abgebaut werden, vgl. Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.

496 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion sah damit grundsätzlich eine gewisse „Kontinuität" in der Aufsicht vor, nachdem die Regierung von Mittelfranken im Jahr 2002 zur alleinigen Aufsichtsbehörde über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Bayern bestimmt worden und im Jahr 2009 dort das Landesamt für Datenschutzaufsicht eingerichtet worden war.

Man war bei der SPD-Fraktion der Überzeugung, dass das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich eine Vielzahl von Vorteilen mit sich bringen werde. So werde eine für die „gesamten Belange" des Datenschutzes in Bayern zuständige Institution geschaffen, bei der die bestehenden datenschutzrechtlichen Kompetenzen gebündelt und fortentwickelt werden könnten.[497] Die bisher gesetzlich vorgesehene Abstimmung zwischen dem LfD und dem Landesamt für Datenschutzaufsicht und die bestehende Doppelarbeit würden entfallen. Vielmehr würde die „Konzentration der Datenschutzkompetenz" zu Synergieeffekten führen.[498]

Auch aus Sicht der Bürger wäre das Zusammenführen der Kontrolltätigkeit zu begrüßen, da diesen die bisherige Verteilung der Aufgaben zwischen dem LfD und dem Landesamt für Datenschutzaufsicht unverständlich sei.[499]

a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion

In der ersten Lesung erklärte der SPD-Abgeordnete *Arnold*, dass das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen keine Kritik an der bisherigen Struktur der Datenschutzaufsicht in Bayern sei. Die Datenschutzbehörden in Bayern würden einwandfrei arbeiten und daher wünsche sich die SPD-Fraktion, dass „das, was von der Stelle in Ansbach geleistet wird, auch weiterhin dort geleistet wird".[500] Die aufgrund des EuGH-Urteils erforderliche Einrichtung des Landesamts für Datenschutzaufsicht als selbstständige Behörde würde jedoch dazu führen, dass der „bürokratische Wasserkopf" vergrößert werde. Insbesondere müsse eine neue Stelle für die Behördenleitung

497 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.
498 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.
499 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.
500 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

geschaffen werden.[501] Damit einhergehen würde die Frage, wer den Leiter des Landesamtes ernenne und das Risiko bestünde, dass die „falsche" Wahl des Leiters dazu führen könne, dass der Datenschutz zum „stumpfen Schwert oder zum zahnlosen Tiger" werden würde.[502]

Vor allen Dingen ging der SPD-Abgeordnete *Arnold* aber auf die Bürger in Bayern ein, die sich, so der Abgeordnete *Arnold*, in Fragen des Datenschutzes an eine einzige Behörde wenden können sollten. Dies würde, so *Arnold*, das Vertrauen der Bürger stärken.[503]

Des Weiteren führte er aus, dass der nicht-öffentliche Datenschutz immer wichtiger werden würde und man von Seiten der SPD das „Einheitsmodell" wolle, da durch die Zuordnung zum LfD und dessen Wahl eine demokratische Kontrolle gewährleistet sei.[504] Auch die Datenschutzkommission könne dann „in diesem wichtigen Bereich Impulse für eine wichtige politische Arbeit der Zukunft geben und erhalten".[505]

Die Abgeordnete *Guttenberger* der CSU-Fraktion führte in Erwiderung hierauf Argumente aus, aufgrund derer eine Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich vorzugswürdig sei. So sei schon der öffentliche Datenschutz „etwas anderes" als die Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich.[506] Diese Unterschiede würden nicht nur in der Materie, sondern auch im Vollzug des Datenschutzrechts begründet liegen. So gehe die Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich weiter als im öffentlichen Bereich. Diese beschränke sich nicht auf eine Kontrollfunktion wie im öffentlichen Bereich, sondern umfasse auch die Beratung und Sensibilisierung für den Datenschutz.[507] Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die Einschätzung der CSU-Abgeordneten *Guttenberger* in Kontrast zu dem Tätigkeitsverständnis der LfD stehen dürfte. So waren bereits nach dem ersten LfD *Stollreither* „wesentliche Mittel" der Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes „Kontrolle und Beratung" der öffentlichen Stellen.[508]

Die CSU-Abgeordnete *Guttenberger* führte weiter aus, dass das Landesamt für Datenschutzaufsicht bundesweit als hervorragend arbeitende Einrichtung anerkannt sei und in Ansbach effiziente und effektive Strukturen

501 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 3.
502 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 3.
503 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 2.
504 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 3.
505 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 4.
506 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 5.
507 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 5.
508 Erster Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vorhanden seien. Die Argumentation der SPD-Abgeordneten, das Landesamt aus Gründen der Effizienz zu einer Außenstelle des LfD umfunktionieren zu wollen, sei nicht nachvollziehbar. Es sei nicht effizienter, eine „fehlgeleitete Mitteilung" an eine Außenstelle statt an die zuständige Stelle – nach Plänen der CSU eben an das Landesamt für Datenschutzaufsicht – zu schicken.[509]

Schließlich führte die Abgeordnete *Guttenberger* noch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzesentwurf der SPD an. Eine Änderung der Kompetenzen des LfD sei nur bei einer Änderung des Art. 33a der Bayerischen Verfassung möglich, da nach diesem der LfD allein für die Aufsicht über die Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen zuständig sei.[510]

Diese verfassungsrechtlichen Bedenken wurden auch von den FREIEN WÄHLERN im Landtag geteilt. Jedoch sollte dem durch eine Verfassungsänderung bei „nächster Gelegenheit" begegnet werden und die Aufsicht im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zusammengeführt werden, denn nur ein einheitliches Landeszentrum für Datenschutz sei „zielführend".[511] Die Änderung der Verfassung und die Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zum LfD sei „besser", da damit ein „sauberer Schnitt" gemacht werde.[512] Die Argumente, die der Abgeordnete *Streibl* der FREIEN WÄHLER hierfür anführte, entsprachen denen der SPD. So könnten nur durch das Zusammenführen der Aufsicht Synergien und Einsparungen erzielt werden. Auch werde für den „Recht und Schutz" suchenden Bürger hierdurch klar, wo welche Kompetenzen vorhanden seien, und wohin er sich wenden müsse.[513]

Für eine Verfassungsänderung sprach sich auch die Abgeordnete *Stahl* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus. Zwei Kontrollstellen für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich würden „schlicht und einfach keinen Sinn" machen.[514] So würden die Bürger nicht unterscheiden, ob Datenschutzverletzungen von einer öffentlichen Stelle oder von

509 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 6.
510 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 6.
511 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 8.
512 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 8.
513 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 8.
514 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einem Unternehmen begangen werden. Hinzukommen würde, dass selbst die „Datenschutzbeauftragten" beider Behörden in bestimmten Fällen diskutierten müssten, ob sie zuständig seien. Auch würden sich der öffentliche und nicht-öffentliche Bereich auf die gleichen Rechtsgrundlagen beziehen und sich häufig Themenüberschneidungen finden lassen. Da die Grundsätze des modernen Datenschutzes für „beide" gelten würden, sei eine Trennung der Aufsicht „anachronistisch und inadäquat".[515]

Auch der Abgeordnete *Fischer* (FDP) sprach sich tendenziell für ein Zusammenlegen der Aufsicht aus. Er erklärte allerdings, dass er denke, dass eine Änderung der Verfassung zur Erweiterung der Befugnisse des LfD nicht „automatisch" notwendig sei.[516]

Nach Einschätzung des Abgeordneten *Schindler* (SPD) stand hingegen außer Frage, dass der von der SPD-Fraktion vorgelegte Gesetzesentwurf der Bayerischen Verfassung entsprach.[517] Die Erweiterung der Befugnisse des LfD stelle keinen Verstoß gegen Art. 33a BV dar, da im Jahr 1998, als der LfD und dessen Unabhängigkeit in der Verfassung verankert worden waren, mit Art. 33a BV keine „Exklusivität" der Tätigkeit des LfD allein auf die Aufsicht im öffentlichen Bereich zum Ausdruck gebracht habe werden sollen.[518]

Diese Argumentation darf, zumindest vor dem Wortlaut des Art. 33a Abs. 2 BV („Der Landesbeauftragte kontrolliert (…) bei den öffentlichen Stellen die Einhaltung (…).") und der zum Zeitpunkt der Aufnahme des Art. 33a in die Bayerische Verfassung nicht in Frage gestellten und für zulässig erachteten Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die Bezirksregierungen, als wenig überzeugend bezeichnet werden.

Staatsminister *Herrmann* machte deutlich, dass sich der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion nach seiner Einschätzung nicht mit der Bayerischen Verfassung in Einklang bringen lasse.[519] Unabhängig hiervon sei ein Zusammenführen der Aufsicht aber auch sachlich falsch.[520] So nehme der LfD im

515 Zu diesem Absatz vgl. Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 10.
516 Abgeordneter Fischer (FDP), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 12.
517 Abgeordneter Schindler (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 17.
518 Abgeordneter Schindler (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 17.
519 Insbesondere eine von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN angedachte Verabschiedung des Gesetzes bei späterer Verfassungsänderung lehnte er ab, vgl. Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 17.
520 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auftrag des Parlaments eine Kontrollfunktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung wahr. Er habe keinerlei Eingriffsbefugnisse gegenüber der staatlichen Verwaltung, sondern berichte dem Landtag, der gegebenenfalls tätig werde.

Dem entgegenstehend sei die Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich ein „typisches Feld" der staatlichen Eingriffsverwaltung. Das Landesamt für Datenschutz könne unmittelbar eingreifen, Tätigkeiten verbieten oder Bußgeldbescheide erlassen.[521]

Schließlich ging Staatsminister *Herrmann* noch darauf ein, dass das Landesamt für Datenschutzaufsicht nach dem Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zu einer Außenstelle des LfD werden sollte. Dies bezeichnete er als „fürchterliches Herumgeeiere" und vermutete als Ursache hierfür persönliche Beweggründe des Abgeordneten *Arnold*, der sich, so *Herrmann*, schon aufgrund seiner Herkunft nicht für eine Auflösung des Landesamts in Ansbach aussprechen könne.[522] Wie es aber bei einer Außenstelle in Ansbach zu Effizienzverbesserungen kommen solle, sei nicht nachvollziehbar. So müssten die Mitarbeiter der Außenstelle sich permanent mit dem LfD in München abstimmen oder hin- und herfahren.[523]

Dass die SPD-Fraktion grundsätzlich ebenfalls von einem gewissen Abstimmungsaufwand ausging, zeigen die Ausführungen im Gesetzesentwurf, wonach „zusätzliche Kosten (für Dienstreisen, EDV-Vernetzung u.a.)" durch die Schaffung der Außenstelle entstehen könnten.[524]

b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse

Der Gesetzesentwurf wurde dem Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz als federführendem Ausschuss überwiesen.[525] Sowohl der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz als auch der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen empfahlen die Ablehnung des Gesetzesentwurfs.[526]

---

521 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 13.
522 Der Abgeordnete Arnold betreut bis heute (2020) u.a. die Stimmkreise Ansbach-Süd und Ansbach-Nord und vertritt den Stimmkreis Fürth, vgl. https://bayernspd-landtag.de/abgeordnete/?id=205189, abgerufen am 3. Januar 2021.
523 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 14 f.
524 Drs. 16/8245, 5. April 2011, S. 3.
525 Vgl. Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 20.
526 Drs. 16/9207, 7. Juli 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachdem der Abgeordnete *Fischer* der FDP in der ersten Lesung noch eine „nicht geringe Sympathie" für das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD zum Ausdruck gebracht hatte,[527] stimmte die FDP in der Sitzung des Ausschusses am 26. Mai 2011 für die Empfehlung der Ablehnung der Ausschusses.[528] In der Sitzung des Ausschusses am 7. Juli 2011, bei der der Gesetzesentwurf endberaten wurde, gab die FDP dann allerdings kein Votum ab.[529]

4. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Im Mai 2011 legte schließlich die Staatsregierung einen Gesetzesentwurf zur Änderung des BayDSG vor.[530]

Die Staatsregierung erkannte dabei an, dass die bisherige Organisation der Datenschutzaufsicht nicht den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG entsprach. Um die nach der Richtlinie 95/46/EG geforderte völlige Unabhängigkeit sicherzustellen, war nach der Staatsregierung ein sog. ministerialfreier Raum zu schaffen.[531]

In ihrem Gesetzesentwurf griff die Staatsregierung allerdings nicht die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgebrachte und von der SPD-Fraktion in deren Gesetzesentwurf aufgenommene Zusammenführung der Aufsichtsbehörden auf. Vielmehr sah der Entwurf eine „organisations- und statusrechtliche" Änderung des Landesamtes für Datenschutzaufsicht vor. Das Landesamt für Datenschutzaufsicht habe sich als bundesweit anerkannte Kontrollinstanz des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich etabliert und als Ansprechpartner für Bürger und Unternehmen bewährt.[532]

Das Festhalten am Landesamt für Datenschutz, gerade am Standort Ansbach, wurde daneben nicht nur mit verfestigten organisatorischen Strukturen und damit einhergehendem effizientem Vollzug des Datenschutzrechts, sondern auch mit regional- und strukturpolitischen Gesichts-

527 Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 11.
528 Drs. 16/9207, 7. Juli 2011.
529 Drs. 16/9207, 7. Juli 2011.
530 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011.
531 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 1; zu ministerialfreien Räumen vgl. Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 20, Rn. 123.
532 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

punkten, also außerhalb des Datenschutzrechts stehenden Motiven, begründet.[533]

Die Staatsregierung folgte im Gesetzesentwurf der Linie, die bereits in der Antwort des Staatsministeriums des Innern im März 2010 auf eine Anfrage aus den Reihen der SPD-Fraktion zu erkennen war. Danach leiste das Landesamt „gute, bundesweit anerkannte Arbeit" und sei im Laufe des Jahres 2009 erheblich personell ausgebaut worden. Der „Umbau" des Landesamtes zu einer „mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Kontrollstelle für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich" sei „eine der fachlich wie regionalpolitisch mit besonderer Präferenz" zu prüfenden Lösungsmöglichkeiten.[534] Andere Lösungsmöglichkeiten wurden dort allerdings gar nicht erst genannt.

Nach der angedachten organisations- und statusrechtlichen Änderung des Landesamtes sollte dieses zukünftig als selbstständige zentrale Landesbehörde tätig werden. Der Leiter (Präsident) des Landesamtes sollte als Beamter auf Zeit für die Dauer von fünf Jahren durch die Staatsregierung ernannt werden.[535] Er sollte umfassend von allen Weisungen freigestellt werden und gleichzeitig die alleinige Weisungsbefugnis gegenüber den Mitarbeitern des Landesamts innehaben.[536] Die Haushaltsmittel sollten im Staatshaushalt gesondert ausgewiesen werden, um den autonomen, nicht im allgemeinen Haushaltsvollzug durch staatliche Stellen beeinflussbaren, finanziellen und personellen Verfügungsrahmen nach Maßgabe der Entscheidungen des Haushaltsgebers sicherzustellen.[537]

Ein Zusammenführen der bestehenden Aufsichtsbehörden für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich wurde von der Staatsregierung abgelehnt.[538] So war die Staatsregierung der Ansicht, dass strukturelle Unterschiede der Aufgabenbereiche bestehen würden. Auch würden einer Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung bei nicht-öffentlichen

533 Vgl. Art. 34 Abs. 2 des Entwurfs, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011 und a.a.O. S. 1.

534 Anfrage der Abgeordneten Naaß (SPD) zu Auswirkungen des EuGH-Urteils zum Thema Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, Drs. 16/4343, 25. März 2010, S. 3 f.

535 Vgl. Art. 34 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011; mit der Auswahl und Ernennung des Präsidenten sollten die vom EuGH zugestandenen Spielräume zur Aufrechterhaltung parlamentarisch kontrollierter Regierungsverantwortung für die Datenschutzaufsicht genutzt werden, vgl. Begründung, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7, 8, mit Bezugnahme auf EuGH C-518/07, Rn. 44.

536 Vgl. Art. 35 Abs. 1, Abs. 2 des Entwurfs, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011.

537 Vgl. Art. 35 Abs. 3 des Entwurfs und Begründung, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7.

538 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Stellen an den LfD verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Der Art. 33a der Bayerischen Verfassung sei im Hinblick auf den Aufgabenbereich des LfD abschließend.

Die Staatsregierung erklärte, dass die Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen dem Verfassungsgeber vorbehalten sei, da es sich um eine Erweiterung des Aufgabenbereichs des LfD handele. Da die unionsrechtliche Verpflichtung zur umgehenden Umsetzung der Entscheidung des EuGH bestünde, und hierfür kurzfristig mögliche, einfachgesetzliche Handlungsoptionen in Betracht kommen würden, scheide eine Übertragung an den Landesbeauftragten, so die Staatsregierung, „derzeit" aus.[539]

Gleichwohl stand bei der nächsten und bislang letzten Reform der Bayerischen Verfassung im September 2013 eine Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen vom Landesamt zum LfD nicht zur Abstimmung – und dies, obwohl der von CSU, SPD, FREIEN WÄHLERN und FDP gemeinsam vorgelegte Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung der Verabschiedung der Änderung des BayDSG und der Bestimmung des Landesamts zur zuständigen Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen nur um circa eineinhalb Jahre nachfolgte.[540]

Neben der Neuorganisation des Landesamtes für Datenschutzaufsicht sollte die Entscheidung des EuGH auch Auswirkungen auf die Mitwirkung der TÜV SÜD AG haben.[541] Die Beleihung der TÜV SÜD AG mit Aufgaben der Datenschutzaufsicht stehe, so die Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, in Widerspruch zu den unionsrechtlichen Anforderungen an die völlige Unabhängigkeit.[542] Die seit dem BayDSG 1978 bestehende Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern Sachsen e.V. war daher im Entwurf der Staatsregierung nicht

539 Drs. 16/8635, 17. Mai 2001, S. 3.

540 Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung, Drs. 16/15140, 10. Dezember 2012; vgl. Verfassungsreform: Volk entscheidet am 15. September 2013, https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/aus-dem-plenum/verfassungsreform-volk-entscheidet-am-15-september-2013/, abgerufen am 28. Juni 2020.

541 Zum 1. Januar 1996 erfolgte die Vereinigung der Unternehmensgruppe TÜV Bayern und des TÜV Südwest zur TÜV Süddeutschland AG, die ab 2005 als TÜV SÜD AG firmiert, vgl. https://www.tuvsud.com/de-de/ueber-uns/geschichte/weltweite-expansion, abgerufen am 27. Dezember 2020.

542 Begründung, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

länger vorgesehen.[543] Eine Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern Sachsen e.V. wäre, wie schon nach der Richtlinie, auch unter der DSGVO nicht zulässig. So ist in Art. 4 Nr. 21 DSGVO normiert, dass es sich bei der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörde um eine staatliche Stelle handeln muss.[544] Damit scheiden privatwirtschaftliche Stellen als Aufsichtsbehörden aus. Die Mitwirkung der TÜV SÜD AG wird daher in dieser Arbeit nicht weiter untersucht.

a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Knapp zwei Wochen nach der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion kam es zur ersten Lesung des Gesetzesentwurfes der Staatsregierung.

Staatsminister *Herrmann* erläuterte den Gesetzesentwurf der Staatsregierung und ging, wie bereits in der ersten Lesung zum Entwurf der SPD-Fraktion, auf die unterschiedlichen Herausforderungen und Verantwortlichkeiten im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ein. Er regte gleichzeitig Überlegungen an, ob und wie das Landesamt zukünftig personell zu verstärken sei und betonte die strukturpolitische Entscheidung, das Landesamt in Ansbach anzusiedeln.[545]

Der SPD-Abgeordnete *Arnold* bezeichnete den Entwurf der SPD im Gegensatz zum Entwurf der Staatsregierung als „einheitlich".[546] Dabei nahm er unter anderem Bezug auf die im Entwurf der Staatsregierung vorgesehene Verpflichtung zum Austausch zwischen den Behörden und der Unterstützung der Behörden untereinander.[547] Dies sei nach dem Entwurf der SPD schon eine amtliche Aufgabe, da es sich „nur noch" um eine Behörde handele. Auch sei der LfD bereits mit einem eigenen Haushalt ausgestattet, der lediglich angemessen erhöht werden müsse. Daneben müsse dem Landtag die Möglichkeit gegeben werden, die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Person

543 Die TÜV SÜD AG sollte aber weiterhin als externer Gutachter beauftragt werden können, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7.
544 Hierzu auch Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 4 Nr. 21, Rn. 1.
545 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 2 f.
546 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 4.
547 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zu wählen. Dies sei schon erforderlich, da es auch im ministerialfreien Raum der Demokratie bedürfe. Aber auch mit Blick auf die Bürger sei der Entwurf der SPD vorzugswürdig, da der LfD für sechs Jahre gewählt werde, der Präsident des Landesamtes aber nur für fünf Jahre bestimmt werden solle. Dies würde dazu führen, dass der Bürger nicht wisse, wen er ansprechen solle und weshalb sich schon wieder etwas beim Datenschutz „ändere", obwohl es immer um dasselbe Thema gehen würde.[548]

Inwieweit die unterschiedlichen Amtszeiten des LfD und des Präsidenten des Landesamtes bei den Bürgern für Verwirrung sorgen soll, erscheint fraglich. Zum einen dürfte den Bürgern die jeweilige Amtszeit kaum geläufig sein, zum anderen dürften Bürger in ihrer Wahrnehmung eine Behörde und keine Einzelperson adressieren. Unverständlich sind daneben die Ausführungen des SPD-Abgeordneten *Arnold*, wonach das Landesamt nach „unserer Auffassung" (der SPD) nicht Außenstelle, sondern „Kompetenzzentrum" sein soll.[549] Heißt es doch bereits in Art. 29 Abs. 3 S. 1 HS 2 des Gesetzesentwurfs der SPD, „soweit der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Aufgaben nach Art. 30 Abs. 2 wahrnimmt, bedient er sich einer Außenstelle der Geschäftsstelle".[550]

Das vom Abgeordneten *Arnold* vorgebrachte Argument der unterschiedlichen Amtszeiten wurde nichtsdestotrotz vom Abgeordneten *Streibl* der FREIEN WÄHLER aufgegriffen. Dieser erklärte, dass es für den Bürger „trüb und undurchschaubar" sei, was und wer zuständig ist.[551] Der Abgeordnete *Streibl* kritisierte darüber hinaus, dass der Präsident des Landesamts von der Staatsregierung ernannt werden sollte und nicht vom Parlament. Er forderte, dass zumindest die Wahlmöglichkeit des Präsidenten im Gesetz aufgenommen werde.[552] Insgesamt sei jedoch das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD zu befürworten. Er sprach sich hierbei allerdings für eine Umsetzung durch Verfassungsänderung aus, deren Notwendigkeit von der SPD weiterhin abgestritten wurde.[553]

548 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 4.
549 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 3.
550 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011; Art. 30 Abs. 2 S. 1 des Gesetzesentwurfs der SPD: „Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist zugleich zuständige Aufsichtsbehörde gemäß § 38 Abs. 6 Bundesdatenschutzgesetzes (…)".
551 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 8.
552 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 8.
553 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 8; Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Abgeordnete *Stahl* der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte, dass nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung die Arbeit des LfD Verfassungsrang behalte, die „des Datenschutzes für den privaten Bereich" hingegen nicht.[554] Daneben würden Doppelstrukturen beibehalten, obwohl Einsparungen für andere dringend benötigte Aufgaben möglich wären und die Schnittstellen in der Datenschutzkontrolle immer größer werden würden.

Eine Verfassungsänderung wurde nicht für erforderlich gehalten, aber doch im Hinblick auf zu vermeidende künftige Debatten befürwortet.[555]

Der FDP-Abgeordnete *Bertermann* kündigte an, dass die FDP dem Entwurf der Staatsregierung zustimmen werde. So gebe es am Standort Ansbach verfestigte organisatorische Strukturen und es werde hervorragende Arbeit geleistet. Gegen die Übertragung auf den LfD spreche hingegen, dass kurzfristige, möglichst einfachgesetzliche Handlungsoptionen nicht adäquat umgesetzt werden könnten. Gleichzeitig forderte er eine personelle und sachliche „Aufrüstung" des Landesamtes.[556]

b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse

Einen Tag nach der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf wurde im federführenden Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz die Zustimmung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung mit den Stimmen der CSU und FDP empfohlen. In der Sitzung am 7. Juli 2011 gab die FDP, wie bereits schon zum Entwurf der SPD-Fraktion, kein Votum ab.[557]

c) Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion und der Staatsregierung

Die zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion und der Staatsregierung eröffnete der SPD-Abgeordnete *Arnold*.

554 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 9.
555 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 10 f.
556 Abgeordneter Bertermann (FDP), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 12 f.
557 Drs. 16/9204, 7. Juli 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Er erklärte, dass in der Bevölkerung „eigentlich niemand" zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Datenschutz unterscheide. Datenschutz sei eine Einheit, die Unterscheidung zwischen öffentlich und nicht-öffentlich sei „sogar schädlich".[558] Er verwies auf die Erfahrungen mit dem „Einheitsmodell" in Baden-Württemberg und betonte, dass auch Hessen, „das Land des Datenschutzes – dort wurde er erfunden –", das „Einheitsmodell" eingeführt habe.[559]

Des Weiteren stellte der SPD-Abgeordnete *Arnold* die demokratische Legitimation des Präsidenten des Landesamtes in Frage, da dieser nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung von dieser ernannt werden sollte. Da der Präsident des Landesamtes unabhängig sei, bestehe die Gefahr einer Situation, in der es darauf ankomme „wie gut oder wie schlecht" die Person des Präsidenten ist. Die SPD fordere daher eine einheitliche Lösung, wonach auch der Präsident des Landesamtes durch eine Abstimmung im Landtag legitimiert werden müsse.[560] Schließlich würde der LfD gerade durch die Bestätigung im Landtag die demokratische Legitimation erfahren, die ausreiche, um jederzeit im weisungsfreien Raum tätig zu werden.[561]

Die weiteren vom SPD-Abgeordneten *Arnold* vorgebrachten Argumente entsprachen, wie auch die im folgenden Redebeitrag der Abgeordneten *Guttenberger* von der CSU, denen, die bereits in der ersten Lesung vorgetragen worden waren. So ging die Abgeordnete *Guttenberger* noch einmal darauf ein, dass es immer „Fehlanrufungen" in Bezug auf die zuständige Behörde geben werde, der bürokratische Aufwand aber der gleiche bleibe, ob nun eine Anrufung von München an die Außenstelle in Ansbach erfolge oder eben der LfD eine Angelegenheit an das Landesamt weiterleite.[562]

Die Abgeordnete *Stahl* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte die Vermutung auf, dass die Staatsregierung nicht den „mühsamen Weg" über eine Verfassungsänderung habe gehen wollen und auch niemanden „vergrätzen oder verärgern" wolle. Die Aufteilung der Datenschutzkontrolle sei dennoch nicht mehr zeitgemäß. Soweit die CSU eine Änderung der Bayerischen Verfassung in Angriff nehmen würde, um die

558 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 1 f.
559 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 2.
560 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 3.
561 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 2.
562 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aufsicht zusammenzuführen, so würde die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dies unterstützen.[563]

Staatsminister *Herrmann* nutzte die Aussprache, um die vorgetragenen Argumente der CSU-Abgeordneten *Guttenberger* und des FDP-Abgeordneten *Bertermann* aus der ersten und zweiten Lesung aufzugreifen, zusammenzufassen und seine bereits bekannte Haltung nochmals zu begründen. Er schloss seinen Vortrag damit, dass die Dimension der Datenerfassung und -speicherung durch private Unternehmen und die damit verbundene Bedrohung des Schutzes der Daten der Bürger weit über die durch staatliche Stellen betriebene Datenerfassung und -speicherung hinausgehe. Daher sei es umso wichtiger, gegenüber solchen privaten Unternehmen den Datenschutz wesentlich zu stärken. Hierfür würden nun durch den Gesetzesentwurf der Staatsregierung die Voraussetzungen geschaffen.[564]

d) Verabschiedung und Inkraftreten

Der Gesetzesentwurf wurde schließlich vom Landtag mit 89 zu 65 Stimmen angenommen und die Änderung des BayDSG trat am 1. August 2011 in Kraft.[565]

Mit dem Inkrafttreten des BayDSG 2011 wurde das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht als in organisatorischer Hinsicht unabhängige Behörde geschaffen.[566] Das BayLDA war nach Art. 34 Abs. 1 BayDSG zuständige Aufsichtsbehörde für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen. Der Präsident des BayLDA wurde nach Art. 35 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2011 von der Staatsregierung für die Dauer von fünf Jahren ernannt.

Die Regelung des Art. 29 Abs. 2 S. 1 BayDSG wonach der LfD der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags untersteht, wurde beibehalten.

563 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 10.
564 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 15 ff.
565 GVBl. 2011 S. 307.
566 Vgl. 5. Tätigkeitsbericht des BayLDA (2011/2012), S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5. Bewertung

Betrachtet man die von den Fraktionen im Landtag gegen das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD vorgebrachten Argumente kommt man nicht um die Frage herum: „Was wäre, wenn das Landesamt für Datenschutzaufsicht nicht in Ansbach hätte gehalten werden sollen?".

Hätten die SPD-Fraktion und der am Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion und in der Debatte mitwirkende SPD-Abgeordnete *Arnold* nicht an einer Außenstelle des LfD in Ansbach festgehalten, sondern eine in jeder Hinsicht abschließende Verlagerung der Aufsicht zum LfD vorgesehen, so wäre der Entwurf der SPD schon diesbezüglich klar von den Plänen der CSU abgrenzbar gewesen. Dies war jedoch nicht der Fall und die von Staatsminister *Herrmann* geäußerte Kritik des „fürchterlichen Herumgeeieres" ist in Bezug auf den Gesetzesentwurf der SPD nicht gänzlich von der Hand zu weisen.

Selbst wenn bei der Einrichtung einer Außenstelle des LfD klare Zuständigkeitssaufteilungen geschaffen worden wären und Synergieeffekte nicht *per se* ausgeschlossen werden können, wäre doch für die in der Debatte oft bemühten Bürger (betroffenen Personen) nur schwerlich nachzuvollziehen gewesen, ob nun die Außenstelle in Ansbach oder die Dienststelle in München zuständig ist. Auch wenn dem gegebenenfalls durch eine einheitliche Kontaktstelle für die Bürger (betroffenen Personen) hätte begegnet werden können, wäre dennoch eine ganz erhebliche Infrastruktur für den Austausch zwischen Ansbach und München erforderlich gewesen.

Inwieweit hier der SPD-Abgeordnete *Arnold* seinen Wahlkreis im Blick hatte, muss offen bleiben, gleichwohl verpasste die SPD-Fraktion die Chance, einen in Gänze überzeugenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Die aufgrund des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte des Art. 33a der Bayerischen Verfassung bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zuweisung der Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen zum LfD seien an dieser Stelle außen vor gelassen, da ein Gesetzesentwurf der SPD zur Änderung der Bayerischen Verfassung gegen die Stimmen von CSU und FDP im Landtag wohl ohnehin keine Mehrheit gefunden hätte.[567]

Sollte sich die SPD-Fraktion bei ihrem Gesetzesentwurf auch von den persönlichen Motiven des Abgeordneten *Arnold* leiten haben lassen, so

567 Vgl. zu den Mehrheitsverhältnissen im Landtag, https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stünde sie hiermit nicht alleine. Auch von Seiten der Staatsregierung wurde mehrfach deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Aufsichtsbehörde schon aus regional- und strukturpolitischen Gesichtspunkten in Ansbach angesiedelt bleiben sollte. Vor diesem Hintergrund dürfte bereits im Jahr 2002 die Bestimmung der Bezirksregierung in Ansbach zur zuständigen Aufsichtsbehörde für ganz Bayern getroffen worden sein.

Die Stärkung strukturschwacher Regionen wie des Landkreises Ansbach durch die Ansiedlung von beispielsweise Behörden zählt zu den von der Staatsregierung gerne und auch heute noch bemühten Instrumenten der Infrastrukturpolitik. So erklärte etwa im Jahr 2020 der Bayerische Ministerpräsident *Söder*, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nach Ansbach verlegt werden solle.[568] Dort befindet sich bereits eine Außenstelle des Verwaltungsgerichtshofs, der hiervon abgesehen in München beheimatet ist.

Damit drängt sich die Vermutung auf, dass das in anderen Ländern für die Zusammenführung der Aufsicht unter anderem angeführte Argument der Einsparung von Kosten in Bayern gar nicht „gewollt" war bzw. jedenfalls nicht das Argument der Stärkung des strukturschwachen Raums überwiegen konnte. Das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD bzw. die alleinige Wahrnehmung der Kontrolle durch die Dienststelle des LfD beim Landtag in München würde diese Bemühungen der Staatsregierung unterlaufen.

Allerdings berücksichtigen wohl alle Parteien in Bayern, dass die Verlagerung von Stellen im öffentlichen Dienst aus dem strukturschwachen Raum nach München grundsätzlich auf wenig Zustimmung der wahlberechtigten Bevölkerung stoßen dürfte. Ob hierin die Gründe dafür zu suchen sind, dass in dem im Jahr 2012 von, mit Ausnahme der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, allen im Landtag vertretenen Parteien gemeinsam vorgelegten Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung die Erweiterung des Aufgabenbereichs des LfD keine Erwähnung fand, muss jedoch dahinstehen.

---

568 Vgl. „Behörden-Verlagerung: 3.000 Stellen und einige Überraschungen", https://www.br.de/nachrichten/bayern/behoerden-verlagerung-3-000-stellen-und-einige-ueberraschungen,RndTAwg, abgerufen am 28. Juni 2020 und hierzu auch „Widerstand gegen Söders Umzugspläne", https://www.sueddeutsche.de/bayern/ansbach-muenchen-verwaltungsgerichtshof-markus-soeder-richter-1.4787179, u.a. Kritik an der Ankündigung Söders in Bezug darauf, dass der Verwaltungsgerichtshof keine nachgeordnete und weisungsgebundene Behörde sei, abgerufen am 28. Juni 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ob mit der Entscheidung für die Beibehaltung der Zweiteilung der Aufsicht eine Verschlechterung des Datenschutzniveaus in Bayern im Vergleich der Länder einherging bzw. einhergeht, muss mangels Vergleichbarkeit, auch aufgrund der unterschiedlichen personellen Ausstattung in den Ländern, offen bleiben.[569] Auf die Argumente, die in den anderen Ländern bzw. in der Rechtswissenschaft in Bezug auf das Für und Wider des Zusammenführens der Aufsicht angeführt werden, wird unter Kapitel E. eingegangen.

6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2011 – 2018)

Wie bereits ausgeführt, hatte sich der LfD *Petri* bereits in seinem ersten Tätigkeitsbericht im Jahr 2009 in Bezug auf die Reformbedürftigkeit der Datenschutzaufsicht deutlich positioniert: „(…) jenseits von europa- und verfassungsrechtlichen Fragen der Unabhängigkeit der jeweiligen Kontrollbehörde ist es nur schwer verständlich, warum der Bürger sich in der Rechtsmaterie Datenschutz an verschiedene Datenschutzbehörden wenden soll, zumal diese Zuständigkeitsabgrenzung mit einem erheblichen Mehraufwand an Personal bezahlt wird.“.[570]

Im darauffolgenden 24. Tätigkeitsbericht äußerte sich der LfD *Petri* dann „neutraler“ und erklärte, dass in Reaktion auf die Entscheidung des EuGH „zwei Wege“ in Betracht kommen würden. Zum einen die Umwandlung des Landesamtes und zum anderen, aufgrund der „bereits bestehenden vielfältigen Aufgabenüberschneidungen“, die Eingliederung des Landesamtes beim LfD, „ggf. unter Beibehaltung beider Standorte“.[571]

Aufgrund der doch deutlichen Positionierung des LfD im Jahr 2009 ist davon auszugehen, dass sich dieser gegenüber Staatsregierung und Landtag für das Zusammenführen der Aufsicht stark gemacht haben dürfte. Hierbei dürfte der LfD jedoch keinen „Machtzuwachs“ im Sinn gehabt haben, sondern sich unter anderem an der Entwicklung bzw. Struktur der Aufsicht in den anderen Ländern orientiert haben. Auch dürften hierbei die vom LfD in früherer Tätigkeit in Berlin und Schleswig-Holstein gemachten Erfahrungen eine Rolle gespielt haben. Dort war seit 1995 bzw.

569 Vgl. Schütz, in: Roßnagel/Friedewald/Hansen, Die Fortentwicklung des Datenschutzes, S. 251 ff.
570 23. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/2100, 1. Dezember 2009, S. 11.
571 24. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/6336, 1. Dezember 2010, S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2000 die Aufsicht beim LfD bzw. dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz zusammengefasst.

XI. Bayerisches Datenschutzgesetz 2018

Der bayerische Gesetzgeber sah sich aufgrund der Verabschiedung der DSGVO, die am 25. Mai 2016 in Kraft trat, vor neue Herausforderungen gestellt.

In Hinblick auf den Anpassungsbedarf des BayDSG 2011 an die DSGVO hielt die Staatsregierung eine grundlegende Neukonzeption des BayDSG für erforderlich.[572] Der Gestaltungsspielraum war dabei aufgrund des Charakters der DSGVO als Verordnung in Abgrenzung zur Richtlinie 95/46/EG eingeschränkt. Von den in der DSGVO vorgesehen Öffnungsklauseln wollte die Staatsregierung jedoch „umfangreich" Gebrauch machen und „Spielräume" nutzen, um „bewährte Grundfunktionen- und Strukturen" des bislang in Bayern geltenden Datenschutzrechts zu bewahren.[573]

1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Im Hinblick auf die Einrichtung von Aufsichtsbehörden trifft die DSGVO, wie bereits in Kapitel C. ausgeführt, weitreichende Vorgaben. Durch diese sollen die Bedeutung der Aufsichtstätigkeit hervorgehoben und die Aufsichtsbehörden gestärkt werden. An dieser Stelle sei nur Art. 51 Abs. 1 DSGVO erwähnt, nach dem jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere unabhängige Behörden für die Überwachung der Anwendung der DSGVO vorsehen muss. Wie die Begründung des Gesetzesentwurfs zeigt, war sich die Staatsregierung des Regelungsauftrags bewusst, der aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland auch sie getroffen hatte.[574]

So nimmt dann auch Art. 15 des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung Bezug auf die Art. 51 bis 58 DSGVO. So war der LfD als die zuständige

572 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 3.

573 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 3, dies sollte insbesondere für die Vorschriften über die Verantwortung bei Datenübermittlungen (Art. 5), automatisierte Abrufverfahren und gemeinsame Verfahren (Art. 7), das Datengeheimnis (Art. 11), Ordnungswidrigkeiten und Strafvorschriften (Art. 23), die Videoüberwachung (Art. 24) und das allgemeine Auskunftsrecht (Art. 39) gelten.

574 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 51 DSGVO vorgesehen und sollte die Einhaltung des BayDSG und anderer Vorschriften über den Datenschutz bei den öffentlichen Stellen überwachen.

Hiervon abgesehen sollte sich in Bezug auf die Institution des LfD nur wenig ändern. Die Datenschutzkommission, geregelt in Art. 17 des Gesetzesentwurfs, sollte auch hinsichtlich der Zusammensetzung weiter bestehen bleiben. Die Staatsregierung hob in der Begründung des Gesetzesentwurfs zur Datenschutzkommission hervor, dass sowohl die DSGVO als auch die Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz zwar die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde fordern würden, aber von Regelungen absehen würden, die die Verankerung der Datenschutzkontrollbehörden zwischen den Staatsgewalten näher ausgestalten.[575] Dies sei aber gerade im öffentlichen Bereich auch zur Absicherung der parlamentarisch-demokratischen Legitimation der Aufsicht geboten. Der von der DSGVO hier eröffnete „Spielraum" solle genutzt werden, um die „bewährte Institution" der Datenschutzkommission beizubehalten.[576]

Das bislang in Art. 34 des BayDSG geregelte Landesamt für Datenschutzaufsicht sollte nun in Art. 18 geregelt werden. Das BayLDA sollte danach die Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 51 DSGVO und nach § 40 des BDSG für die nicht öffentlichen Stellen werden. Der Sitz in Ansbach sollte beibehalten werden. Nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfs sollte der Präsident des Landesamtes, wie schon bislang nach Art. 35 Abs. 1 S. 2 BayDSG, wiederernannt werden können, ohne dass eine Begrenzung der Wiederernennungsmöglichkeit vorgesehen war. Dies sei, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, auch im Hinblick auf eine effektive Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und der hierfür erforderlichen Expertise und Vernetzung von Vorteil.[577] Eine Begrenzung der Wiederernennungsmöglichkeit sei auch schon aufgrund der restriktiven materiellen Ernennungsvoraussetzungen nicht geboten. Begründet wurde dies auch damit, dass die Kriterien der Ernennung regelmäßig Bewerber erwarten lassen würden, die über eine „fortgeschrittene Berufsbiographie" verfügen. Aufgrunddessen sei die Gesamtamtszeit der Präsidenten schon

575 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40; Richtlinie 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafverfolgung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

576 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40.

577 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

durch ihr Lebensalter und die beamtenrechtlichen Ruhestandsregelungen begrenzt.[578]

Festhalten lässt sich, dass die Staatsregierung im Gesetzesentwurf die vorhandene Struktur der Aufsichtsbehörden beibehielt. Nach Einschätzung der Staatsregierung gab die DSGVO keinen Anlass, etwas an den „bewährten Zuständigkeitsstrukturen der Datenschutzkontrolle in Bayern" zu ändern.[579]

a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

In der ersten Lesung hob Staatssekretär *Eck* den erheblichen Anpassungsbedarf durch die DSGVO hervor. Die Neufassung des Datenschutzgesetzes sowie die Anpassung weiterer 23 Landesgesetze stelle das „bisher weitreichendste Reformwerk" für das Datenschutzrecht in Bayern dar. Dabei betonte er, dass in Bayern bereits ein hohes Datenschutzniveau mit passgenauen Regelungen bestehe. Diese „gut eingespielten" Grundfunktionen lohne es „aufrechtzuerhalten und zu bewahren", exemplarisch hierfür nannte er die Datenschutzkommission.[580]

Die SPD-Abgeordnete *Ritter* begrüßte den Gesetzesentwurf der Staatsregierung. Dieser stelle eine „solide" Basis für die weitere Beratung in den Ausschüssen dar. Er betonte, dass die Beibehaltung der bisherigen Strukturen der Datenschutzkontrolle, gerade auch der Datenschutzkommission, von Seiten der SPD „positiv bewertet" werde.[581]

Die Abgeordnete *Osgyan* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wies darauf hin, dass die Aufsichtsbehörden aufgrund der mit der DSGVO zugewiesenen Aufgaben eine personelle und finanzielle Aufstockung benötigen würden.[582]

In diesem Zusammenhang ging sie auch auf die Zweiteilung der Datenschutzaufsicht in Bayern ein. Sie kritisierte, dass die Aufteilung in zwei Behörden für den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Bereich nicht den „Geist der Grundverordnung" atme. Durch die Aufteilung würden „Doppelstrukturen zementiert" und der Gesetzgeber sei gefordert, hier

578 Drs, 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 41.
579 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 39.
580 Staatssekretär Eck, Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 1 f.
581 Abgeordneter Ritter (SPD), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 3 f.
582 Abgeordnete Osgyan (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„ebenfalls nachzulegen". Dementsprechend würde die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Zusammenlegung der Behörden fordern.[583]

b) Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN griff die von der Abgeordneten *Osgyan* vorgebrachte Forderung nach einem Zusammenführen der Aufsicht in der zweiten Lesung nicht auf. Die Abgeordnete *Schulze* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wiederholte allerdings, dass die Datenschutzbehörden gut ausgestattet werden müssten, damit diese die Umsetzung der DSGVO meistern könnten. Dies sicherzustellen sei eine der „größten Aufgaben" im Landtag in den kommenden Jahren und müsse „massiv" angepackt werden.[584]

Staatssekretär *Eck* erklärte hierzu, dass in den „letzten beiden Haushalten" die Aufsichtsbehörden aufgerüstet und mehr Mittel zur Verfügung gestellt worden seien.[585]

Insgesamt bestand auch in der zweiten Lesung weitestgehend Einigkeit hinsichtlich des Gesetzesentwurfs, was Staatssekretär *Eck* dahingehend kommentierte, dass die Parteien „in die gleiche Richtung marschieren" würden.[586]

Dementsprechend wurde der Gesetzesentwurf mit den Stimmen der CSU-Fraktion, der SPD-Fraktion und der Abgeordneten der FREIEN WÄHLER angenommen.[587]

583 Abgeordnete Osgyan (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 11.
584 Abgeordnete Schulze (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 11.
585 Staatssekretär Eck, Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 12.
586 Staatssekretär Eck, Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 12.
587 Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthielt sich bei der Abstimmung, da der Gesetzesentwurf teilweise nicht in die „Richtung" gehe, die die DSGVO weise, vgl. Abgeordnete Schulze, Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 10; BayDSG, 15. Mai 2018, GVBl. S. 230.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Verabschiedung und Inkrafttreten

Das BayDSG 2018 vom 15. Mai 2018 trat am 25. Mai 2018 in Kraft.[588] Der LfD überwacht gemäß Art. 15 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen.

Der LfD wird durch die gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 gebildete Datenschutzkommission unterstützt.

Das BayLDA ist nach Art. 18 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständig.

3. Bewertung

Die Frage der Datenschutzaufsicht spielte bei der Anpassung des BayDSG an die DSGVO im Jahr 2018 eine weitaus geringere Rolle als dies noch bei vorangehenden Änderungen des bayerischen Datenschutzgesetzes der Fall gewesen war. Lediglich vereinzelt, etwa aus den Reihen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wurde die Gesetzesreform zum Anlass genommen, das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zu fordern. Soweit dies mit dem „Geist der Grundverordnung" begründet wurde, lassen bereits die Ausführungen unter Kapitel C. deutlich erkennen, dass aus der DSGVO unter anderem nicht hervorgeht, dass die Aufsicht allein durch eine Aufsichtsbehörde im Mitgliedstaat zu erfolgen hat. Auch kennt die DSGVO durchaus eine Differenzierung zwischen der Verarbeitung durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen. Schließlich dürfte die DSGVO wohl auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 3 EUV den Mitgliedstaaten keine weitergehenden Vorgaben zur Organisation der Aufsicht machen wollen.

Hervorzuheben ist, dass Art. 15 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 weiterhin dem LfD die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen, überträgt, obwohl diese nach Art. 1 Abs. 3 BayDSG 2018 den Anforderungen für nicht-öffentliche Stellen unterliegen.[589]

Auf weitergehende Ausführungen wird an dieser Stelle verzichtet, da unter Kapitel C. die Organisation der Datenschutzaufsicht in der Bundes-

588 Vgl. Art. 40 Abs. 1 BayDSG 2018; GVBl. S. 230.
589 Vgl. hierzu: Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 25. AL, Art. 15, Rn. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

republik Deutschland unter der DSGVO, in die sich die Aufsicht in Bayern einfügt, behandelt wird.

4. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2018 – 2020)

Der LfD *Petri* berichtete im 28. Tätigkeitsbericht, dass er das Gesetzgebungsverfahren zum BayDSG intensiv begleitet habe.[590] Im 27. Tätigkeitsbericht hatte er bereits hervorgehoben, dass er aufgrund der durch die DSGVO zugewiesenen Kompetenzen zu einer Datenschutzaufsichtsbehörde mit entsprechenden Weisungs- und Verbotsbefugnissen umgestaltet werde.[591]

Die Zweiteilung der Aufsicht über öffentliche und nicht-öffentliche Stellen kommentierte er nur feststellend dahingehend, dass Bayern an dieser festhalte.[592]

XII. Ergebnis: Der „bayerische Weg" in der Datenschutzaufsicht

Vorstehend wurde die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern aufgezeigt. Besonderer Fokus wurde dabei auf die bayerischen „Besonderheiten" des Beirats beim LfD und die Zweiteilung der Datenschutzaufsicht gelegt (zum Beirat vergleiche auch nachfolgenden Exkurs). Die Einbindung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. (bzw. später als TÜV SÜD AG) wurde nicht vertieft behandelt, da bereits mit der RL 95/46/EG festgelegt wurde, dass die Aufsicht über die Verarbeitung zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Aufsicht (allein) durch staatliche Stellen erfolgen muss. Eine Übertragung der Aufsicht an nicht-staatliche Stellen oder die Einbindung von privatwirtschaftlichen Stellen, wie etwa der TÜV SÜD AG, muss ausscheiden und ist daher auch für die Frage der Zukunft der Datenschutzaufsicht nicht von Bedeutung.

Die Zweiteilung der Datenschutzaufsicht in Bayern soll im Weiteren aufgegriffen und der Frage zu Grunde gelegt werden, ob die Organisation der Aufsicht in Bayern Ausgangspunkt für die zukünftige Ausgestaltung

590 28. Tätigkeitsbericht des LfD, 20. Mai 2019, S. 14.
591 27. Tätigkeitsbericht des LfD, 31. Januar 2017, S. 18.
592 Petri, Neues Bayerisches Datenschutzrecht verabschiedet, ZD-Aktuell 2018, 06237.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Aufsicht in der Bundesrepublik Deutschland in Zeiten einer fortschreitenden Harmonisierung des Datenschutzrechts und der Datenschutzaufsicht in der Europäischen Union sein kann.

XIII. Exkurs: Der Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz/Die Datenschutzkommission

Wie bereits ausgeführt, stellte die Einrichtung eines Beirats beim LfD in den Jahren der ersten Landesdatenschutzgesetze eine „bayerische Besonderheit" dar.[593]

Später jedoch übernahmen zwei der „neuen" Bundesländer die Institution eines Beirats beim LfD. Daneben findet sich in Rheinland-Pfalz eine Einrichtung, die heute nicht nur denselben Titel trägt wie die Datenschutzkommission nach Art. 17 BayDSG 2018, sondern bereits ab 1991 als Kommission beim LfD Rheinland-Pfalz dieselben Aufgaben wahrnahm wie der damalige Beirat beim LfD in Bayern. Dass heute in Bezug auf die Datenschutzkommission wohl nicht mehr von einer „bayerischen Besonderheit" gesprochen werden kann, soll die Darstellung der vergleichbaren Institutionen in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern zeigen.

Auch wenn vorangehend bereits im Rahmen der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern auf den Beirat beim BayLfD eingegangen wurde, soll auch dieser und die Entwicklung hin zur Datenschutzkommission nach Art. 17 BayDSG 2018 nachfolgend in gebotener Kürze dargestellt werden.

1. Bayern

Erste Überlegungen zur Einrichtung eines Beirats beim LfD wurden von der Staatsregierung bereits bei der Entwicklung des Gesetzesentwurfs für das dann 1978 verabschiedete erste BayDSG angestellt.[594] Im Gesetzgebungsverfahren dokumentiert finden sich Überlegungen zur Einrichtung eines Beirates jedoch erstmalig bei der Wortmeldung des CSU-Abgeordne-

593 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 29 BayDSG, S. 154.
594 So jedenfalls die bay. Staatsregierung in der Äußerung zur gutachterlichen Stellungnahme des Senats,
Drs. 264/77, 25. November 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten *Will* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der FDP-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* im Jahr 1977.[595]

Der CSU-Abgeordnete *Will* erklärte in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, nachdem er darauf hingewiesen hatte, dass es sich hierbei um seine persönliche Meinung handele, dass der nach dem Gesetzesentwurf einzurichtende LfD die parlamentarische Mitverantwortung an seiner Seite benötigen würde.[596] Es müsse daher zumindest überlegt werden, ob nicht ein Beirat beim LfD eingerichtet werden müsse. Dies begründete er auch damit, dass es „zu wenig sei", wenn der LfD nur einmal im Jahr im Parlament über festgestellte Vergehen im Bereich des Datenschutzes berichte. Daneben werde den Bürgern durch die Mitverantwortung des Parlaments eine „noch größere Sicherheit gewährleistet".[597]

Dass der Abgeordnete *Will* sich gerade für die Einrichtung eines Beirats aussprach, geht auf den EDV-Beirat nach dem Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG) von 1970 zurück.[598] So nahm er in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung ausdrücklich auf den EDV-Beirat Bezug und regte die Prüfung der Einrichtung eines Beirat beim LfD, „wie wir einen EDV-Beirat" haben, an.[599] Der EDV-Beirat wurde nach Art. 5 Abs. 1 EDVG 1970 beim Landesamt für Datenverarbeitung gebildet und hatte die Aufgabe in fachlichen, organisatorischen und technischen Fragen zu beraten. Der EDV-Beirat bestand aus fünfzehn Mitgliedern, wovon die Staatsregierung fünf Mitglieder (darunter einen Hochschullehrer), der Landtag aus seiner Mitte fünf Mitglieder, der Senat ein Mitglied, die drei kommunalen Spitzenverbände je ein Mitglied und das Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge auf Vorschlag der seiner Aufsicht unterstehenden Sozialversicherungsträger jeweils ein Mitglied bestellten.[600]

Der Senat griff die Forderung des CSU-Abgeordneten *Will*, ohne auf diesen Bezug zu nehmen, in seiner gutachterlichen Stellungnahme auf, und erklärte, dass es „im Hinblick auf die allgemeine Bedeutung des Datenschutzes und auf die Auswirkungen von Maßnahmen zur Sicherung

595 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
596 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4779.
597 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4779.
598 EDVG, 12. Oktober 1970, GVBl. S. 457, vgl. dort Art. 5.
599 Vgl. Plenarprotokoll Nr. 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4779, „[…] es müsste zumindest überlegt werden, wieweit wir – ebenso wie wir einen EDV-Beirat haben – auch einen Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz haben müssen".
600 Vgl. EDVG 1970, Art. 5 Abs. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Datenschutzes im Einzelfall" nach Auffassung des Senats geboten wäre, den LfD durch eine „beratende Einrichtung" zu unterstützen.[601] Der Senat schlug nicht nur konkret die Einrichtung eines Beirats vor, sondern äußerte sich auch zur personellen Zusammensetzung des Beirats. Dieser sollte sich danach aus Vertretern des Landtags, des Senats, der Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände zusammensetzen.[602]

Die Staatsregierung erklärte, von der ursprünglich in Betracht gezogenen Einrichtung eines Beirats Abstand genommen zu haben, um im Interesse „einer Überschaubarkeit der Verwaltung nicht zusätzliche Gremien einzurichten". Jedoch werde diese Frage aufgrund der Empfehlung des Senats „noch einmal" eingehend geprüft werden.[603]

Der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen erklärte dann im Januar 1978 die Zustimmung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung unter der Maßgabe, dass beim LfD ein Beirat gebildet werde.[604] Dieser sollte nach einem in das bayerische Datenschutzgesetz einzufügenden Art. 28a Abs. 1 aus neun Mitgliedern bestehen. Von diesen sollten fünf Mitglieder vom Landtag und jeweils ein Mitglied vom Senat, der Staatsregierung, den kommunalen Spitzenverbänden und vom Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger bestellt werden.[605]

Beabsichtigt war, den Beirat „einerseits möglichst klein" zu halten, aber andererseits so auszugestalten, dass die Zahl der Beiräte aus der Mitte des Landtags auch die Mitarbeit der F.D.P. ermöglichen würde.[606] Aufgrund der wechselnden Zusammensetzung des Landtags wurde auf die Aufnahme einer Bestimmung, wonach jede im Landtag vertretene Partei mindestens einen Sitz im Beirat erhalten solle, verzichtet. Der Abgeordnete *Regensburger* erklärte jedoch für die CSU-Fraktion, dass auch den Abgeordneten der F.D.P. die Mitwirkung im Beirat ermöglicht werden würde.[607] Die Aufgabe des Beirats wurde nach dem vom Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen vorgeschlagenen Art. 28a Abs. 3 als „Unter-

601 Sen-Drs. 251/77 (zu Sen-Drs 214/77, 241/77), 10. November 1977.
602 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, zu Art. 27, 28 und 29, S. 3.
603 Sen-Drs. 264/77, 25. November 1977, zu Art. 27, 28 und 29.
604 Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.
605 Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.
606 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
607 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554: er sei „durch die Gesamtfraktion legitimiert (…), diese Erklärung abzugeben".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stützung des Landesbeauftragten in seiner Arbeit“ definiert.[608] Der CSU-Abgeordnete *Will* erklärte in der zweiten Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz im Hinblick auf die Aufgabe des Beirats, dieser habe „den Bürger aus bedrängenden Datengittern zu befreien und letzten Endes den Computer-Analphabetismus systematisch abzubauen“.[609]

Nach dem abschließenden Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen im April 1978 sollte der vorgeschlagene Art. 28a als Art. 29 unter Maßgabe weiterer, vor allem redaktioneller, Änderungen in den Gesetzesentwurf der Staatsregierung aufgenommen werden.[610] Allerdings wurde in der zweiten Beratung im Ausschuss die Frage der Zusammensetzung des Beirats weiter diskutiert. Dies ging insbesondere auf eine Eingabe des Verbandes Freier Berufe in Bayern e.V. zurück, mit der eine Erweiterung des Beirats um einen Vertreter der freien Berufe beabsichtigt war.[611]

Der CSU-Abgeordnete *Regensburger* führte als Berichterstatter über die Beratungen im Ausschuss aus, dass dort übereinstimmend die Auffassung vertreten worden sei, dass die Aufnahme eines Vertreters der freien Berufe der Systematik des Gesetzes nicht gerecht werden würde. Da sich das BayDSG ausschließlich mit dem Datenschutz in der öffentlichen Verwaltung befasse, sollten dementsprechend im Beirat auch nur Vertreter der öffentlichen Verwaltung tätig sein. Schließlich sei man übereingekommen, dass die Interessen der Bürger, und damit auch der Vertreter der freien Berufe, durch die Beteiligung von fünf Mitgliedern des Landtags und dem Mitglied des Senats ausreichend im Beirat vertreten werden würden.[612]

Dies hielt den CSU-Abgeordneten *Regensburger* allerdings nicht davon ab, nur eine Woche nach den Beratungen im Ausschuss in der zweiten Lesung zum Gesetzesentwurf im Namen der CSU-Fraktion einen Abänderungsantrag zu stellen, wonach ein Vertreter des Verbandes der Freien Berufe e.V. in den Beirat aufgenommen werden sollte.[613]

608 Zu diesem Absatz Drs. 8/7238, 18. November 1978.
609 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5553.
610 Drs. 8/7899, 18. April 1978.
611 Vgl. Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
612 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
613 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies führte zu erheblichem Protest von Seiten der SPD-Fraktion. Sowohl der Abgeordnete *Heiden* als auch der Abgeordnete *Kamm* vermuteten, dass hier Bemühungen von Lobby-Gruppen, insbesondere der „Ärztelobby" nachgegeben worden sei.[614] Der Abgeordnete *Heiden* kritisierte, dass der Beirat in den Beratungen im Ausschuss „bewusst kleingehalten" worden sei und aber durch die Aufnahme eines Vertreters des Verbandes der Freien Berufe e.V. ein Präzedenzfall geschaffen werde, auf den sich weitere Verbände berufen würden.[615] In der Folge wäre der Beirat dann nicht länger arbeitsfähig, da er zu schwerfällig werden würde. Wie schon der Abgeordnete *Will* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung auf den EDV-Beirat Bezug genommen hatte, bezog sich nun auch der Abgeordnete *Heiden* auf den EDV-Beirat – mit fünfzehn Mitgliedern – als Beispiel für einen Ausschuss, der nur „sehr schwer zu bewegen" sei.[616]

Der CSU-Abgeordnete *Regensburger* erwiderte, dass die Arbeit des Beirats nicht dadurch beeinträchtigt werde, dass dieser statt neun nun elf Mitglieder umfassen solle – neben der Aufnahme eines Vertreters des Verbandes der Freien Berufe e.V. sollte auch die Zahl der vom Landtag bestellten Mitglieder auf sechs erhöht werden.

Er begründete den dem Änderungsantrag zu Grunde liegenden Meinungsumschwung – sowohl bei der CSU-Fraktion als auch bei ihm selbst – damit, dass die Fraktion weiter beraten habe.[617] Der Verband der Freien Berufe e.V. habe seine Eingabe damit begründet, dass es gerade die Mitglieder des Verbandes seien, die Daten an die öffentliche Verwaltung „liefern" würden. Auch wenn das BayDSG nur für die öffentliche Verwaltung gelte, sei die CSU-Fraktion in der weiteren Beratung zum Schluss gekommen, dass „es vertretbar, vielleicht sogar nützlich" sei, einen Vertreter dieser Berufe im Beirat zu haben. Dieser Vertreter könne die Bürger,

614 Abgeordnete Heiden/ Kamm (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5559.

615 Er nannte exemplarisch den Bauernverband oder den DGB, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

616 Abgeordnete Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5559; zur Zusammensetzung des EDV-Beirats vgl. Art. 5 EDVG, GVBl. S. 457; vor diesem Hintergrund fraglich, daher auch die Bewertung von Mitrou, die die fehlende Vertretung von technischem Sachverstand kritisiert und ein größeres Spektrum von sozialen Interessen fordert, Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 69.

617 Vgl. Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560: „jeder sollte, solange es geht, weiter überlegen, ob er nicht doch noch zu einer besseren Einsicht kommt".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„die ihm zunächst seine Daten anvertrauen, die er dann weiterzugeben hat", unmittelbar vertreten. Man habe sich daher „den Vorstellungen des Verbandes Freier Berufe angeschlossen".[618]

Der Abgeordnete *Zech* der F.D.P. erklärte, man sei eigentlich immer bereit gewesen, „den Belangen der freien Berufe" Rechnung zu tragen, sei aber im Hinblick auf die im Ausschuss vorgebrachten Argumente, wonach eine Aufnahme von Vertretern des Verbandes in den Beirat aus systematischen Gründen ausscheide, vom „juristischen Sachverstand der Staatsregierung vielleicht ein wenig zu sehr beeindruckt" gewesen.[619] Mit Blick auf den Änderungsantrag der CSU-Fraktion erklärte er, „wenn man aber darüber nachdenkt", würde einem doch klar werden, wie eng die Bereiche der Wirtschaft (und damit die freien Berufe als Teil dieser) und die öffentliche Verwaltung „verzahnt" seien, da die Daten „von einem Bereich in den anderen hinübergelangen".[620]

Der SPD-Abgeordnete *Heiden* ging abschließend darauf ein, dass es gerade der CSU-Abgeordnete *Regensburger* gewesen sei, der im Ausschuss vorgebracht habe, dass die Belange der Verbände bereits durch die vom Landtag aus dessen Mitte bestellten Mitglieder vertreten werden würden. Er stellte konsterniert fest, dass die CSU aufgrund der Mehrheit im Landtag so verfahren könne „wie sie wolle", warnte aber dringend vor einer Erweiterung des Beirats, da dies der Arbeit insgesamt nicht diene.[621]

Ungeachtet dessen nutzte die CSU-Fraktion ihre Landtagsmehrheit und nahm den Änderungsantrag an. Damit bestand der mit Art. 29 ins BayDSG 1978 aufgenommene Beirat aus elf Mitgliedern.

Die Aufgabe des Beirats lag nach Art. 29 Abs. 3 BayDSG 1978 in der Unterstützung des LfD in seiner Arbeit. Hierzu zählte, dass der Beirat dem LfD bei „unpopulären Maßnahmen" gegen den Willen eines wichtigen Organs „Rückendeckung" geben sollte.[622] Damit einhergehend sollten sich die Beiratsmitglieder in ihren Organen für die Tätigkeit des LfD einsetzen.

---

618 Abgeordneter Regensburger, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.
619 Abgeordneter Zech, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560 f.
620 Abgeordneter Zech, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560 f.; ob der Abgeordnete Zech hierbei die von der CSU-Fraktion zugesagte Mitwirkung im Beirat oder die eigene Wählerschaft vor Augen hatte, dürfte ungeklärt bleiben – zu Gute gehalten werden muss ihm dabei, dass er, wie er selbst erklärte, als „Nichtjurist", auf die juristische Einschätzung seiner Parteikollegen vertraut haben dürfte, vgl. a.a.O.
621 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.
622 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 29, Ziff. 3, S. 155.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Beirat sollte es vermeiden „Gegenpositionen" zum LfD zu beziehen oder diesen in seinem Aufgabenbereich zu „neutralisieren".[623]

Sowohl bei der Novellierung des BayDSG 1978 im Jahr 1993 als auch mit den Anpassungen im Jahr 1998 wurde am Beirat, ohne Änderung der diesem zu Grunde liegenden Regelungen, festgehalten. Diese fanden sich allerdings nunmehr in Art. 33 BayDSG.[624]

Zu einer Änderung der Zusammensetzung des Beirats kam es im Jahr 1999, als aufgrund der Abschaffung des Senats die Zahl der Mitglieder des Beirats auf zehn Mitglieder reduziert wurde, da das noch nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 1998 vom Senat bestellte Mitglied des Beirats „ersatzlos" gestrichen wurde.[625]

Zu weiteren Neuerungen beim Beirat kam es im Rahmen der Umsetzung der RL 95/46/EG im BayDSG im Jahr 2000. Der CSU-Abgeordnete *Brosch* erklärte in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung – der keine Änderungen beim Beirat vorsah –, dass innerhalb der CSU diskutiert werde, den Datenschutzbeirat zum Landtag zu verlagern und in eine Datenschutzkommission zu überführen.[626] Da der LfD beim Landtag angesiedelt sei, solle auch die „Kontrollkommission" beim Landtag angesiedelt werden.[627]

Im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen wurde dies weiter diskutiert und schließlich eine entsprechende Beschlussempfehlung aufgenommen.[628] So sollte nicht länger ein Beirat beim LfD, sondern eine Datenschutzkommission beim Landtag gebildet werden.

Die Zusammensetzung wie auch die Anzahl von zehn Mitgliedern sollte beibehalten werden. Allerdings sollten die vom Landtag aus dessen Mitte bestellten Mitglieder nach der Stärke der Fraktionen unter Anwendung des d`Hondtschen Verfahrens bestimmt werden.

---

623 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 29, Ziff. 3, S. 155 f; zum Beirat als Alternative zur parlamentarischen Anbindung des LfD vgl. kritisch Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 69.

624 BayDSG vom 23. Juli 1993, GVBl S. 498, geändert durch § 6 des Gesetzes vom 10. Juli 1998, GVBl. S. 385.

625 Vgl. § 13 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats vom 16. Dezember 1999, GVBl. S. 521.

626 Vgl. Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des BayDSG, Drs. 14/3327, 4. April 2000.

627 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll Nr. 14/39, 14. April 2000, S. 2672.

628 Drs. 14/4401, 26. September 2000.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachdem die F.D.P.-Abgeordneten aufgrund der Regelungen des ersten BayDSG 1978 noch auf die Zusage der CSU-Fraktion vertrauen mussten, im Beirat beim LfD mitwirken zu dürfen, sollte nun auch festgelegt werden, dass für im Landtag vertretene Fraktionen, die unter Anwendung des Berechnungsverfahrens nicht durch ein Mitglied in der Datenschutzkommission vertreten wären, ein weiteres Mitglied bestellt werden kann.[629]

Die Empfehlungen des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen wurden im Landtag, insbesondere ohne überraschende Änderungsanträge von Seiten der CSU-Fraktion, übernommen.[630] Damit wurde aus dem Beirat beim LfD die beim Landtag angesiedelte Datenschutzkommission.

In den folgenden Jahren wurde Art. 33 BayDSG 2000 nur redaktionell angepasst, bis es dann im Jahr 2009 zu einer weiteren inhaltlichen Änderung kam. So wurde nicht länger das d`Hondtsche Verfahren, sondern nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 2009 das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zur Bestimmung der Mitglieder aus der Mitte des Landtags angewandt.[631]

Auch bei der Anpassung des BayDSG an die DSGVO wurde die Institution der Datenschutzkommission beibehalten. Dabei war man sich, wie die Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung zeigt, der Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde bewusst, sah aber in der Einrichtung der Datenschutzkommission keinen Verstoß gegen die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde. So würden sich in der DSGVO keine Regelungen finden, die „die gerade im öffentlichen Bereich" zur Absicherung der parlamentarisch-demokratischen Legitimation gebotene

629 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen,
Drs. 14/4401, 26. September 2000; hiervon „profitierte" im Jahr 2000 die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vgl. Abgeordneter König, Plenarprotokoll Nr. 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3295.

630 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes vom 25. Oktober 2000, GVBl. S. 752.

631 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes vom 2. April 2009, GVBl. S. 49; dies war bereits im Koalitionsvertrag zwischen CSU und FDP vereinbart worden, allerdings erfolgte die Änderung erst auf Gesetzesinitiative der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FREIE WÄHLER, die jedoch ihren eigenen Gesetzesentwurf ablehnten, nachdem sich im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz die Koalitionsparteien CSU und FDP damit durchgesetzt hatten, dass erst die Vertreter des 17. Landtags nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers bestimmt werden sollten, vgl. Drs. 16/605, 19. Februar 2009, Plenarprotokoll Nr. 15, 26. März 2009.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verankerung der Aufsichtsbehörden „zwischen den Staatsgewalten“ näher ausgestalte.[632] Dieser Spielraum solle genutzt werden, um die „bewährte“ Institution der Datenschutzkommission beizubehalten.[633] Jedoch sollten zur Wahrung der völligen Unabhängigkeit, so die Staatsregierung, die noch nach Art. 33 Abs. 5 BayDSG 2009 für den LfD bestehenden „Beteiligungs- und Informationspflichten“ in Unterrichtungsbefugnisse „umgestaltet“ werden.[634]

Am Aufgabenbereich der Datenschutzkommission sollte festgehalten werden. Allerdings wurde dies nunmehr statt bislang in Art. 33 Abs. 3 S. 1 BayDSG 2009 durch Normierung im ersten Satz des Art. 17 zur Regelung der Datenschutzkommission im BayDSG 2018 besonders hervorgehoben: „Der Landtag bildet zur Unterstützung des Landesbeauftragten eine Datenschutzkommission“.[635] Daneben sollte „im Interesse der Verfahrensvereinfachung“ die Amtsdauer aller Mitglieder der Datenschutzkommission an die parlamentarische Wahlperiode angeglichen werden.[636] Zwar waren zuvor schon die Mitglieder der Datenschutzkommission nach Art. 33 Abs. 2 BayDSG 2009 für fünf Jahre bestellt worden, nur für die Mitglieder des Landtags galt jedoch, dass diese für die Wahldauer des Landtags bestellt waren.

Nicht nur die Staatsregierung wollte an der Datenschutzkommission festhalten, auch der Abgeordnete *Ritter* von der SPD begrüßte, dass zum einen die „bisherigen Strukturen der unabhängigen Kontrolle, eben der Landesbeauftragten, wie auf europäischer Ebene vorgesehen“, aber zum anderen auch die „bayerische Sonderregelung mit der Datenschutzkommission im Bayerischen Landtag“ beibehalten werden sollten.[637]

Die Datenschutzkommission fand, wie im Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgesehen, Aufnahme in das BayDSG 2018. Hervorgehoben werden soll, dass der Verband der freien Berufe in Bayern e.V. nach Art. 17

---

632 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40.

633 Vgl. Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 17, Rn. 1 f.

634 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40.

635 Vgl. Art. 17 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung für ein Bayerisches Datenschutzgesetz, Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017.

636 Hierzu und zum voranstehenden vgl. Begründung des Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein BayDSG, Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, zu Art. 17, S. 40.

637 Abgeordneter Ritter (SPD), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 4, auch wenn der Abgeordnete Ritter hier nicht auf den „bayerischen Weg“ Bezug nimmt, tritt doch das Bewusstsein der „bayerischen Sonderregelung“ hervor – unklar bleibt, ob er sich hierbei auf die Datenschutzkommission oder deren Zuordnung zum Landtag bezieht.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abs. 1 S. 5 Nr. 4 BayDSG 2018 bis heute ein Mitglied der Datenschutzkommission bestellt.

Zur Rolle der Datenschutzkommission ist festzuhalten, dass diese keine parlamentarische Kontrollfunktion wahrnehmen soll, sie ist kein Organ des Landtags.[638] Die Mitglieder der Datenschutzkommission sollen den LfD vielmehr als Repräsentanten politischen Sachverstandes unterstützen.[639]

2. Rheinland-Pfalz

Wohl kein anderes Bundesland kann auf einen vergleichbar häufigen Wechsel bei der institutionellen Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht zurückblicken.

So wurde mit dem ersten rheinland-pfälzischen Landesdatenschutzgesetz (LDatG) von 1974 die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen einem Ausschuss für Datenschutz übertragen.[640] Dieser bestand nach § 6 LDatG 1974 aus drei Abgeordneten des rheinland-pfälzischen Landtages, einem vom Landtag gewählten Beamten oder Richter und einem weiteren Beamten oder Richter, der von der rheinland-pfälzischen Landesregierung bestellt wurde.[641] Der Landtag hielt die „Personalisierung der Aufgabe" in Gestalt eines LfD im Vergleich zu einem Ausschuss für „weniger geeignet" – so sollten die unterschiedlichen Interessen in einem Kollegialorgan erörtert und zum Ausgleich gebracht werden.[642]

Mit der am 1. Januar 1979 in Kraft getretenen Novelle des LDatG wurde der Ausschuss für Datenschutz durch eine Datenschutzkommission

638 Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 17, Rn. 6, eine parlamentarische Kontrolle durch die Datenschutzkommission wäre im Hinblick auf die Unabhängigkeit des LfD nach Art. 33a BV und Art. 52 DSGVO als bedenklich zu bewerten, vgl. a.a.O.

639 Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 17, Rn. 6.

640 Gesetz gegen mißbräuchliche Datennutzung, Landesdatenschutzgesetz – LDatG vom 4. Februar 1974,
GVBl. S. 31.

641 Vgl. Erster Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz Rheinland-Pfalz, Drs. 7/3342, 17. Oktober 1974, S. 3.

642 Vgl. Siebzehnter Tätigkeitsbericht des LfD RLP, Drs. 13/4836, 18. Oktober 1999, S. 17, der an dieser Stelle nicht weiter darauf eingeht, welche unterschiedlichen Interessen zum Ausgleich gebracht werden sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

abgelöst.[643] Gleichwohl bestand zwischen dem Ausschuss und der Datenschutzkommission sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung als auch des Aufgabenbereichs Identität, es handelte sich vielmehr lediglich um eine „Umbenennung".[644] Die Datenschutzkommission stellte in ihrem sechsten Tätigkeitsbericht fest, dass dem Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz, „die Überwachung des Datenschutzes einem Kollegialorgan zu übertragen", weder auf Bundes- noch auf Landesebene gefolgt worden war. Die „Notwendigkeit, dem Datenschutz einen stärkeren Rückhalt im Parlament zu geben", sei jedoch auch in anderen Bundesländern gesehen worden.[645] Exemplarisch wurden die organisatorische Zuordnung der Datenschutzbeauftragten in Hessen und in Berlin zu den Parlamenten, der Ausschuss zur parlamentarischen Kontrolle des Datenschutzes in Bremen und der Beirat beim LfD in Bayern genannt.[646]

Neun Jahre später, im Jahr 1988, legte die rheinland-pfälzische Landesregierung einen Gesetzesentwurf vor, nach dem Rheinland-Pfalz nunmehr dem Beispiel des Bundes und den Ländern bei der institutionellen Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht folgen sollte. Hierdurch sollten die „wesentlichen Unterschiede" in der institutionellen Ausgestaltung der Da-

643 Landesgesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, Landesdatenschutzgesetz – LDatG vom 21. Dezember 1978, GVBl. S. 749.

644 So ergab sich die einzige personelle Änderung in der Besetzung der Datenschutzkommission nur dadurch, dass eines der Mitglieder des Ausschusses aus dem rheinland-pfälzischen Landtag ausgeschieden war, vgl. Sechster Tätigkeitsbericht der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 1; vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD,
Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 7.

645 Sechster Tätigkeitsbericht der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 2;
ein weiterer Grund für die Beibehaltung der Aufsicht durch ein Kollegialorgan lässt sich der Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD entnehmen: „einer parlamentsnahen Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften soll Vorrang vor einer rein administrativen Überwachung gegeben werden, vgl. Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 7.

646 Sechster Tätigkeitsbericht der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tenschutzaufsicht im öffentlichen Bereich im Verhältnis zum Bund und den Ländern beseitigt werden.[647]

Dementsprechend sah der Gesetzesentwurf die Bestellung eines LfD vor, der die Aufgaben der Datenschutzkommission übernehmen sollte.[648] Gleichwohl nahm die rheinland-pfälzische Landesregierung nicht vollständig Abstand von der Einrichtung einer „Kommission". Eine solche sollte beim LfD gebildet werden. Diese sollte aus neun Mitgliedern bestehen und den LfD bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen. Von den neun Mitgliedern der Kommission sollten fünf Mitglieder vom rheinland-pfälzischen Landtag, drei Mitglieder von der rheinland-pfälzischen Landesregierung und ein Mitglied von den kommunalen Spitzenverbänden entsandt werden.[649] Durch die Zusammensetzung der Kommission sollte sichergestellt werden, dass dort sowohl die Sicht des Parlaments als auch der Exekutive berücksichtigt werden würde.[650] Die geplante Zusammensetzung der Kommission stieß jedoch bereits in der ersten Beratung zum Gesetzesentwurf auf Kritik. So brachte der SPD-Abgeordnete *Muscheid* Bedenken vor, dass „die Regierung in dieser Kommission in jedem Fall

die Mehrheit" habe, was zum Verdacht führen könnte, dass die Kommission „Mehrheitsverhältnisse berücksichtigen und decken" würde.[651] Der Abgeordnete *Rotter* von den GRÜNEN schloss sich dieser Kritik an und forderte, dass § 18 a des Gesetzesentwurfs so gefasst werden müsse, dass „jede jeweils im Landtag vertretene Fraktion auch in dieser Kommission Sitz und Stimme erhält".[652]

Die Beschlussempfehlung des rheinland-pfälzischen Innenausschusses zum Gesetzesentwurf sah dann auch vor, dass die Kommission nicht aus

---

647 Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 1.

648 Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 7.

649 Vgl. § 18a des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988.

650 Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 8.

651 Abgeordneter Muscheid (SPD), Plenarprotokoll 11/18, 22. Januar 1988, S. 1091.

652 Abgeordneter Rotter (DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 11/18, 22. Januar 1988, S. 1094.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

neun, sondern sechs Mitgliedern gebildet wird. Fünf der Mitglieder sollten vom rheinland-pfälzischen Landtag und ein Mitglied von der Landesregierung entsandt werden.[653] Der F.D.P.-Abgeordnete *Dieckvoß* begründete dies in der zweiten Beratung zum Gesetzesentwurf, die der ersten Beratung mit circa drei Jahren Abstand nachfolgte, damit, dass die rheinland-pfälzische Landesregierung einerseits die Position der Gemeindeverwaltungen mit einbringen könne und andererseits die Berücksichtigung der kommunalen Spitzenverbände dazu führen könnte, dass weitere Verbände unter Berufung hierauf ebenfalls eine Vertretung in der Kommission fordern würden.[654]

Unter Berücksichtigung der Empfehlung des Innenausschusses wurde der Gesetzesentwurf verabschiedet und die Aufsicht ab 1991 durch den LfD, unterstützt durch die Kommission beim LfD, ausgeübt.[655]

Nach der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) Rheinland-Pfalz im Jahr 1994 fanden sich die Regelungen zur Kommission in § 26 LDSG „Kommission bei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz".[656] Hiervon abgesehen wurden die Regelungen zur Datenschutzaufsicht inhaltlich unverändert übernommen.

Mit dem Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die Besetzung von Gremien wurde die Zahl der Mitglieder der Kommission beim LfD im Jahr 1996 auf acht erhöht, um die Repräsentanz jeder Landtagsfraktion in der Kommission sicherzustellen.[657]

An der Kommission beim LfD wurde auch im Zuge der Gesetzesänderungen bei den folgenden Novellierungen des LDSG festgehalten. Im Jahr 2011 brachten die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzesentwurf ein, mit dem die Stelle des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen und vom Landesbeauftragten für den Datenschutz in Personalunion wahrgenommen werden sollte.[658] Im Zuge

653 Vgl. § 18 a der Beschlussempfehlung des Innenausschusses, Drs. 11/5026, 18. Januar 1991.

654 Abgeordneter Dieckvoß (F.D.P.), RLP Plenarprotokoll 11/93, 24. Januar 1991, S. 6726; dies entsprach der im Jahr 1978 im Gesetzgebungsverfahren zum ersten BayDSG vorgebrachten Kritik durch die SPD, vgl. Abgeordneter Heiden (SPD), Bayern Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

655 Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, 13. Februar 1991, GVBl. S. 46.

656 LDSG vom 5. Juli 1994, GVBl. S. 293.

657 Landesgremienbesetzungsgesetz vom 18. Juli 1996, GVBl. S. 270; vgl. auch § 26 Abs. 1 des LDSG 1994.

658 Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes und datenschutzrechtlichen Vorschriften, Drs. 16/437, 13. Oktober 2011, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dessen wurde neben redaktionellen Anpassungen die Überschrift des § 26 LDSG auf „Datenschutzkommission" geändert, um, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, klarzustellen, dass die Kommission bei dem LfD diesen ausschließlich bei seinen Aufgaben nach dem Landesdatenschutzgesetz unterstützt.[659]

Die Datenschutzkommission wurde auch im Rahmen der Neufassung des LDSG aufgrund der erforderlichen Anpassung an die DSGVO „eingebunden und auf dem Laufenden gehalten" und begleitete das Gesetzgebungsverfahren.[660] Die Institution der Datenschutzkommission wurde während des Gesetzgebungsverfahrens nicht in Frage gestellt und fand daher in § 18 und damit fast wieder an „alter Stelle" Aufnahme im LDSG 2018. Die Datenschutzkommission besteht nach § 18 Abs. 1 LDSG 2018 weiterhin aus acht Mitgliedern, wovon der rheinland-pfälzische Landtag sieben Mitglieder und die rheinland-pfälzische Landesregierung ein Mitglied entsendet.[661]

3. Thüringen

Bereits im Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und F.D.P. für ein Thüringer Datenschutzgesetz (ThürDSG) im Jahr 1991 war die Bildung eines Beirats beim LfD vorgesehen.[662] Der Beirat beim LfD sollte diesen in seiner Arbeit unterstützen, ohne dabei dessen Unabhängigkeit in Frage zu stellen.

Durch die Zusammensetzung des Beirats sollte dem Datenschutz „zusätzliches politisches Gewicht und Durchsetzungsvermögen" zukommen.[663]

---

659 Begründung zu Art. 2 Nr. 2 des Gesetzesentwurfes zur Änderung der Landesinformationsfreiheitsgesetzes und datenschutzrechtlichen Vorschriften, Drs. 16/437, 13. Oktober 2011, S. 8.

660 Vgl. so der Abgeordnete Sippel (SPD) und auch die Abgeordnete Kohnle-Groß (CDU), Plenarprotokoll Nr. 17/56, 26. April 2018, S. 3491 und 3490.

661 Die vom rheinland-pfälzischen Landtag zu entsendenden Mitglieder werden nach dem d`Hondtschen Höchstzahlverfahren bestimmt, jedoch stellt jede Fraktion mindestens ein Mitglied, vgl. § 18 Abs. 1 S. 3 LDSG 2018.

662 § 41 des Gesetzesentwurfs, Drs. 1/439, 13. Juni 1991.

663 Begründung zu § 41 des Gesetzesentwurfs, Drs. 1/439, 13. Juni 1991, S. 43; nach § 41 Abs. 1 des ThürDSG 1991 bestand der Beirat (wie bereits im Gesetzesentwurf vorgesehen) aus neun Mitgliedern. Sechs dieser Mitglieder wurden vom thüringischen Landtag bestellt. Je ein Mitglied wurde von der thüringischen Landesregierung, den kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

So sollte der LfD auch „unpopuläre Maßnahmen“ mit „Rückendeckung des Beirats“ durchsetzen können. Die Beiratsmitglieder sollten den LfD auch dadurch unterstützen, dass sie sich „in ihren Organen für die Tätigkeit des Landesbeauftragten einsetzen“.[664]

Nach Ansicht des F.D.P.-Abgeordneten *Stepputat* unterschied sich der Beirat beim LfD nach den Regelungen im ThürDSG vom Beirat beim BayLfD dadurch, dass der LfD in Thüringen gegenüber dem Beirat „Souverän“ sei.[665] Dies begründete er damit, dass der LfD bei Beanstandungen zwar die Möglichkeit habe, den Beirat zu hören, diesen aber nicht hören müsse.[666]

Dabei nahm er Bezug auf die Regelung in § 29 Abs. 5 S. 3 BayDSG 1978. So sah die Regelung des § 41 Abs. 5 S. 2 ThürDSG 1991 vor, dass der LfD den Beirat vor Beanstandungen nach § 39 Abs. 1 ThürDSG 1991 verständigt. Dies entspricht der Regelung des Art. 29 Abs. 5 S. 2 des BayDSG 1978.

Sollte die Beanstandung jedoch nicht behoben werden und der LfD nach § 39 Abs. 2 ThürDSG 1991 geeignete Maßnahmen fordern, so konnte er zuvor nach § 41 Abs. 5 S. 3 ThürDSG 1991 dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Nach dem BayDSG 1978 hingegen war gemäß Art. 29 Abs. 5 S. 3 dem Beirat, bevor der BayLfD Maßnahmen nach Art. 30 Abs. 2 BayDSG 1978 fordern konnte, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dem Beirat die Möglichkeit der Stellungnahme zu geben war ihm damit vorgeschrieben.

Allerdings wurde auch in der Geschäftsordnung des Beirates nach dem ThürDSG 1991 beschlossen, dass der LfD, bevor er den thüringischen Landtag und die thüringische Landesregierung gemäß § 39 Abs. 2 S. 2 ThürDSG darüber informiert, dass seine Forderung nach geeigneten Maß-

---

für Soziales und Gesundheit aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger bestellt.

664 Begründung zu § 41 des Gesetzesentwurfs, Drs. 1/439, 13. Juni 1991, S. 43.

665 Abgeordneter Stepputat (F.D.P.), Plenarprotokoll 1/31, 10. Oktober 1991, S. 2002.

666 Abgeordneter Stepputat (F.D.P.), Plenarprotokoll 1/31, 10. Oktober 1991, S. 2002; der erste BayLfD Stollreither hatte die Pflicht zur Berichterstattung beim Beirat befürwortet: „Damit wird ein Fehlverhalten der Verwaltung in Fragen des Persönlichkeitsschutzes nicht unter den Teppich gekehrt, sondern in einem, wenn auch kleinen, sachkundigen Gremium erörtert.“, vgl. Stollreither, Der gläserne Mensch – noch Zukunft oder schon Gegenwart?, in: Vollkommer, Datenverarbeitung und Persönlichkeitsschutz, S. 15 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahmen keinen Erfolg hatte, dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme gibt.[667]

Sowohl bei der Novellierung des ThürDSG im Jahr 2001 als auch im Jahr 2011 wurden die Regelungen zum Beirat beibehalten.[668]

Der Beirat beim LfD wurde auch im Zusammenhang mit der Anpassung des ThürDSG an die Vorgaben der DSGVO beibehalten. In der Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung für das Thüringer Datenschutz-, Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU wurde in Bezug auf den Beirat die Begründung zum Entwurf des ersten ThürDSG aufgegriffen, wonach dem Datenschutz durch die Einrichtung und Tätigkeit des Beirats „zusätzliches Gewicht und Durchsetzungsvermögen" verliehen werde.[669] Die Mitglieder des Beirats würden nicht als Kontrolleure des LfD tätig werden, sondern als „Repräsentanten" des politischen und behördlichen Sachverstands sowie kommunaler Belange eingebunden.[670]

Zwei Änderungen im Vergleich zum bisherigen § 41 ThürDSG 2011 waren jedoch vorgesehen. So nahm der LfD nach § 41 Abs. 5 S. 1 ThürDSG 2011 an allen Sitzungen des Beirats teil. Der LfD sollte weiter an den Sitzungen teilnehmen können, hierzu aber nicht länger verpflichtet sein.[671] Zum anderen wurden Regelungen über den Landesbeauftragten treffende Unterrichtungspflichten aufgehoben.[672]

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen in Bezug auf die Regelungen zum Beirat wurden im thüringischen Landtag angenommen. Der Beirat beim LfD ist in § 12 ThürDSG 2018 geregelt.[673] An der Zusammensetzung des Beirats wurde, wie auch an der Aufgabe des Beirats, den LfD in seiner Arbeit zu unterstützen, festgehalten.

667 Erster Bericht über die Tätigkeit des LfD Thüringen, Drs. 2/871, 13. Februar 1996, S. 20.
668 ThürDSG vom 28. September 2001, GVBl. 2001, S. 276 und vom 30. November 2011, GVBl. S. 490.
669 Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95.
670 Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95.
671 Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95.
672 Vgl. Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95 f.
673 ThürDSG vom 6. Juni 2018, GVBl. S. 229.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Mecklenburg-Vorpommern

Mit der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (DSG M-V) im Jahr 2011, mit der die vom EuGH geforderte „völlige Unabhängigkeit" der Aufsichtsbehörden hergestellt wurde, wurden mit § 33b DSG M-V auch Regelungen zur Einrichtung eines Datenschutzbeirats beim LfD in das DSG M-V aufgenommen.[674] Hierbei sollte den Beispielen von Bayern und Rheinland-Pfalz gefolgt werden.[675]

Der Datenschutzbeirat sollte sowohl eine „beratende als auch für die landesweite Einigung zu Datenschutzstandards unterstützende Funktion" erfüllen.[676] Hierunter verstand der LfD *Dankert*, dass der Beirat nicht nur ausschließlich beraten und damit „eine Monofunktion und Einbahnstraße" erfüllen solle.[677] Vielmehr solle der Beirat, so der LfD, auch „in umgekehrter Richtung als Multiplikatorengremium" die Anliegen und Themen des Datenschutzes „nach außen transportieren" und hierdurch „die Gewährleistung und den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf einen breiten Konsens hin orientieren".[678]

Soweit der LfD dann in seinen „Erläuterungen" zum DSG M-V 2002 ausführte, dass es sich nach § 33b Abs. 3 DSG M-V 2002 um ein „rein

674 DSG M-V vom 20. Mai 2011, GVOBl. M-V S. 277.

675 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b, S. 183; nur unter Bezugnahme auf „andere Landesdatenschutzgesetze" der Abgeordnete Müller (SPD), Plenarprotokoll 5/118, 18. März 2011, S. 15.

676 Vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40.

677 Der LfD Dankert (SPD) trat später in einer Kontroverse zurück, nachdem die SPD-Fraktion Heinz Müller zur Wahl des LfD im Landtag vorgeschlagen hatte, obwohl Dankert sein Amt gerne fortgeführt hätte. Brisant war hierbei auch, dass dem ehemaligen LfD Müller, wenige Monate vor der Wahl zum LfD, der Wiedereinzug in den mecklenburg-vorpommerischen Landtag bei der Landtagswahl 2016 verwehrt blieb. Der LfD Dankert sprach seinem Nachfolger denn auch die fachliche Eignung für das Amt des LfD ab und trat aus Protest gegen „Postengeschacher" aus der SPD aus, vgl. https://www.ostsee-zeitung.de/Nachrichten/MV-aktuell/Politik/Ex-Spitzenmann-tritt-aus-SPD-aus, abgerufen am 27. Dezember 2020; wie schon im Amt folgte der LfD Müller seinem Vorgänger auch beim Parteiaustritt nach; im Jahr 2019 erklärte er aufgrund fehlender Unterstützung der rot-schwarzen Koalition in M-V den Austritt aus der SPD, https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Landes-Datenschutzbeauftragter-Mueller-tritt-aus-SPD-aus,austritt100.html, abgerufen am 27. Dezember 2020.

678 Vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beratendes Gremium“ handeln solle, so sind diese Aussagen wohl dahingehend in Einklang zu bringen, dass der LfD hiermit zum Ausdruck bringen wollte, dass Beschlüsse und Maßnahmen des Beirats für den LfD keine „bindende oder leitende Wirkung“ entfalten sollten.[679]

Das Verhältnis zwischen dem LfD und dem Beirat kommt nach den Ausführungen des LfD *Dankert* in § 33b Abs. 5 DSG M-V 2002 zum Ausdruck. Danach sei die Zusammenarbeit durch einen „konstruktiv-kooperativen Charakter“ geprägt. Hierzu gehöre die „Quasi-Mitgliedschaft“ des LfD im Beirat, allerdings ohne Stimmrechte.[680]

Der mecklenburg-vorpommerische Datenschutzbeirat setzte sich nach § 33b Abs. 1 S. 2 DSG M-V 2002 aus zehn Mitgliedern zusammen. Hierbei handelte sich um „für die Datenschutzthemen des DSG M-V besonders relevante“ Mitglieder.[681]

Von der mecklenburg-vorpommerischen Landesregierung wurde ein Mitglied des Beirats bestellt. Die anderen neun Mitglieder wurden jeweils auf Vorschlag des Städte- und Gemeindetags, des Landkreistags, des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Bezirk Nord), des Deutschen Beamtenbundes (Landesbund M-V), der Vereinigung der Unternehmensverbände für M-V, des Landesverbandes der Freien Berufe und aus der Mitte des Landtags vom mecklenburg-vorpommerischen Landtag bestellt.[682] Die Zusammen-

679 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b Abs. 3, S. 184.

680 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b Abs. 5, S. 185.

681 Vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40.

682 Der Städte- und Gemeindetag M-V e.V. brachte in der öffentlichen Anhörung vor, dass „echte Beteiligungsrechte des Datenschutzbeirates“ wünschenswert seien, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drs. 5/4340 (neu), 13. Mai 2011, S. 15 – die Vereinbarkeit dieser Forderung mit der „völligen Unabhängigkeit“ des LfD wurde nicht diskutiert; vom Städte- und Gemeintag wurde auch die „überproportionale“ Beteiligung von Landtagsmitgliedern als nicht sachgerecht kritisiert, da der Landtag von den Aktivitäten des LfD gegenüber den anderen Beiratsmitgliedern „nur in sehr geringem Umfang „betroffen““ sei, vgl. a.a.O. S. 16, eine mindestens vor dem Hintergrund des Zwecks des DSG M-V nach § 1 das „Recht des Einzelnen zu schützen“ im Hinblick auf die Repräsentation der Bürger des Landes durch die Landtagsmitglieder fragwürdige Argumentation; der mecklenburg-vorpommerische Beamtenbund wurde in Abweichung von der Zusammensetzung des Beirats in Bayern aufgenommen, um „die Arbeitnehmerseite“ zu stärken, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drs. 5/4340 (neu), 13. Mai 2011, S. 17; vgl.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

setzung des Beirats wurde vom LfD auch damit begründet, dass der Datenschutz „zunehmend gesamtgesellschaftliche Relevanz" besitze und „als Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung in allen Instanzen und Strukturen sowie Lebensbereichen" Geltung beanspruche, womit ein „entsprechend pluralistisch zusammengesetztes Beratungsgremium" auf der Hand liege.[683] Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die vom LfD im Jahr 2002 erkannte „zunehmende gesamtgesellschaftliche Relevanz" des Datenschutzes wohl nicht dahingehend verstanden werden sollte, dass der LfD dem Datenschutz die „gesamtgesellschaftliche Relevanz" für die Vorjahre absprechen wollte.

Der Datenschutzbeirat wurde im Jahr 2018 im Rahmen der Anpassung des DSG M-V an die DSGVO aufgelöst. Hierauf ging der Abgeordnete *Ritter* von der Fraktion DIE LINKE in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der mecklenburg-vorpommerischen Landesregierung zur Anpassung des DSG M-V an die DSGVO am 24. Januar 2018 ein. Die Abschaffung des Datenschutzbeirats stelle eine „deutliche Schlechterstellung" des Landtages gegenüber der Landesregierung dar.[684] Grund für die Abschaffung war nach seiner Auffassung, dass sich SPD und CDU in der Koalitionsvereinbarung darauf geeinigt hätten, die EU- und Bundesvorgaben im Datenschutzrecht „maximal eins zu eins umzusetzen".[685]

Der Abgeordnete *Ritter* erklärte allerdings auch, dass der Datenschutzbeirat seine „ursprüngliche Aufgabe" der Beratung des LfD nicht habe leisten können. Der Beirat habe dem LfD schon keine Empfehlung geben können, da im Beirat „selbstverständlich" auch Vertreter der Landesregierung vertreten gewesen seien. Aufgrund der „Spielregeln im Datenschutzbeirat" wäre es der Opposition gar nicht möglich gewesen, dem LfD „das

---

§ 33b Abs. 1 DSG M-V 2011; der LfD führte in seinem Zehnten Tätigkeitsbericht insoweit unzutreffend aus, dass die Mitglieder „jeweils" vom Landtag bestellt werden würden, vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40; der mecklenburg-vorpommerische Landtag konnte nach § 33b Abs. 1 DSG M-V 2011 weitere Mitglieder bestellen, dies wurde vom Abgeordneten Ritter in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf kritisiert, der den Beirat mit zehn Mitgliedern als „etwas aufgebläht" bezeichnete, Plenarprotokoll 5/118, 18. März 2011, S. 16.

683 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b, S. 183 und Elfter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/2810, 19. März 2014, S. 35.

684 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.

685 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine oder andere mit auf den Weg zu geben".[686] Er schlug daher vor darüber nachzudenken, den Beirat nicht abzuschaffen, sondern diesen zu erhalten und mit anderen Mitteln auszustatten.[687]

Da der Vorschlag des Abgeordneten *Ritter* jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen wurde, wird der LfD in Mecklenburg-Vorpommern seit 2018 nicht länger durch einen Datenschutzbeirat unterstützt.

5. Vergleich der Regelungen

Nachfolgend soll eine kurze tabellarische Darstellung einen Vergleich der Regelungen in Bezug auf die Einrichtung eines Beirats bzw. einer Kommission in den Ländern ermöglichen. Dabei werden jeweils die Regelung bei erstmaliger Einrichtung (Tabelle 1) und nach Anpassung der Landesdatenschutzgesetze (Tabelle 2) an die DSGVO verglichen. Für Rheinland-Pfalz wird als erste Ausgestaltung die Datenschutzkommission von 1991 herangezogen, da der Ausschuss für Datenschutz bzw. die Datenschutzkommission in Rheinland-Pfalz zuvor die Aufgaben vergleichbar eines LfD wahrgenommen hatte und nicht z.B. mit dem Beirat in Bayern nach dem BayDSG von 1978 gleichgestellt werden kann.

	Bayern (nach dem BayDSG 1978)	Rheinland-Pfalz (nach dem LDatG 1991)	Thüringen (nach dem ThürDSG 1991)	Mecklenburg-Vorpommern (nach dem DSG M-V 2002)
	Beirat beim LfD, Art. 29	Kommission beim LfD, § 18a	Beirat beim LfD, § 41	Datenschutzbeirat, § 33b
Gebildet bei	LfD, vgl. Art. 29 Abs. 1	LfD, vgl. § 18a Abs. 1	LfD, vgl. § 41 Abs. 1	LfD, vgl. § 33 Abs. 1 S. 1
Aufgabe	Der Beirat unterstützt den LfD in seiner Arbeit, vgl. Art. 29 Abs. 3	Die Kommission unterstützt den LfD bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben, vgl. § 18a Abs. 3	Der Beirat unterstützt den LfD in seiner Arbeit, vgl. § 41 Abs. 3	Der Beirat berät den LfD bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben; vgl. § 33b Abs. 3 S. 1
Anzahl Mitglieder	11, vgl. Art. 29 Abs. 1	6, vgl. § 18a Abs. 1	9, vgl. § 41 Abs. 1	10, vgl. § 33b Abs. 1

686 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.
687 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zusammensetzung der Mitglieder	Landtag 6, Senat 1, Staatsregierung 1, Kommunale Spitzenverbände 1, Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger 1, Verband freier Berufe e.V. 1; vgl. Art. 29 Abs. 1	Landtag 5, Landesregierung 1; vgl. § 18a Abs. 1	Landtag 6, Landesregierung 1, Kommunale Spitzenverbände: 1, Ministerium für Soziales und Gesundheit aus dem Bereich der gesetzl. Sozialversicherungsträger 1; vgl. § 41 Abs. 1	Landtag 3; Städte- und Gemeindetag 1, Landkreistag 1, Deutscher Gewerkschaftsbund 1, Deutscher Beamtenbund 1, Vereinigung der Unternehmensverbände 1, Landesverband der freien Berufe 1; vgl. § 33b Abs. 1
Amtsdauer	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags. Alle weiteren Mitglieder für vier Jahre; vgl. Art. 29 Abs. 2	Vom Landtag werden Mitglieder für die Dauer der Wahlperiode, und von der Landesregierung für fünf Jahre entsandt; vgl. § 18 Abs. 2	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags. Alle weiteren Mitglieder für vier Jahre; vgl. § 41 Abs. 2	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags. Alle weiteren Mitglieder für fünf Jahre; vgl. § 33b Abs. 2

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Informationspflichten des LfD	LfD nimmt an allen Sitzungen teil; der LfD verständigt den Beirat von Maßnahmen nach Art. 30 Abs. 1;[688] vor Maßnahmen nach Art. 30 Abs. 2 ist dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben;[689] vgl. Art. 29 Abs. 5	Der LfD nimmt an den Sitzungen der Kommission teil. Über Maßnahmen nach § 18 Abs. 2 S. 3 und § Abs. 3 S. 2 ist die Kommission vom LfDI zu unterrichten[690] Der Tätigkeitsbericht ist in der Kommission vorzuberaten; vgl. § 18 a Abs. 3	LfD nimmt an allen Sitzungen teil. Der LfD verständigt den Beirat von Maßnahmen nach § 39 Abs. 1.[691] Vor Maßnahmen nach § 39 Abs. 2 kann dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden;[692] vgl. § 41 Abs. 5	LfD nimmt an den Sitzungen teil. Der LfD informiert den Beirat vor Beanstandungen nach § 32 Abs. 1.[693] Vor Empfehlungen nach § 32 Abs. 2 S. 2 kann dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden;[694] vgl. § 33b Abs. 5

Tabelle 1: Darstellung des Beirats beim LfD (Bayern, 1978), der Kommission beim LfD (Rheinland-Pfalz, 1991), des Beirats beim LfD (Thüringen, 1991) und des Datenschutzbeirats beim LfD (Mecklenburg-Vorpommern, 2002)

688 Art. 30 Abs. 1 S. 1 BayDSG 1978: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz beanstandet festgestellte Verletzungen von Vorschriften über den Datenschutz und fordert ihre Behebung in angemessener Frist.

689 Art. 30 Abs. 2 S. 1 BayDSG 1978: Wird die Beanstandung nicht behoben, so fordert der Landesbeauftragte für den Datenschutz von der obersten Dienstbehörde und der Aufsichtsbehörde binnen angemessener Frist geeignete Maßnahmen.

690 § 18 Abs. 2 S. 3 LDSG 1991: Bleiben die Anregungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Ablauf der Frist unbeachtet, kann er die Landesregierung und den Landtag verständigen; § 18 Abs. 3 S. 2 LDSG 1991: Er regt Maßnahmen an, die ihm geeignet erscheinen, eine Beeinträchtigung der Wirkungsmöglichkeiten der Verfassungsorgane des Landes und der Organe der kommunalen Selbstverwaltung zu verhindern.

691 § 39 Abs. 1 ThürDSG 1991: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz beanstandet festgestellte Verletzungen von Vorschriften über den Datenschutz oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten und fordert ihre Behebung in angemessener Frist. Die für die Sicherstellung des Datenschutzes nach § 34 verantwortliche Stelle und die Aufsichtsbehörde sind davon zu verständigen.

692 § 39 Abs. 2 ThürDSG 1991: Wird die Beanstandung nicht behoben, so fordert der Landesbeauftragte von der für die Sicherstellung des Datenschutzes nach § 34 verantwortlichen Stelle und der Aufsichtsbehörde binnen angemessener Frist geeignete Maßnahmen. Hat das nach Ablauf dieser Frist keinen Erfolg, verständigt der Landesbeauftragte den Landtag und die Landesregierung.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

	Bayern (nach dem BayDSG 2018)	Rheinland-Pfalz (nach dem LDSG 2018)	Thüringen (nach dem ThürDSG 2018)	Mecklenburg-Vorpommern
	Datenschutzkommission, Art. 17	Datenschutzkommission, § 18	Beirat, § 12	- entfällt -
Gebildet bei	Landtag, vgl. Art. 17 Abs. 1	LfDI, vgl. § 18 Abs. 1	LfD, vgl. § 12 Abs. 1	
Aufgabe	Unterstützung des Landesbeauftragten, vgl. Art. 17 Abs. 1	Die Datenschutzkommission unterstützt den LfDI bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem LDSG, vgl § 18 Abs. 3	Der Beirat unterstützt den LfD in seiner Arbeit, vgl. § 12 Abs. 3	
Anzahl Mitglieder	10, vgl. Art. 17 Abs. 1	8, vgl. § 18 Abs. 1	9, vgl. § 12 Abs. 1	
Zusammensetzung der Mitglieder	Landtag 6, Staatsregierung 1, Kommunale Spitzenverbände 1, Staatsministerium für Gesundheit und Pflege aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger 1, Verband freier Berufe e.V. 1; vgl. Art. 17 Abs. 1	Landtag 7, Landesregierung 1; vgl. § 18 Abs. 1	Landtag 6, Landesregierung 1, Kommunale Spitzenverbände 1, Ministerium für Soziales aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger 1; vgl. § 12 Abs. 1	

693 § 32 Abs. 1 DSG M-V 2002: Stellt der Landesbeauftragte für den Datenschutz Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Datenschutzbestimmungen oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten fest, so beanstandet er dies 1. bei den Behörden des Landes gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde, 2. bei den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen gegenüber dem verwaltungsleitenden Organ, 3. bei den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ, 4. bei privatrechtlichen Stellen nach § 2 Abs. 2 gegenüber dem gesetzlichen Vertreter und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist auf. In Fällen von Satz 1 Nr. 2 und 3 unterrichtet der Landesbeauftragte für den Datenschutz gleichzeitig auch die zuständige oberste Aufsichtsbehörde.

694 § 32 Abs. 2 DSG M-V 2002: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz kann von einer Beanstandung absehen oder auf eine Stellungnahme verzichten, wenn es sich um unerhebliche oder bereits beseitigte Mängel handelt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Amtsdauer	(Alle) Mitglieder werden für die Wahldauer des Landtags bestellt; vgl. Art. 17 Abs. 1	Vom Landtag werden Mitglieder für die Dauer der Wahlperiode und von der Landesregierung für fünf Jahre entsandt; vgl. § 18 Abs. 2	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags, alle weiteren Mitglieder für vier Jahre; vgl. § 12 Abs. 2	
Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Informationspflichten des LfD		Der LfD nimmt an den Sitzungen der Datenschutzkommission teil. Der LfD unterricht die Kommission über Maßnahmen nach § 17 LDSG.[695] Der Tätigkeitsbericht des LfD ist in der Kommission vor der Übermittlung an den Landtag und die Landesregierung zu beraten; vgl. § 18 Abs. 3	Der LfD kann an allen Sitzungen teilnehmen. Der LfD kann dem Beirat vor Maßnahmen nach § 7 LDSG Gelegenheit zur Stellungnahme geben;[696] vgl. § 12 Abs. 5	

Tabelle 2: Darstellung des Beirats beim LfD (Bayern, 2018), der Kommission beim LfD (Rheinland-Pfalz, 2018) und des Beirats beim LfD (Thüringen, 2018); sowohl in Rheinland-Pfalz als auch Thüringen nimmt der Landesbeauftragte für den Datenschutz auch die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr, vgl. hierzu unter Kapitel E., III., 10. und 15.

6. Ergebnis

Auch wenn eine Einrichtung beim LfD in Form eines Beirats bzw. einer Kommission heute nicht länger als „bayerische Besonderheit" bezeichnet werden kann, dürfte Bayern doch als „Vorreiter" gelten. Für die Bundesländer Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, die bei der Einrichtung eines Beirats ausdrücklich Bezug auf den Beirat beim LfD in Bayern genommen hatten, dürfte dies außer Frage stehen. Aber auch Rheinland-Pfalz dürfte, auch wenn dies, wohl auch aufgrund des eigenen Selbstverständnisses als drittes Land, das nach Hessen und Schweden ein „eigenes Datenschutzgesetz" erließ, nicht ausdrücklich benannt wird, das Beispiel des Beirats in Bayern vor Augen gehabt haben, als 1991 die Kommission

695 § 17 LDSG: Befugnisse nach Art. 58 der DSGVO.
696 § 7 LDSG: Befugnisse des LfD nach Artt. 58 und 83 DSGVO und Art. 47 RL 2016/680.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beim LfD gebildet wurde.[697] Hierfür spricht schon, dass die Datenschutzkommission RLP bereits im sechsten Tätigkeitsbericht den Beirat beim BayLfD als Beispiel für den institutionell ausgestalteten „Rückhalt" des Datenschutzes in den Parlamenten genannt hatte.[698]

697 Vgl. etwa LfD RLP am 13. Oktober 2020: „Heute vor 50 Jahren, am 13. Oktober 1970, trat in Hessen das weltweit erste Datenschutzgesetz in Kraft. Es folgen Schweden (im Jahr 1973) und als Nummer drei Rheinland-Pfalz (1974).", vgl. https://www.datenschutz.rlp.de/de/aktuelles/detail/news/detail/News/gratulation-nach-hessen-vor-50-jahren-trat-das-weltweit-das-erste-datenschutzgesetz-in-kraft-rhe/, abgerufen am 3. Januar 2020; angelehnt an Simits, NJW 1971, S. 673, 677, wonach Hessen „einem eigenen „Datenschutzgesetz" den Vorzug" gegeben habe.

698 6. Tätigkeitsbericht des LfD RLP, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 2; vgl. hierzu auch unter D., XIII., 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

E. Die „Trennung“ der Datenschutzaufsicht

Bayern ist heute das einzige Bundesland, in dem die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen durch zwei voneinander getrennte Aufsichtsbehörden ausgeübt wird. Gleichwohl war die Trennung der Aufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in der ganz überwiegenden Mehrzahl der ersten Landesdatenschutzgesetze vorzufinden. Diese Trennung der Aufsicht (auch bezeichnet als „Trennungsmodell“) wurde von den Ländern jedoch in den folgenden Jahren und Jahrzehnten, spätestens mit der Entscheidung des EuGH aus dem Jahr 2010 zur „völligen Unabhängigkeit“ der Aufsichtsbehörden, aufgegeben bzw. – nach wohl überwiegender Ansicht – korrigiert.[699]

Nachfolgend soll auf die in den Ländern vorgebrachten Gründe für das Zusammenführen der Aufsichtsbehörden (auch bezeichnet als „Einheitsmodell“) eingegangen werden. Dies da schon das Beispiel der Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht in Bayern zeigt, dass das „Einheitsmodell“ nicht die alleinig in Betracht kommende Möglichkeit zur Herstellung rechtskonformer und insbesondere auch „völlig unabhängiger“ Datenschutzaufsicht ist.

Die Entwicklung von der Trennung der Datenschutzaufsicht hin zur ganz überwiegend einheitlichen Wahrnehmung der Aufsicht durch eine Behörde bedarf der Einordnung in die historische Entwicklung der Datenschutzaufsicht. Bevor daher auf die Organisation der Aufsicht in den Ländern eingegangen wird, sollen die Anfänge der Kontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen aufgezeigt werden.

699 Vgl. nur 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 11: „Damit wurde endlich ein „Geburtsfehler“ der Datenschutzaufsicht in Baden-Württemberg, der seit dem Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes am 1. April 1980 bestand, korrigiert.“; EuGH, Urteil v. 9. März 2010, C-518/07.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Die Anfänge der Datenschutzaufsicht

Die Datenschutzaufsicht über die Verarbeitung von Daten bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen setzt datenschutzrechtliche Vorgaben an die Verarbeitung voraus.

Die Frage nach dem „Beginn" der Datenschutzaufsicht ist daher auch eine Frage nach dem Beginn der Datenschutzgesetzgebung bzw. den ersten von den verarbeitenden Stellen zu beachtenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

1. Beginn der Datenschutzgesetzgebung

Die Rechtwissenschaft ist sich in Bezug auf die Anfänge der Datenschutzgesetzgebung zu großen Teilen einig und datiert den Beginn der „Geschichte der Datenschutzgesetzgebung" auf den 30. September 1970, den Tag der Verabschiedung des ersten hessischen Datenschutzgesetzes.[700]

Dabei soll der Datenschutz „durchweg vor dem Hintergrund der automatischen Datenverarbeitung entstanden" sein.[701]

---

700 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht,
1. Aufl., Einleitung, Rn. 1, m.w.N.

701 Vgl. Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Einl. Rn 1 (Fn. 1); bzw. nach dem Wortlaut des ersten HDSG 1970 der „maschinellen Datenverarbeitung", vgl. § 1: „Der Datenschutz erfasst alle für Zwecke der maschinellen Datenverarbeitung erstellten Unterlagen sowie alle gespeicherten Daten (…)"; das BayDSG 1978 knüpft an die Verarbeitung von Daten in Dateien an, ob die Verarbeitung in „herkömmlichen oder automatisierten" Verfahren erfolgt ist unbeachtlich, vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, S. 33; dabei dürfte der Hessische Gesetzgeber weniger das Aufstellen von „Anforderungen" im Sinne von Eingriffsnormen in die Rechte der betroffenen Personen im Blick gehabt haben, als vielmehr eine „Anweisung an die Verwaltung an den Umgang mit Daten", ergänzt durch eine „spezielle, subsidiär geltende Verschwiegenheitspflicht", vgl. Erster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 7/1495, 29. März 1972, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Die automatisierte Verarbeitung von Daten

Die automatisierte Verarbeitung von Daten (ADV) in der öffentlichen Verwaltung hatte ihre Anfänge in den 60er Jahren im Bereich der Daseinsvorsorge genommen. Nachdem bereits im Jahr 1912 das sog. „Lochkartenverfahren“ bei der Ruhrknappschaft eingeführt worden war, kann jedenfalls seit der Anwendung der ADV bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte im Jahr 1956 von einem Einsatz der ADV in der öffentlichen Verwaltung gesprochen werden.[702] Die entscheidende Neuerung, die mit zur Verbreitung der ADV führte, bestand im elektronischen Lesen des Datenträgers, der Lochkarte, worauf der Begriff der elektronischen Datenverarbeitung oder kurz „EDV“ zurückgeht.[703]

In den Anfängen wurde die EDV in der Verwaltung wie auch im Bereich der Privatwirtschaft vor allem bzw. fast ausschließlich im Bereich von Routine- und Massenarbeiten eingesetzt.[704] Dem Einsatz zur Bewältigung komplexerer Aufgaben standen die begrenzten technischen Möglichkeiten entgegen. Der Einsatz der EDV diente daher vor allem der Beschleunigung der Datenverarbeitung. Gleichzeitig, bedingt durch die Verbreitung der EDV aber auch dem Ausbau des Sozialstaates, wuchs die von der Verwaltung zu verarbeitende Datenmenge so rasant an, dass deren Bearbeitung schließlich nur noch unter Einsatz von EDV sichergestellt werden konnte.[705]

---

702 Zum Lochkartenverfahren und dem elektronischen Lesen der Lochkarte, vgl. Sandner/Spengler, Die Entwicklung der Datenverarbeitung von Hollerith Lochkartenmaschinen zu IBM Enterprise-Servern, S. 7 ff.

703 In Abgrenzung zu bspw. pneumatischen oder hydraulischen technischen Möglichkeiten als Verarbeitungsmittel, vgl. Meincke, Integrierte Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalverwaltung, S. 11.

704 vgl. 1. Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung, BT-Drs. V/3355, S. 3; van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, S. 221.

705 van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, S. 221, m.w.N.; Erster Tätigkeitsbericht des Hessichen Datenschutzbeauftragten, Drs. 7/1495, 29. März 1972, S. 7; sozialkritisch hierzu im Jahr 1977 Mallmann, O.: „Je mehr der einzelne auf staatliche und privatwirtschaftliche Leistungen angewiesen ist, desto mehr Informationen werden von ihm verlangt und desto geringer sind seine Chancen, diese zu verweigern. Kurz, wieviel Privatsphäre der einzelne genießt, richtet sich nach seiner ökonomischen und gesellschaftlichen Position.“, Zielfunktionen des Datenschutzes, S. 32, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit fortschreitender technischer Entwicklung konnte die EDV in der Folge bei immer anspruchsvolleren Tätigkeiten eingesetzt werden. Hiermit ging wiederum ein breiterer Anwendungs- und Einsatzbereich der EDV einher. Damit war der „Siegeszug" der EDV vorgezeichnet.

Wie in anderen Bundesländern war auch in Hessen der Aufbau eines integrierten Informationssystems für die staatliche und kommunale Verwaltung beabsichtigt.[706] Hierzu wurde am 16. Dezember 1969 das Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ) verabschiedet.[707] Die der ADV zugesprochene Bedeutung wurde vom damaligen Ministerpräsidenten *Osswald* folgendermaßen umschrieben: „Regieren und Verwalten wird in Zukunft mit der Entwicklung von Informationssystemen und Datenbanken untrennbar verbunden sein. Diese Modernisierung der Verwaltung wird (…) dem wachsenden Informationsbedürfnis von Legislative und Exekutive Rechnung tragen".[708]

Zur Abwehr der Gefahren der ADV entschied sich der hessische Gesetzgeber zum Erlass eines neuen Gesetzes. Dieses neue Gesetz war das erste HDSG von 1970.

Als durch die ADV gefährdet galt insbesondere die Privatsphäre der Bürger, die nicht nur in Hessen Ausgangspunkt der aufkommenden datenschutzrechtlichen Überlegungen war.[709] Das HDSG sollte auch dazu dienen etwaigen Bedenken der Bevölkerung gegenüber der automatisierten Verarbeitung vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken. Dies wurde von der hessischen Landesregierung betont und vom Hessischen Ministerpräsidenten *Osswald* prägnant zusammengefasst: „Es darf nicht einmal ein berechtigter Anlaß für die Befürchtung gegeben werden, durch die Datenverarbeitung werde die Privatsphäre des Bürgers beeinträchtigt, oder die Automation schränke den Bereich der demokratischen Mitwirkung des

706 „Integrierte Datenverarbeitung" als „beste Organisationsform" der elektronischen Datenverarbeitung, deren „Ziel" und „höchste Stufe", vgl. Meincke, Integrierte Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, S. 11, 16 ff.

707 GVBl. I, S. 304.

708 Hessischer Ministerpräsident Osswald im Vorwort zu „Hessen `80 – Datenverarbeitung", zitiert nach Erster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 7/1495, 29. März 1972, S. 8.

709 Mallmann, O., Zielfunktionen des Datenschutzes, S. 24; Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 75 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bürgers in Staat und Gemeinde ein. Die wachsende Technisierung darf die Bürger nicht dem Staat entfremden“.[710]

Hervorzuheben ist, dass der hessische Gesetzgeber die Initiative zur Verabschiedung des Datenschutzgesetzes ergriff, ohne dass es hierfür bereits eine Veranlassung in der Form von Datenschutzverletzungen gegeben hatte.[711]

Dabei war die fortschreitende automatisierte Verarbeitung in EDV-Anlagen ein in allen Bundesländern vorzufindender Prozess.[712] Spätestens mit den Planungen zu integrierten Datenverarbeitungsanlagen entstand in den Ländern auch ein Bewusstsein über die hiermit für die Bürger einhergehenden Gefahren (vgl. zu den integrierten Datenverarbeitungsanlagen nachfolgende Ausführungen zum sog. „Bayerischen Informationssystem“ (BIS)).[713]

So legte beispielsweise die bayerische Staatsregierung im April 1970 den Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der EDV vor, um die „voraussehbare stürmische Weiterentwicklung der Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung richtig zu lenken, und um gesicherte organisatorische Grundlagen zu schaffen“.[714] In Baden-Württemberg wurde bereits

---

710 Osswald, in IBM-Nachrichten, 1971, S. 379; vgl. auch Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystem, S. 75.

711 Vgl. v. Lewinski, in: Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 21; dass die Verabschiedung des ersten HDSG auf eine „kritisch gewordene“ Öffentlichkeit zurückzuführen ist, dürfte nur eingeschränkt zutreffen, so aber Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 46; anders wohl hingegen die Entwicklung, die in Frankreich zum ersten franz. Datenschutzgesetz vom 6. Januar 1978 geführt hatte, vgl. Gerhold, 40 Jahre CNIL – Ein Blick auf den französischen Gendarmen des Privatlebens, DuD 2018,
S. 368.

712 Vgl. Seidel, Datenbanken und Persönlichkeitsrecht, S. 45 f.

713 Neben den Gefahren für die Bürger wurde auch eine Gefahr für die „Gewaltenbalance“ diskutiert, in der Form, dass sich die Regierung gegenüber dem Parlament mit Hilfe von integrierten Informationssystemen einen „Informationsvorsprung“ verschaffen könnte – Datenschutz „im weiteren Sinne“ müsse daher auch die Ausgewogenheit der Informationshaushalte der Träger staatlicher oder gesellschaftlicher Macht sicherstellen, so auch mit Hinweis auf § 10 Abs. 2 des HDSG 1970, Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26 und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 3.

714 Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern,
Drs. 3248, 22. April 1970, Begründung, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1969 der Entwurf des Gesetzes über die Datenzentrale Baden-Württemberg diskutiert.[715]

Vorreiter war allerdings das Land Schleswig-Holstein, in dem die Datenzentrale Schleswig-Holstein als Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Gesetz über die Datenzentrale Schleswig-Holstein vom 2. April 1968 errichtet wurde.[716]

b) Das Bayerische Informationssystem (BIS)

In den Ländern, aber auch auf Bundesebene, war man der Überzeugung, dass sich die Datenverarbeitung wirtschaftlicher betreiben lasse, je größer die eingesetzten Maschinensysteme seien. So seien „mittelgroße und große Anlagen" nicht nur leistungsfähiger, sondern würden auch die „Vorteile einer integrierten Datenverarbeitung mit der Möglichkeit der Verknüpfung aller Daten eines organisatorisch zusammenhängenden Bereichs eröffnen".[717]

Kurz dargestellt werden soll das in Bayern im Jahr 1970 geplante System der automatisierten Verarbeitung unter Anwendung des Prinzips der integrierten Datenverarbeitung. Die Darstellung des geplanten BIS liegt nicht nur aufgrund des Bezugs dieser Arbeit zu Bayern nahe, sondern auch, da es sich beim BIS um das „umfassendste System dieser Art" unter den von den in den Ländern geplanten integrierten Informationssystem handelte.[718]

Das BIS sollte in einer Kooperation der Bayerischen Staatskanzlei mit der SIEMENS AG entstehen. Es war als System auf drei „Ebenen" angelegt oder wie *Steinmüller* es im Hinblick auf den dahinterstehenden Grundgedanken bezeichnet: „von archaischer Einfachheit".[719] Diese Ebenen lassen sich differenzieren in eine Ebene der staatlichen Verwaltungsstellen („staatliche Gebietsrechenstellen") und eine Ebene der Verwaltung auf kommunaler Ebene („kommunale Gebietsrechenzentren"). Übergeordnet war diesen eine Ebene, die sich aus „Regionalen Speicherzentren" zusammensetzen sollte. In diesen Regionalen Speicherzentren sollten die bislang

715 Drs. 5/1180, 10. Juli 1969.
716 GVOBl. S. 92.
717 Vgl. nur Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern, Drs. 3248, 22. April 1970, Begründung, S. 3.
718 So Podlech, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, S. 36.
719 Steinmüller, Strukturen der Datenzeit, in: v. Greiff, Das Orwellsche Jahrzehnt und die Zukunft der Wissenschaft, Hochschultage der FU Berlin 1980, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

organisatorisch getrennten Bereiche der staatlichen und der kommunalen EDV zusammengeführt werden. Über die Regionalen Speicherzentren sollten danach beispielsweise der staatlichen Verwaltung die durch die Kommunalverwaltung erhobenen Daten zur Verfügung stehen (und umgekehrt).[720]

Die Regionalen Speicherzentren sollten wiederum mit der als „Bayerische Informationszentrale“ bezeichneten EDV verbunden werden. In der Bayerischen Informationszentrale sollten identifizierende Informationen gespeichert werden, die eine Rückverfolgung von der identifizierenden Information bis zu dem in der staatlichen oder kommunalen EDV gespeicherten Datum ermöglichen sollten. Die Bayerische Informationszentrale ist damit einem Inhaltsverzeichnis aller im BIS gespeicherten Daten vergleichbar und sollte einen „mittelbaren oder unmittelbaren“ Zugriff „auf sämtliche im Netz der Datenverarbeitungsanlagen gespeicherten Daten der öffentlichen Verwaltung Bayerns“ ermöglichen.[721] Oder wie dies von den Entwicklern beschrieben wurde: „mit totaler horizontaler und vertikaler Durchlässigkeit der Daten und Programme“.[722]

Das bayerische integrierte Informationssystem hat nach *Podlech* exemplarischen Charakter für den Einsatz von integrierten Systemen auf Länderebene.[723] Das „Prinzip der Einmal-Beschaffung“ von Daten gilt demnach auch vergleichbar für andere integrierte Informationssysteme. Die „Einmal-Beschaffung“ auf Länderebene ist Merkmal und „Herzstück“ der integrierten Informationssysteme und wird mittels Vorschriften zur Organisation, die die Zusammenarbeit zwischen der (EDV-) Verwaltung auf staatlicher und kommunaler Ebene regeln, sichergestellt. Für Bayern wird dies beispielsweise durch § 10 des bayerischen EDVG und einem Koope-

720 Vgl. Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 15, m.w.N.

721 Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 15, m.w.N.

722 Vgl. Steinmüller, Strukturen der Datenzeit, in: v. Greiff, Das Orwellsche Jahrzehnt und die Zukunft der Wissenschaft, Hochschultage der FU Berlin 1980, S. 29.

723 Vgl. auch Beschreibung des BIS durch Podlech im Interview mit Rost und Krasemann (Mitarbeiter des ULD Schleswig-Holstein), unter Min.: 16:37 -0 https://www.maroki.de/pub/video/podlech/interview_podlech_pub_v3_transkription_v1.pdf, abgerufen am 3. Januar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rationszwang von staatlicher und kommunaler EDV gewährleistet, die technisch in „Regionalen Speicherzentren" zusammengeführt wird.[724]

Auf die mit der Einführung des BIS bzw. allgemein der integrierten Informationssysteme einhergehenden verfassungsrechtlichen Implikationen soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Schlussendlich trug jedoch insbesondere der technologische Fortschritt dazu bei, dass das BIS – basierend auf dem „überholten Großrechnerprinzip" – nicht umgesetzt wurde.[725]

c) Das erste Hessische Datenschutzgesetz

Das erste HDSG bezieht sich allein auf die Verarbeitung durch öffentliche Stellen – die öffentlichen Stellen des Landes Hessen, also auf die Verarbeitung durch den Staat. Dabei dürfte außer Frage stehen, dass die Verarbeitung von Daten durch den Staat nicht erst mit den Möglichkeiten der automatischen Verarbeitung beginnt.

Soll die Geschichte der Datenschutzgesetzgebung mit dem ersten HDSG begonnen haben, so stellt sich die Frage nach dem Schutz der von einer Verarbeitung von Daten betroffenen Personen vor dem ersten HDSG bzw. vor der automatischen Verarbeitung von Daten.[726]

Zwar beschränkt sich die Auffassung des BVerfG, wonach es kein belangloses Datum gebe, auf die Verarbeitung unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung, jedoch erstreckt beispielsweise die DSGVO ihren Anwendungsbereich auch auf die nicht-automatisierte Verarbeitung von personenbezogenen Daten, jedenfalls sofern diese in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.[727] Deutlich

724 Vgl. Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 16, dort Fn. 35.

725 Steinmüller, Strukturen der Datenzeit, in: v. Greiff, Das Orwellsche Jahrzehnt und die Zukunft der Wissenschaft, Hochschultage der FU Berlin 1980, S. 29; zur technischen Entwicklung und den Auswirkungen auf datenschutzrechtliche Bestimmungen vgl. auch Sechster Tätigkeitsbericht des LfD Bayern, Drs. 10/4383, 2. August 1984, S. 15.

726 Zum Begriff der personenbezogenen Daten, vgl. Klar/Kühling, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 4, Nr. 1, Rn. 3 ff.

727 Vgl. BVerfGE 65, 1 Rn. 45, vgl. hierzu auch: Geminn/Roßnagel, „Privatheit" und „Privatsphäre" aus der Perspektive des Rechts – ein Überblick, JZ 2015, S. 703, 706; vgl. Art. 2 Abs. 1 DSGVO, zur jedoch gebotenen restriktiven Auslegung vgl. Rüpke, in: Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 122.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wird, dass die DSGVO anerkennt, dass nicht nur die automatisierte Verarbeitung von Daten Risiken birgt, sondern unter bestimmten Umständen auch die nicht-automatisierte Verarbeitung. Dass der Staat bereits vor den Möglichkeiten der automatischen Verarbeitung Daten in Dateisystemen bzw. auf strukturierte Art und Weise gespeichert und verarbeitet hat, dürfte außer Frage stehen.

Die Intention des hessischen Gesetzgebers beim Erlass des ersten HDSG war die Beschränkung der staatlichen Datenmacht. So habe „bisher die arbeitsteilige Aufgliederung in selbstständige Ressorts eine Barriere gegen die „Allwissenheit" des Staates" gebildet, die durch das integrierte Informationssystem aufgehoben werde.[728]

Staatliche Datenmacht dürfte kein Privileg des modernen Staates, sondern vielmehr Element eines Staates sein.[729] Wenn bei der Erzählung der Geschichte des Datenschutzes auf erste Volkszählungen Bezug genommen wird, so darf hierbei nicht vergessen werden, welche „Macht" der Staat aus diesen Informationen gewinnen konnte.[730] Neben der Ermittlung der militärischen Stärke dürften die zu Grunde liegenden Informationen auch weitere staatliche Planung ermöglicht haben. Nicht zuletzt dürfte seit jeher das Wissen um das Einkommen der Staatsbürger zur Einziehung von Steuern Ausdruck staatlicher Datenmacht sein. Dabei kann nicht genug betont werden, dass neben der grundsätzlich bestehenden Gefahr staatlicher Datenmacht, die häufig mit dem Begriff des „gläsernen Bürgers" umschrieben wird, auch unmittelbar ein Missbrauch dieser Macht in anderer Form, wie beispielsweise in der nationalsozialistischen Diktatur oder dem DDR-Regime, zu befürchten ist.[731]

---

728 Vgl. Erster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 7/1495, 29. März 1972, S. 8.

729 Nach v. Lewinski verwandelte sich die „informationelle Blindheit" des „jungen modernen Staates" „punktuell und allmählich" vgl. Datenmacht, Geschichte des Datenschutzrechts von 1600 bis 1977, in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 204, ders. geht auf Datenmacht in der Antike und Mittelalter ein, erklärt allerdings, „wie weit zu diesen Zeiten auch Herrschaft durch Datenmacht ausgeübt wurde, darüber ist wenig bekannt", a.a.O. S. 202.

730 Die Beschreibung als „konstitutiver Prozeß der Umwandlung einer formlosen Masse in ein Volk", dürfte dies nicht abschließend erfassen, so aber Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 31.

731 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305; Geminn/Roßnagel, „Privatheit" und „Privatsphäre" aus der Perspektive des Rechts – ein Überblick, JZ 2015, S. 703 zum Schutz der Privatsphäre in der DDR.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In dieser Arbeit wird die Entwicklung der Geschichte des Datenschutzes nicht weiter verfolgt, da der Fokus dieser Arbeit auf die Entwicklung des Datenschutzrechts in den 1970er Jahren – und damit einhergehend der Entwicklung der Datenschutzaufsicht – gelegt werden soll.

Gleichwohl soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass nach hier vertretener Auffassung mit dem ersten HDSG „lediglich" auf die mit der Entwicklung der automatisierten Verarbeitung einhergehenden Gefahren reagiert wurde.[732] Das Bedürfnis eines Schutzes von Informationen, die der Bürger dem Staat anvertraut hat, und zwar auch vor Missbrauch durch den Staat, bestand jedoch bereits zuvor. Die Geschichte des Datenschutzes ist daher, jedenfalls soweit diese nicht als auf den Datenschutz in Bezug auf die Gefahren der automatisierten Verarbeitung beschränkt verstanden wird, keine „kurze".[733] Dass grundsätzlich ein Bewusstsein für den Schutz der Informationen von und über Menschen bestand, zeigt sich beispielsweise im seit wohl ab 1215 geschützten Beichtgeheimnis der römisch-katholischen Kirche.[734]

Dadurch wird nach hier vertretener Auffassung deutlich, dass die Geschichte des Datenschutzes, auch wenn der Begriff des Datenschutzes nicht weiter zurückverfolgt werden kann als bis zum Gesetzgebungsprozess zum ersten HDSG, weiter als bis ins Jahr 1970 zurückgeht.[735] Dies gilt jedenfalls

732 So wohl grds. 1971 auch noch Simitis: „Sämtliche zur Zeit existierende Schutzmaßnahmen sind auf eine ganz andere Informationsstruktur zugeschnitten. Sie stellen Reaktionen auf ein Instrumentarium dar, das mit der elektronischen Datenverarbeitung überhaupt nicht verglichen werden kann. Gerade weil elektronische Anlagen eine neue Informationsqualität garantieren, bedarf es auch neuer, an den spezifischen Eigenschaften der elektronischen Datenverarbeitung ausgerichteter Regeln. Kurzum, noch so erprobte Abwehrstrategien sind nur solange akzeptabel, wie sich auch an den Gefahrenquellen nichts ändert.", Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.

733 So aber Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602.

734 IV Laterankonzils, Canon 21; vgl. zum Beichtgeheimnis auch Interview Podlech mit Rost und Krasemann (Mitarbeiter des ULD Schleswig-Holstein), unter Min.: 12:54–0 https://www.maroki.de/pub/video/podlech/interview_podlech_pub_v3_transkription_v1.pdf, abgerufen am 3. Januar 2021.

735 Vgl. Bull, Datenschutz oder die Angst vor dem Computer, S. 84: „es scheint, als sei der hessische Gesetzgeber von 1970 „schuld" an dieser Wortschöpfung", der den Begriff „Datenschutz" als „eigentlich ganz unpassend" bezeichnet, a.a.O., S. 83; v. Lewinski, Geschichte des Datenschutzrechts von 1600 bis 1977, in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 197 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dann, wenn man Datenschutz wie in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung als Regelung bzw. objektiv-rechtliche Beschränkung der staatlichen Datenmacht versteht.[736]

Gleichwohl sind grundsätzlich „einheitlich“ Anwendung findende Datenschutzgesetze, losgelöst von bestimmten Bereichen und an die Verarbeitung von Daten anknüpfend – wie sich diese als Landesdatenschutzgesetze und Bundesdatenschutzgesetz ab den 1970er Jahren entwickelten – zu begrüßen.[737]

Wenn nachfolgend vom Beginn der Datenschutzgesetzgebung gesprochen wird, so wird dabei auf die Entwicklung in den 1970er Jahren in Reaktion auf die Verbreitung findende automatische Verarbeitung von Daten – also dem Datenschutz ab 1970 – Bezug genommen.

2. Das Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG)

Wie bereits ausgeführt, war man sich in den Ländern der Gefahren der ADV und auch über die Notwendigkeit diesen entgegenzuwirken bewusst.

Allerdings bestand in den Ländern eine „fast elementare Unsicherheit im Umgang mit dem „Datenschutz““.[738]

Die von den Ländern zur Abwehr dieser Gefahren getroffenen Maßnahmen wurden als „mehr oder weniger impulsive Reaktionen, keineswegs also durchdachte, in den Details ausgewogene und die Probleme exakt regelnde Normenkomplexe“ beschrieben.[739] Es würde an „genauen Vorstellungen über Voraussetzungen und Implikationen der angestrebten Regelungen“ fehlen und daher die „Ergebnisse“ in den Ländern unterschiedlich ausfallen, was eine „extreme partikular-rechtliche Zersplitterung“ zur Folge habe.[740]

---

736 Vgl. v. Lewinski, Geschichte des Datenschutzrechts von 1600 bis 1977, in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 220.

737 So wohl schon Kerkau, Automatische Datenverarbeitung, S. 52 f.; gleichwohl bestehen bis heute bereichsspezifische Regelungen, etwa im Sozialdatenschutz.

738 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.

739 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.

740 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wie bereits dargestellt, entschied man sich in Hessen für ein „eigenes" Datenschutzgesetz.[741] Hiermit beschritt Hessen jedenfalls im Jahr 1970 und bis zur Verabschiedung des Datenschutzgesetzes in Rheinland-Pfalz im Jahr 1974 einen Sonderweg.[742]

Andere Länder entschieden sich Regelungen mit Bezug zu den Gefahren der automatisierten Verarbeitung in die Gesetze zur Organisation der EDV aufzunehmen oder versuchten, die erkannten Risiken auf andere Weise zu beschränken. So erklärte beispielsweise der erste niedersächsische LfD *Tebarth*, dass die „erste datenschutzrechtliche Regelung" in Niedersachen bereits 1970 mit dem „Erlaß zur vorläufigen Regelung des Datenschutzes in den Rechenzentren des Landes" getroffen worden sei.[743]

Das erste Land, das ein Gesetz zur Errichtung einer Datenzentrale verabschiedet hatte, Schleswig-Holstein, reagierte ebenfalls bereits 1970 auf die (zwischenzeitlich) erkannten Gefahren und erließ eine Dienstanweisung über den Schutz der Daten und ihre Geheimhaltung (Datengeheimnis) in der Datenzentrale Schleswig-Holstein noch vor dem ersten HDSG.[744]

Bevor exemplarisch die in das bayerische EDVG von 1970 aufgenommenen Regelungen dargestellt werden, soll kurz auf den Gesetzgeber auf Bundesebene eingegangen werden. Dies ist geboten, um aufzuzeigen, dass die gesetzgeberischen Bemühungen der Länder bei aller berechtigter Kritik im Vergleich zur Entwicklung auf Bundesebene durchaus positiv zu bewerten sind.

Auf Bundesebene wurde unter anderem an einem Informationsbankensystem, einer Personaldatenbank des Bundes, einer Sozialdatenbank und einer Arbeitsdatenbank gearbeitet, die auf Grundlage eines einzuführenden Personenkennzeichens aufgebaut werden sollten.[745]

---

741 Angelehnt an Simits, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677, wonach Hessen „einem eigenen „Datenschutzgesetz" den Vorzug" gegeben habe.

742 Vgl. Hondius, Emerging data protection in Europe, S. 35: "The Hessian Act is unique in that rules on data protection have been laid down there in a separate instrument and not just as a part of the law by which the data centre was created.".

743 Erster Bericht über die Tätigkeit des Nds. Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/1300, 27. Dezember 1979 S. 4.

744 Dienstanweisung über den Schutz der Daten und ihre Geheimhaltung (Datengeheimnis) in der Datenzentrale Schleswig-Holstein vom 3. Februar 1970.

745 Podlech, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, S. 36 f. m.w.N; vgl. auch Seidel, Datenbanken und Persönlichkeitsrecht, S. 47 f.; zum Personenkennzeichen vgl. auch van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, S. 232 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gleichwohl hielt man die „bisherigen Schutzvorkehrungen“ für ausreichend und bezog sich hierbei auf die bestehenden „Amts- und Verschwiegenheitspflichten“.[746]

So führte der Bundesminister des Innern *Genscher* im Jahr 1970 aus: „Eine denkbare Beeinträchtigung der Privatsphäre des Einzelnen würde folglich nicht durch die Einführung eines Personenkennzeichens, sondern durch missbräuchliche Ausnutzung der Rationalisierungsmöglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung veranlaßt. Derartige Mißbräuche können durch herkömmliche Sicherungen und automationsgerechte Schutzvorkehrungen weitgehend verhindert werden.“[747]

Nachfolgend soll dargestellt werden, wie der bayerische Gesetzgeber reagierte, um den erkannten Gefahren der automatisierten Verarbeitung zu begegnen. Nachdem aus der vorangehenden Darstellung der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern bereits hervorgeht, dass der bayerische Gesetzgeber trotz eines gerne vertretenen „bayerischen Wegs“ im Datenschutzrecht regelmäßig die Entwicklung auf Bundesebene „abwartete“, dürfte es wenig überraschen, dass auch in den Jahren um 1970 die „Aktivitäten“ auf Bundesebene abgewartet werden sollten.[748]

Zum Schutz vor den Gefahren der automatisierten Verarbeitung wurden zwei Regelungen ins bayerische EDVG aufgenommen. Zum einen Art. 15 „Geheimhaltung“ zur Regelung von Amtsverschwiegenheit und Geheimhaltungspflicht und zum anderen Art. 16 „Strafbestimmungen“ bei Verstößen gegen dieselben. Diese sollen nachfolgend zitiert werden:

> *Art. 15*
> *(1) Jede mit Datenverarbeitung im Sinne dieses Gesetzes befaßte Stelle hat dafür zu sorgen, daß die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit oder besondere Geheimhaltungspflichten gewahrt werden, auch wenn sie die Daten durch andere Stellen ermitteln, erfassen, speichern oder verarbeiten läßt.*
> *(2) Daten, die der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit oder besonderen Geheimhaltungspflichten unterliegen, dürfen Dritten nur nach Maßgabe der hierfür geltenden Regelungen zugänglich gemacht werden. Die Staatsregierung kann durch Rechtsverordnung bestimmen, in welcher Form solche*

746 Van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, S. 225, m.w.N; Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.

747 BT-Drs. VI/598, 1. April 1970, für den Bereich des Meldewesens sollten von der Bundesregierung weitere Regelungen vorgeschlagen werden.

748 Vgl. Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 77, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Daten weitergegeben und welchen Stellen sie zugänglich gemacht werden dürfen.

Art. 16
(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen wird bestraft, wer
1. ein fremdes Geheimnis, insbesondere ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis, das ihm im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung im Sinne dieses Gesetzes bekannt geworden ist, unbefugt offenbart oder verwertet.
2. ein Geheimnis der in Nr. 1 genannten Art sich unbefugt verschafft oder ein solches, unbefugt erlangtes Geheimnis offenbart oder verwertet.
(2) Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einem anderen einen Vermögensvorteil zu verschaffen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden.
(3) Diese Vorschriften gelten nur, soweit die Tat nicht in anderen Bestimmungen mit Strafe bedroht ist.
(4) Die Tat wird nur auf Antrag des Verletzten verfolgt. Der Strafantrag kann zurückgenommen werden.

Aus der Begründung zu Art. 15 EDVG (im Gesetzesentwurf noch Art. 14 EDVG) geht hervor, dass mit Art. 15 EDVG grundsätzlich keine „neuen" Geheimhaltungsverpflichtungen geschaffen werden sollten. Vielmehr wurde in der Begründung auf die bereits bestehenden allgemeinen Vorschriften über die Amtsverschwiegenheit sowie auch die „zahlenreichen" Einzelvorschriften in Bundes- und Landesrecht zum Schutz von „Geheimnissen" der Bürger verwiesen.[749]

Die Regelung des Art. 15 Abs. 1 EDVG sollte sicherstellen, dass die bereits bestehenden Geheimhaltungspflichten auch bei der ADV gewährleistet sind. Darüber hinaus sollten die mit der Verarbeitung von Daten befassten Stellen die Geheimhaltung auch dann sicherstellen, wenn sie die Verarbeitung durch eine andere Stelle vornehmen lassen sollten. Schließlich sollte Art. 15 EDVG „Auffangcharakter" haben. So sollte sichergestellt werden, dass nicht dadurch, dass einzelne Gesetze den zur Geheimhaltung

749 Von den allgemeinen Vorschriften über die Amtsverschwiegenheit wurden Art. 69 bis 72 BayBG, § 9 BAT, Art. 40 bis 42 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Art. 20 Abs. 2 und 3 der Gemeindeordnung aufgezählt; für die Einzelvorschriften § 22 Abgabenordnung, § 12 Bundesstatistikgesetz, § 44 Abs. 4 Außenwirtschaftsgesetz, § 9 Kreditwesengesetz, § 9 Lebensmittelgesetz, vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, Beilage 3248, 22. April 1970, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verpflichteten Personenkreis unterschiedlich bestimmen, Schutzlücken entstehen.[750]

Auch Art. 15 Abs. 2 EDVG nimmt Bezug auf bereits bestehende Vorschriften („nach Maßgabe der hierfür geltenden Regelungen"). Wie schon mit Art. 15 Abs. 1 EDVG sollte sicher- und klargestellt werden, dass die bislang geltenden Vorschriften, hier für die Weitergabe von Daten an andere Stellen und Dritte, auch für die in EDV-Anlagen gespeicherten Daten gelten.[751]

Entsprechend Art. 15 EDVG sollte auch Art. 16 EDVG die bestehenden Strafvorschriften nach Bundes- und Landesrecht ergänzen. Über die Regelung des Art. 16 EDVG sollte ein „lückenloser Schutz der Geheimhaltung" gewährleistet werden.[752]

Die ins bayerische EDVG aufgenommen Normen zum „Datenschutz" stießen dann auch eher auf verhaltene Resonanz bis hin zu offener Kritik. So würden sich diese Regelungen „zwangsläufig recht summarisch" mit den Gefahren der ADV befassen.[753] Der bayerische Gesetzgeber sei sich der Gefahren, die die ADV für die Privatsphäre mit sich bringe, nicht bewusst geworden. Nach „traditioneller Juristenart" sei eine Änderung der „legislativen Situation" erst im Nachhinein zu erwarten, also nach bereits eingetretenen Verletzungen der Privatsphäre. Das Abwarten des bayerischen Gesetzgebers würde von diesem mit Verweis auf bestehenden Vorschriften zur „Geheimhaltung" gerechtfertigt, um Zeit zu gewinnen.[754]

3. Datenschutz als „originär hessische Erfindung"

An dieser Stelle soll ein Vergleich des Wortlauts von Art. 15 Abs. 1 EDVG mit § 3 Abs. 1 HDSG 1970 und Art. 15 Abs. 2 EDVG mit § 5 Abs. 2 des hessischen Gesetzes über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ)

750 Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, Beilage 3248, 22. April 1970, S. 6.
751 Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, Beilage 3248, 22. April 1970, S. 6; vgl. auch Mallmann C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 76.
752 Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, Beilage 3248, 22. April 1970, S. 6.
753 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.
754 Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 77.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vorgenommen werden.[755] Da der Datenschutz nach dem hessischen LfD *Ronellenfitsch* eine „originär hessische Erfindung" ist, bietet sich ein solcher Vergleich an.[756]

§ 3 HDSG 1970 „Datengeheimnis"	Art. 15 EDVG 1970 „Geheimhaltung"
(1) Den mit der Datenerfassung, dem Datentransport, der Datenspeicherung oder der maschinellen Datenverarbeitung betrauten Personen ist untersagt, die dabei erlangten Kenntnisse über Unterlagen, Daten und Ergebnisse anderen mitzuteilen oder anderen zu gestatten oder andere dabei zu fördern, derartige Kenntnisse zu erlangen, soweit sich nicht eine Befugnis aus Rechtsvorschriften oder aus der Zustimmung derjenigen ergibt, die über Unterlagen, Daten und Ergebnisse verfügungsberechtigt sind. *(2) Das Verbot des Abs. 1 gilt nicht, wenn die dort bezeichneten Handlungen zur verwaltungsmäßigen oder technischen Durchführung der Datenverarbeitung erforderlich sind.* *(3) Die Pflicht zur Geheimhaltung besteht auch nach der Beendigung der in Abs. 1 bezeichneten Tätigkeiten.* *(4) Gesetzliche Auskunftspflichten bleiben unberührt.*	*(1) Jede mit Datenverarbeitung im Sinne dieses Gesetzes befaßte Stelle hat dafür zu sorgen, daß die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit oder besondere Geheimhaltungspflichten gewahrt werden, auch wenn sie die Daten durch andere Stellen ermitteln, erfassen, speichern oder verarbeiten läßt.* *(2) Daten, die der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit oder besonderen Geheimhaltungspflichten unterliegen, dürfen Dritten nur nach Maßgabe der hierfür geltenden Regelungen zugänglich gemacht werden. Die Staatsregierung kann durch Rechtsverordnung bestimmen, in welcher Form solche Daten weitergegeben und welchen Stellen sie zugänglich gemacht werden dürfen.*
§ 5 Gesetz über die Errichung der HZD und KGRZ „Zugriff auf Datenbestände"	
(2) Durch die Erledigung von Verwaltungsarbeiten und anderen Aufgaben unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen werden die Vorschriften über die Geheimhaltung nicht berührt.	

Ausgehend hiervon wird deutlich, dass auch der hessische Gesetzgeber davon ausging, dass eine Regelung zur Geheimhaltungsverpflichtung von

755 Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ) vom 16. Dezember 1969, GVBl. II 300–8.

756 Hessischer LfD Ronellenfitsch im Jahr 2018, vgl. https://www.deutschlandfunkkultur.de/pionier-beim-datenschutzgesetz-eine-originaer-hessische.976.de.html?dram:article_id=409621, abgerufen am 26. Mai 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ihrer Art her ausreiche, um den Gefahren der ADV zu begegnen. In Abgrenzung zu Art. 15 EDVG „erweiterte" man jedoch nicht den Anwendungsbereich der bestehenden Regelungen zur Amtsverschwiegenheit auf die ADV, sondern begründete eine „eigene" Geheimhaltungsverpflichtung für die mit der „Datenerfassung, dem Datentransport, der Datenspeicherung oder der maschinellen Datenverarbeitung" betrauten Personen.[757] Auffällig ist aber die Anknüpfung an die mit der Verarbeitung betrauten Personen und damit einhergehend die Annahme, dass die Verarbeitung vollständig durch betraute Personen erfolge, während das EDVG hier schon an die verarbeitende Stelle anknüpfte.[758]

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass sowohl das HDSG 1970 als auch das EDVG „lediglich" an bereits etablierte „Schranken" zum Schutz der Bürger anknüpften. Dies könnte unter anderem darin begründet liegen, dass vor allem an die von den in die EDV eingebundenen Personen ausgehenden Gefahren angeknüpft wurde und weniger an die EDV selbst. So beginnt auch die Begründung zu § 3 HDSG 1970 mit den Worten: „Um einer unzulässigen Verbreitung vor allem von Daten aus der Intimsphäre der Bürger entgegenzuwirken, ist die Einführung eines Datengeheimnisses erforderlich (…)." Gesehen wurde vor allem das Risiko, dass die in die Verarbeitung eingebundenen Personen die verarbeiteten Daten „verbreiten" könnten.

Entsprechend ist auch die Regelung zur Geheimhaltung nach dem bayerischen EDVG zu lesen. Die Vorgabe zur Geheimhaltung nach Art. 15 EDVG steht in Zusammenhang mit den „Einzelvorschriften, die die Behörden verpflichten, die Geheimnisse der Staatsbürger, (…), zu wahren, die ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Kenntnis gelangen."[759] Die Regelung des EDVG sollte sicherstellen, dass diese Einzelvorschriften zur Sicherstellung der Geheimhaltung nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass „die zur Geheimhaltung verpflichtete Behörde" sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Mittel der automatischen Datenverarbeitung bedient. Dabei stand im Vordergrund, dass die Geheimhaltung der einer verarbeitenden Stelle zur Kenntnis gelangten Daten – auch bei Einbindung weiterer Stellen – gewahrt bleibt. Im Vergleich zur Regelung des § 3 HDSG

757 Vgl. van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, S. 257; Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 120; vom ersten Hessischen Datenschutzbeauftragten bezeichnet als: „spezielle, subsidiär geltende Verschwiegenheitspflicht", vgl. Erster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 7/1495, 29. März 1972, S. 11.

758 Hierzu auch van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, S. 257 f.

759 Drs. 6/3248, 22. April 1970, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1970 ist bei Art. 15 EDVG hervorzuheben, dass sich die Pflicht zur Sicherstellung der Geheimhaltung auch auf die Einbindung von anderen Stellen bereits im Vorfeld der Datenverarbeitung, also bei der „Ermittlung/Erfassung", erstreckte. Auch die Regelungen zur Weitergabe von Daten dürften als ausdifferenzierter bezeichnet werden. Durch die Möglichkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, Daten nach „dem Grad ihrer Schutzbedürftigkeit" einzuteilen. Ein Ansatz, der, wie die Differenzierung in der DSGVO in Bezug auf sensible Daten zeigt, durchaus zukunftsweisend war.[760]

Die Beschränkung der Gefahr eines für den Staat „gläsernen Bürgers" und damit verbunden der Gefahr des Missbrauchs staatlicher Datenmacht blieb jedoch sowohl im bayerischen EDVG als auch im HDSG 1970 außen vor.

Die Bewertung der oben genannten Normen soll mit Verweis auf die Ausführungen des ersten Hessischen Datenschutzbeauftragten *Birkelbach* in dessen zweiten Tätigkeitsbericht aus dem Jahr 1973 geschlossen werden. Dieser erklärte, dass bei der Untersuchung des Ablaufs der maschinellen Datenverarbeitung unter dem „Blickpunkt möglicher Gefährdungen" deutlich werde, dass es, um dem Bürger ein vergleichbares oder höheres Schutzniveau wie das durch Amtsgeheimnis und Verschwiegenheitspflicht vermittelte zu gewährleisten, „anderer als der herkömmlichen Mittel der öffentlichen Verwaltung bedarf".[761] Denn der Vergleich der herkömmlichen Verwaltungstätigkeit mit der automatisierten Verwaltung zeige, „daß der Mensch hier als Träger der Verschwiegenheitspflicht weitgehend ausgeschaltet ist".[762] Die „Zusammenführung von Informationen aus verschiedenen Lebensbereichen" könne „Konflikte mit der Verpflichtung der staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu achten" herbeiführen, was in „außerordentlich verstärktem Maße" für die EDV gelte.[763] Umso mehr „individualisierende Daten in den Verarbeitungsvorgang" eingebracht werden würden und „je weiter die Verbindung von Dateien verschiedener Lebensbereiche zu einer Datenbank oder zu einem Informationssystem fortschreite", müsse im Hinblick auf den Schutz des Persönlichkeitsrechts „eine sorgfältige Auswahl der personenbezogenen Daten schon

760 Drs. 6/3248, 22. April 1970, S. 7.
761 Zweiter Tätigkeitsbericht des Hessischen Landesbeauftragten, Drs. 7/3137, 29. März 1973, S. 18.
762 Zweiter Tätigkeitsbericht des Hessischen Landesbeauftragten, Drs. 7/3137, 29. März 1973, S. 19.
763 Zweiter Tätigkeitsbericht des Hessischen Landesbeauftragten, Drs. 7/3137, 29. März 1973, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bei der Datenermittlung" erfolgen.[764] Damit trat neben die Gefahr des Missbrauchs von Datenwissen durch Amtsträger die erkannte Gefahr des Missbrauchs der Datenmacht durch den Staat, zu deren Einschränkung, wie der Hessische Datenschutzbeauftragt ausführte, beispielsweise schon an die „Datenermittlung" anzuknüpfen war. Hiermit beschrieb er die Entwicklung hin zu den ersten Datenschutzgesetzen, bei denen sich Titel und Inhalt deckten.

Mögliche weitere Kritikpunkte sowohl an der Regelung des § 3 HDSG 1978 als auch des Art. 15 EDVG von 1970 sollen an dieser Stelle jedoch nicht aufgegriffen werden, um den Fokus auf den „Fortschritt", den das HDSG 1970 mit sich brachte, legen zu können.

Dieser Fortschritt ist insbesondere die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung und die Einführung eines Datenschutzbeauftragten als für die Aufsicht zuständige Stelle.

4. Ergebnis

Ob das erste HDSG 1970 ein „Zufallsprodukt" ist, nachdem mit dem Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ) von 1969 vergleichsweise früh die Errichtung entsprechender Rechenzentren geregelt, aber mit § 5 Abs. 2 und Abs. 3 dieses Gesetzes den Risiken der Verarbeitung wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde, bleibt vorliegend offen. Gleichwohl fallen die Verabschiedung des bayerischen EDVG von 1970 und des ersten HDSG im Jahr 1970 nur um wenige Tage auseinander.[765] Nachdem der Entwurf der bayerischen Staatsregierung für das EDVG am 22. April 1970 an den bayerischen Landtag übermittelt worden war und damit dem Entwurf für das HDSG, der auf den 25. Juni 1970 datiert, vorausging, war der hessische Gesetzgeber schließlich „schneller".

Wie gesehen stand bei beiden Gesetzen der Schutz der Bürger vor den sich aus der automatisierten Verarbeitung ergebenden Gefahren im Vordergrund, der über Regelungen zur Amtsverschwiegenheit gewährleistet werden sollte. Wenn etwa der § 3 HDSG 1970 als die wohl zentrale Vorschrift des ersten HDSG den Beginn der Datenschutzgesetzgebung

764 Zweiter Tätigkeitsbericht des Hessischen Landesbeauftragten, Drs. 7/3137, 29. März 1973, S. 20.

765 HDSG 1970 vom 7. Oktober, GVBl. S. 625 und EDVG vom 12. Oktober 1970, GVBl. S. 457.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

markieren soll, so lässt sich dem Art. 15 des EDVG die Eigenschaft als „datenschutzrechtliche Bestimmung" nur schwerlich abstreiten. Anderenfalls müsste dies gegebenenfalls beiden Normen abgesprochen werden und der Beginn der „Datenschutzgesetzgebung" an anderer Stelle gesucht werden.[766]

Festhalten lässt sich, dass in einer Vielzahl von Ländern die Notwendigkeit des gesetzgeberischen Tätigwerdens gesehen wurde. Jedoch war es allein der hessische Gesetzgeber, der von der Regelung des „Datenschutzes" mittels Einzelbestimmungen in Gesetzen absah und sich für die Verabschiedung eines eigenen „Datenschutzgesetzes" entschied, dessen Anwendungsbereich sich auf die Verarbeitung bei grundsätzlich allen öffentlichen Stellen des Landes erstreckte.[767] Das HDSG 1970 bereitete damit auch den Weg für den Datenschutz im Hinblick auf die Abkehr vom Prinzip der integrierten Verarbeitung mittels großer EDV-Anlagen hin zur durch den technologischen Fortschritt ermöglichten dezentralen Verarbeitung.

Auch wenn der These „Datenschutz ist eine originär hessische Erfindung" daher unter Bezugnahme auf die vorhergehenden Ausführungen nur eingeschränkt gefolgt werden kann, soll jedoch die Bedeutung des HDSG nicht geschmälert und jedenfalls der Landesbeauftragte für den Datenschutz bzw. nach dem ersten HDSG der Datenschutzbeauftragte als originär hessische Erfindung gewürdigt werden.[768] Denn unabhängig von einer Diskussion über den Beginn der Datenschutzgesetzgebung, hat der hessische Gesetzgeber mit Einrichtung des Datenschutzbeauftragten – auch wenn dessen Rolle und Kompetenzen kritisiert worden sind – nicht nur die Ausgestaltung der Kontrolle der Einhaltung des Datenschutzes bis

766 Vgl. v. Lewinski, Geschichte des Datenschutzrechts von 1600 bis 1977, in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 211: „die Amtsverschwiegenheit füllte in diesen „Datenschutzgesetzen der ersten Generation" die inhaltliche Lücke, als sie schon so hießen, aber noch keine waren".

767 Angelehnt an Simits, NJW 1971, S. 673, 677, wonach Hessen „einem eigenen „Datenschutzgesetz" den Vorzug" gegeben habe

768 Zum Datenschutz als originär hessische Erfindung vgl. der Hessische Datenschutzbeauftragte Ronellenfitsch im Jahr 2018, vgl. https://www.deutschlandfunkkultur.de/pionier-beim-datenschutzgesetz-eine-originaer-hessische.976.de.html?dram:article_id=409621, abgerufen am 26. Mai 2020; vgl. v. Lewinski, Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz – eine rechtshistorische Perspektive, in: Schmidt/Weichert, Datenschutz, S. 29: „eine bis heute für das deutsche Datenschutzrecht strukturprägende Institution".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

heute geprägt, sondern auch besonderes Bewusstsein für die Gefahren der automatisierten Verarbeitung bewiesen.[769]

II. Die Datenschutzaufsicht als „gemeinsame Entwicklung" in Bund und Ländern

Auf die 1970 in Hessen getroffene Entscheidung für die Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten wurde, wie auch auf die Diskussion in Rheinland-Pfalz und auf Bundesebene, die zur Einrichtung des BfD führte, bereits unter Kapitel D., II. eingegangen.

Die Darstellung unter Kapitel D., II. ist auf die zur Entscheidung für die Fremdkontrolle in den Datenschutzgesetzen von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem BDSG 1977 führenden Gründe beschränkt – da diese vor dem ersten BayDSG verabschiedet worden waren und der bayerische Gesetzgeber sich hieran orientierte.

An dieser Stelle soll auf die allgemein in den Ländern getroffene Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen eingegangen werden. Die Notwendigkeit einer solchen Kontrolle wurde grundsätzlich in allen Ländern gesehen. Eine prägnante Begründung hierfür gibt der erste LfD von Nordrhein-Westfalen *Weyer* in seinem ersten Tätigkeitsbericht.

Der erste Tätigkeitsbericht des LfD NRW *Weyer* datiert auf den 31. März 1980 und fällt damit noch in eine Zeit, in der mit der um sich greifenden ADV viele Hoffnungen verknüpft worden waren. Der LfD NRW beschreibt, wie der Einsatz der ADV geprägt war von der „Zielvorstellung der Rationalisierung, der Wirtschaftlichkeit, einer gegenüber herkömmlichen Verfahren größeren Schnelligkeit und Effektivität unter gemeinsamer Nutzung und Verknüpfung der Datenbestände". Dieser Zielvorstellung würden die Erfordernisse des Datenschutzes „oft diametral" entgegenstehen. Dies habe einen Interessenkonflikt zur Folge, aufgrund dessen die

769 Simitis bezeichnet die Einrichtung des Datenschutzbeauftragten gar als die „wohl wichtigste Neuerung" die mit dem ersten HDSG eingeführt wurde, vgl. Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 678, erklärt diesen aber auch mangels Interventionsmöglichkeiten als „zum schlichten Postamt" degradiert, a.a.O. S. 681; vgl. auch Hondius zum ersten HDSG: „The importance of the Hessian Act is perhaps not so much its specific contents which are in conformity with the main trends in data protection in Europe, but above all the fact that Hesse was the first country to translate ideas into practice.", in: Emerging data protection in Europe, S. 36.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Selbstkontrolle der Verwaltung keine ausreichende Gewähr dafür biete, dass „der Datenschutz stets in dem erforderlichen Umfang berücksichtigt“ werde.[770]

Dabei sei die „Persönlichkeitssphäre der Bürger“ wie aus „zahlreichen Eingaben an den Landesbeauftragten“ hervorgehe im Bereich der nicht-automatisierten Verarbeitung in gleichem Maße bedroht wie im Bereich der ADV. Die vom LfD NRW ausgeübte Kontrolle diene der Gewährleistung der Rechte der Bürger und diene dem Rechtsschutz des Einzelnen. Daher sei im Bereich der nicht-automatisierten Verarbeitung eine Kontrollstelle „im Interesse der Bürger ebenso notwendig“.[771]

Der LfD NRW nimmt dabei aufgrund seiner Zuständigkeit nur Bezug auf die Kontrolle der Verarbeitung bei öffentlichen Stellen. Zwar galt im Jahr 1980, dem Jahr seines ersten Tätigkeitsberichts, bereits das BDSG 1977, jedoch waren die ersten Jahre der Datenschutzgesetzgebung ab 1970 geprägt von den Landesdatenschutzgesetzen, die allein die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen regelten.

So war auch der Einrichtung des Datenschutzbeauftragten in Hessen mit den weiteren Regelungen des ersten HDSG und beispielsweise den Regelungen im bayerischen EDVG von 1970 gemeinsam, dass diese bzw. die Aufgabe des Datenschutzbeauftragten sich auf die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen beschränkten und „nirgends (…) sich auch nur der bescheidenste Ansatz, private Initiativen mit einzubeziehen“ finden lässt.[772]

Dies wurde als verständlich, wenn auch „auf den ersten Blick recht verwunderlich“ bezeichnet, da die Länder mit den angestoßenen gesetzlichen Regelungen nur in die Bereiche eingreifen würden, für die „kaum Zweifel an ihrer Kompetenz“ bestünde.[773] Auch wenn die „Parallelität der Probleme“ bei der Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich „auf der Hand“ liege, so könnten weitere Regelungen eben nur „im Rahmen der von der Verfassung selbst gezogenen Grenzen“ vollzogen werden.[774]

770 Erster Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten NRW, 31. März 1980, S. 1 f.
771 Erster Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten NRW, 31. März 1980, S. 1 f.
772 So Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.
773 Vgl. Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.
774 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677; vgl. auch Erster Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz RLP Drs. 7/3342, 17. Oktober 1974: „Der Landtag hat damit von

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die bereits 1971 kritisierte „Zurückhaltung“ des Bundes in diesem Bereich sollte aber bis ins Jahr 1977 und der Verabschiedung des ersten BDSG 1977 andauern.[775] Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass dem Bereich der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung – trotz der sich abzeichnenden Entstehung von „privater Datenmacht“ – wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde.[776]

Mit Blick auf das 1977 verabschiedete BDSG, aber auch alle dem HDSG und dem LDatG RLP nachfolgenden Datenschutzgesetze, muss wohl sowohl für die Entwicklung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen als auch der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen die „Rolle“ des Föderalismus bei der Entwicklung des Datenschutzrechts hervorgehoben werden.

So sahen die ersten Datenschutzgesetze in Hessen und Rheinland-Pfalz, wenn auch unterschiedlich ausgestaltet, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen vor. Hinter diesen hierdurch vermittelten Schutz für die betroffenen Personen konnte dann auch der Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Kontrolle über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Bundes kaum zurück. Aber auch auf die Frage der Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen dürfte sich die Einrichtung externer Kontrollstellen im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen ausgewirkt haben.

So war bei der Beratung im Innenausschuss auf Bundesebene in Abweichung vom Entwurf der Bundesregierung für ein Bundesdatenschutzgesetz entschieden worden, dass auch die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch eine externe Stelle kontrolliert werden sollte und zwar sowohl für die Verarbeitung zu fremden als auch eigenen Zwecken.[777]

Die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen für eigene Zwecke zuständige Aufsichtsbehörde war nach § 30 Abs. 1 BDSG 1977 nach Landesrecht zu bestimmen; dies galt nach § 40

---

seiner Gesetzgebungskompetenz, soweit sie eindeutig gegeben war, Gebrauch gemacht.“.

775 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 677.

776 Kerkau kritisierte bereits 1970 zu Recht, dass diesem Bereich gar keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde, und merkte an, dass das „Problem einer Aufsicht und damit verbunden das Problem des Datenschutzes (..) daher in der Praxis für die Privatwirtschaft zumindest ebenso dringend wie für die öffentliche Verwaltung“ erscheine, vgl. Automatische Datenverarbeitung (ADV), S. 49.

777 Bericht des Innenausschusses, Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abs. 1 BDSG 1977 auch für die Bestimmung der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen für fremde Zwecke zuständigen Aufsichtsbehörde. Der Bundesgesetzgeber machte darüber hinaus, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen, keine weiteren Vorgaben, wie die Datenschutzaufsicht zu organisieren war. Dies betraf auch die Frage, ob die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen durch allein eine Aufsichtsbehörde erfolgen sollte, die damit den Ländern überlassen war.[778]

Führt man sich vor Augen, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung des ersten BDSG 1977 lediglich Hessen und Rheinland-Pfalz ein Landesdatenschutzgesetz verabschiedet hatten, stellt sich die Frage, weshalb die Länder die Datenschutzaufsicht über die öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zum größten Teil nicht durch eine Institution wahrnehmen ließen. Dabei handelte es sich um eine allein von den Ländern getroffene Entscheidung, die im „Wissen“ um die durch das BDSG vorgegebene Fremdkontrolle der Verarbeitung durch die nicht-öffentlichen Stellen und der von den Ländern gesehenen Notwendigkeit der Fremdkontrolle der Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen auf Landesebene getroffen wurde. Hierauf soll nachfolgend eingegangen werden.

1. Die Datenschutzaufsicht nach den ersten Landesdatenschutzgesetzen

In den ersten Jahren der Datenschutzaufsicht wurde, mit Ausnahme von Hamburg, Bremen und im Jahr 1991 nachziehend Niedersachen, in allen Ländern die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen durch unterschiedliche Institutionen wahrgenommen.[779]

Zu berücksichtigten ist dabei allerdings, dass die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in den Ländern Saarland und Schleswig-Holstein ursprünglich zwar den Innenministern zugewie-

778 Vgl. BT-Drs. 7/1027, S. 16 unter Bezugnahme auf Art. 83, 84 GG.

779 Vgl. hierzu auch Kapitel E., III., 4. zu Bremen und Kapitel E., III., 5. zu Hamburg.; in Niedersachsen wurde die Aufgabe der Aufsicht vom Innenministerium auf den LfD übertragen, allerdings nahm das Innenministerium die im BDSG nicht vorgesehene Funktion einer „Obersten Aufsichtsbehörde“ wahr, vgl. Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten, Drs. 13/303, 31. Dezember 1995, S. 62 dort Fn. 170a.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen worden war, diese die Wahrnehmung der Aufsicht dann jedoch an den LfD des Saarlandes bzw. Schleswig-Holsteins delegiert hatten.[780]

Da die genannten Länder mit dieser Entscheidung die „Minderheit“ in der Bundesrepublik Deutschland stellten, soll am Beispiel Hamburgs darauf eingegangen werden, wie die Bündelung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen-Stellen begründet wurde. Am Beispiel der Regelung im Saarland wird wiedergegeben, wie die Aufgabe der bis zum Jahr 1993 bestehenden Delegation der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen vom Innenminister an den LfD mit der Novelle 1993 begründet wurde.

a) Hamburg

In Hamburg wurde das erste Landesdatenschutzgesetz im Jahr 1981 verabschiedet, womit man „Schlusslicht“ der Länder war (HmbDSG 1981).[781] Da die Vorschriften des BDSG 1977 bereits zum größten Teil ab 1978 Anwendung fanden, war das BDSG nach § 7 Abs. 2 BDSG 1977 mangels landesgesetzlicher Regelungen des Datenschutzes von den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Hamburg bis zum Inkrafttreten des HmbDSG 1981 bei der Ausführung von Bundesrecht zu beachten.

Da nach §§ 30, 40 BDSG 1977 die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörde von den Ländern bestimmt werden musste, musste auch in Hamburg die für die Aufsicht zuständige Behörde bestimmt werden. Die Entscheidung fiel dabei auf die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft als Aufsichtsbehörde im Sinne von §§ 30, 40 BDSG 1977.[782]

Dabei stand Hamburg, wie auch die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz in den Jahren 1970 bzw. 1974, vor der Entscheidung, eine Aufsichtsbehörde für einen Bereich der Verarbeitung (nicht-öffentliche Verarbeitung) zu bestimmen, ohne dass für den Bereich der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Landes bereits ein Landesdatenschutzgesetz

780 Neben Kapitel E., III., 11. zum Saarland und Kapitel E., III., 14. zu Schleswig-Holstein, vgl auch. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 32 f.

781 HmbDSG vom 31. März 1981, GVBl. 1981, S. 71.

782 Anordnung zur Durchführung des Bundesdatenschutzgesetzes vom 20. September 1977, Amtl. Anz. vom 26. September 1977, S. 1433.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

– mit entsprechenden Regelungen zur Aufsicht der Verarbeitung – verabschiedet worden war. Dies gleichwohl unter umgekehrten Vorzeichen, als dass Hessen und Rheinland-Pfalz Kontrollorgane für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zu einem Zeitpunkt bestimmten als es noch an Regelungen über die Verarbeitung und Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen fehlte.

Im Unterschied zu Hessen und Rheinland-Pfalz entschied sich der Hamburger Senat dann aber zeitnah zur Verabschiedung des HmbDSG 1981 dazu, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen anstatt der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft dem mit dem HmbDSG 1981 eingeführten Datenschutzbeauftragten zuzuweisen.[783]

Auf die Gründe für das Zusammenführen der Aufsicht geht der hamburgerische Datenschutzbeauftragte *Schapper* in seinem ersten Tätigkeitsbericht ein.[784] So solle durch das Zusammenführen der Aufsicht nicht nur „Doppelarbeit“ vermieden, sondern auch die „einheitliche Handhabung“ der „– bis auf wenige Abweichungen – identischen Bestimmungen des Bundes- und Landesdatenschutzgesetzes“ sichergestellt werden.[785]

Die Aufsicht durch eine Stelle würde dazu führen, dass die Bürger nicht länger durch die Unterscheidung von Datenschutz im „öffentlichen und privaten Bereich“ überfordert werden – selbst „Kenner“ würden sich schwertun, „bestimmte Vorgänge“ dem Bereich der öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Verarbeitung zuzuordnen.[786] Schließlich sei es häufig von zufälligen Voraussetzungen abhängig, ob das BDSG oder das HmbDSG Anwendung finden würde.[787]

783 Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Datenschutzes vom 25. Mai 1982, Amtl. Anz. 1982, S. 969.

784 Erster Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 11/50, 5. Januar 1983, S. 12.

785 Erster Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 11/50, 5. Januar 1983, S. 12.

786 Erster Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 11/50, 5. Januar 1983, S. 12.

787 Erster Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 11/50, 5. Januar 1983, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Saarland

Mit der Novellierung des Saarländischen Datenschutzgesetzes im Jahr 1993 wurde der LfD dem Landtag angegliedert.[788] Hierdurch sollte dessen Unabhängigkeit, insbesondere im Verhältnis zur Exekutive, gestärkt werden.[789] Zuvor war der LfD dem saarländischen Ministerium des Innern angegliedert. Dieses war auch zur Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständig erklärt worden.[790] Allerdings wurde die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch verwaltungsinterne Anordnung an den LfD delegiert.[791] Die Aufsicht über die Verarbeitung, sowohl bei den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen, war damit beim LfD „zusammengefasst“.

Im Zusammenhang mit der geplanten Angliederung des LfD an den saarländischen Landtag ging der LfD *Schneider* in seinem 13. Tätigkeitsbericht darauf ein, ob er, angegliedert an den Landtag, weiterhin die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen ausüben könne.[792] Dabei vertrat er die Position, dass die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung darstellen würde. Der LfD würde durch die Zuordnung zum Landtag nicht zu einem Organ der Legislative oder gar zum „verlängerten Arm“ des Parlaments werden, die Unabhängigkeit in Sach- und Rechtsfragen bliebe unangetastet und die Dienststelle organisatorisch verselbstständigt. Da das Parlament keine Exekutivbefugnisse erhalte, sei die Gewaltenteilung nicht gefährdet.[793]

Der LfD *Schneider* ging dabei auch auf die seiner Einschätzung nach drohenden Gefahren der „Aufteilung“ der Aufsicht ein. So könne die auch für den „Fachmann“ nicht immer einfache Unterscheidung zwischen

788 § 25 Abs. 3 SDSG 1993, Amtsbl. S. 286.

789 Dies geht auf die Beratung in den Ausschüssen zurück, vgl. Abgeordneter Rischar (SPD), Plenarprotokoll 10/47, 24. März 1993, S. 2604 f.

790 Verordnung über die zuständige Aufsichtsbehörde für die Überwachung der Durchführung des Datenschutzes in nicht-öffentlichen Stellen vom 20. Januar 1978, Amtsbl. S. 91.

791 Fünfzehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 11/59, 23. Januar 1995, S. 7.

792 Dreizehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 10/941, 6. März 1992, S. 5.

793 Dreizehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 10/941, 6. März 1992, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

öffentlicher Verwaltung und privatem Bereich für den Bürger zur Kompetenzfalle werden – diesem könne nicht die Notwendigkeit vermittelt werden, dass die bisherige Organisation der Aufsicht aufgegeben werden müsse. Schließlich würden Verzögerungen in der Interessenwahrnehmung für die Bürger drohen.[794]

Trotz der vorgebrachten Argumente wurde dem LfD nach der Angliederung an den saarländischen Landtag nicht länger die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen übertragen.

Dass sich seine im 13. Tätigkeitsbericht vorgebrachten Befürchtungen teilweise bestätigt hätten, trug der LfD *Schneider* dann in seinem 15. Tätigkeitsbericht vor. So habe er „in Einzelfällen“ immer wieder seine Unzuständigkeit erläutern müssen, bevor er Vorgänge an das zuständige Innenresort abgegeben habe. Dies sei nachteilig und zeitraubend für den Bürger, insbesondere in den Fällen, bei denen es sich um „einheitliche Lebenssachverhalte“ handele, die „in beide Kompetenzbereiche fallen“. Beispiele für solche Konstellationen trug er allerdings nicht vor.[795]

Naheliegend ist aber auch, dass das Innenministerium im Saarland sich trotz der Delegation der Aufsicht an den LfD bis ins Jahr 1993 stets der Möglichkeiten der Einflussnahme gewiss war und von Seiten der Landesregierung die „Hoheit“ der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen keinesfalls abgegeben werden sollte. Dies dürfte wiederum die eigenständige Wahrnehmung der Aufsicht durch das Innenministerium nach der Novelle und Zuordnung des LfD zum Landtag im Jahr 1993 bedingt haben. So wenig wie von der Landesregierung im Jahr 1993 die Bestimmung des LfD als die im Sinne des BDSG zur Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Behörde ins Auge gefasst wurde, so wenig kann wohl für die Zeit vor 1993 – in Abgrenzung zu Organisation der Aufsicht in den Ländern Hamburg und Bremen – von einer „Zusammenfassung“ der Aufsicht beim LfD gesprochen werden.[796]

---

794 Dreizehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 10/941, 6. März 1992, S. 4.

795 Fünfzehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 11/59, 23. Januar 1995, S. 7.

796 So aber der LfD, vgl. Dreizehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 10/941, 6. März 1992,
S. 4 und Fünfzehnter Bericht, Drs. 11/59, 23. Januar 1995, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Die Diskussion um die Organisation der Datenschutzaufsicht

Die Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen, wie beispielsweise in Hamburg, wurde auch in den anderen Ländern bzw. allgemein in der Rechtswissenschaft diskutiert.

Gegen die einheitliche Wahrnehmung der Aufsicht wurde vor allem die Unabhängigkeit der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen angeführt. Auch wenn die LfD in den Ländern zu großen Teilen der Dienst- und/oder Rechtsaufsicht unterlagen, so war die Unabhängigkeit der LfD in den Landesdatenschutzgesetzen normiert. Die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich waren hingegen in den hierarchischen Verwaltungsaufbau eingegliedert und unterlagen damit der Fachaufsicht. Bei den Aufsichtsbehörden, eingerichtet bei den obersten Landesbehörden, war die behördeninterne Hierarchie und damit Weisungsgebundenheit der Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde vergleichbar gegeben.[797]

Würde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zusammengeführt werden, so wären weisungsgebundene und unabhängige Kontrolltätigkeit nicht deutlich voneinander getrennt. Dies sollte jedoch gerade vor dem Hintergrund der gesetzlich geforderten Unabhängigkeit der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen vermieden werden.[798]

Diese für die Trennung der Aufsicht angeführte Argumentation konnte naheliegender Weise nur Bestand haben, solange für die Aufsicht über die öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen unterschiedliche Vorgaben galten und die Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen anders strukturiert war.

Bereits 1987 wurde von *Simitis* festgestellt, dass die Ausgestaltung der Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich einen „Konstruktionsfehler“ enthalte.[799] Neben der personellen und sachlichen Aus-

---

797 Vgl. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 40.

798 In den Ländern Hamburg und Hessen waren die LfD, soweit sie die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen ausübten, ebenfalls weisungsgebunden – hierbei fielen also unabhängige und weisungsgebundene Ausübung der Aufsicht zusammen, vgl. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 40, m.w.N.

799 Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 608.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stattung der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich kritisierte dieser, dass die Aufsichtsbehörden als weisungsgebundene Behörden die in eine wirksame Kontrolle gesetzten Erwartungen nicht erfüllen könnten.[800] Bezug nahm er dabei auf das Volkszählungsurteil des BVerfG, in dem die Bedeutung der unabhängigen Kontrolle für den Schutz der Bürger in Form des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hervorgehoben wurde.[801]

Diese Auffassung und Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden konnte sich jedoch vorerst nicht durchsetzen. Entgegengehalten wurde dieser Ansicht unter anderem, dass unter Anlegen dieser Maßstäbe jede weisungsgebundene behördliche Aufsichtstätigkeit keine wirksame Kontrolle darstellen würde, was dazu führen würde, dass auch beispielsweise die Gewerbeaufsicht als nicht wirksame Kontrolle eingestuft werden müsste.[802]

Die Diskussion um das Zusammenführen der Aufsicht erhielt dann mit der RL 95/46/EG nicht nur neuen Auftrieb, sondern gewann im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie auch an Bedeutung. Wie bereits unter Kapitel D., X., 1. ausgeführt, ging das Urteil des EuGH

800 Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 610.

801 Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 610; hierbei bezog sich das BVerfG allerdings auf den Datenschutzbeauftragten und damit auf die Aufsicht über die öffentlichen Stellen, da im Jahr 1983 die LfD grds. allein die Aufsicht über die öffentlichen Stellen ausübten und auch das Volkszählungsurteil nur die Verarbeitung durch öffentliche Stellen zum Gegenstand hatte – „Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.“, BVerfG – 1 BvR 209/83, Rn. 155; vgl. hierzu auch Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 32.

802 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, 2311, „warum sollte auch die Aufsicht über die Datenverarbeitung unabhängiger sein müssen als die Gewerbeaufsicht sonst oder die Aufsicht über die Beachtung von Umweltrechtsvorschriften?“; v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 52, Rn. 9, „ist die Weisungsfreiheit bei der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich nicht unmittelbar einsichtig; schließlich sind selbst Behörden aus deutlich grundrechtssensibleren Bereichen (Lebensmittelaufsicht, Gesundheitsamt, Jugendhilfe) gerade nicht unabhängig – ders. vermutet die „Herauslösung der Datenschutzaufsicht aus dem mitgliedstaatlichen Verwaltungskontext“ als tieferen Grund für die Anforderung der Weisungsfreiheit, a.a.O.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

im Jahr 2010 auf die Auslegung der in Art. 28 Abs. 1 S. 2 RL 95/46/EG geregelten „völligen Unabhängigkeit" zurück.[803] Dabei war bereits vor der Entscheidung des EuGH ein großer Teil der deutschen Rechtswissenschaft zu der Überzeugung gekommen, dass die Datenschutzaufsicht „völlig unabhängig" sein müsse, und da dies (gerade) auch für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen gelten müsse, ein Zusammenführen der Aufsicht beim LfD naheliegend sei.[804]

So wurde die RL 95/EG/EG teilweise dahingehend ausgelegt, dass eine „Bündelung der Kräfte", also das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen, dem „Willen" bzw. „Geist" der Richtlinie entspreche.[805] Zum einen werde aufgrund der RL 95/46/EG die das BDSG „bisher beherrschende Trennung" von Regelungen über die Verarbeitung durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen zurückgedrängt und wichtige Grundsätze an die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung würden daher einheitlich gelten.[806] Zum anderen liefere die Richtlinie deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die Aufsicht „möglichst konzentriert" von einer Kontrollstelle ausgeübt werden solle. Soweit die RL 95/46/EG nach Art. 28 auch die Beauftragung mehrerer Stellen mit der Aufsicht ermögliche, geschehe dies mit Blick auf föderal konstituierte Mitgliedstaaten.[807] Aber auch in diesen solle die Datenschutzaufsicht „in jedem föderalen Teilbereich auf eine Kontrollstelle beschränkt bleiben".[808] Dies dürfte jedenfalls der Wortlaut der Richtlinie aber nicht erkennen lassen.

---

803 Art. 28 Abs. 1 S. 2 RL 95/46/EG, „Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr.".

804 Vgl. nur Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 30 f., 39, m.w.N.

805 Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft, ZRP 2000,
S. 183, 185.

806 Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft, ZRP 2000,
S. 183; zur Unterscheidung im dt. Datenschutzrecht zwischen Datenschutz im öffentlichen und privaten Bereich und der „entsprechenden" Trennung der Aufsicht vgl. auch Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten,
Drs. 13/303, 31. Dezember 1995, S. 62.

807 Art. 28 Abs. 1 S. 1 RL 95/46/EG, „Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß eine oder mehrere öffentliche Stellen beauftragt werden, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen.".

808 Vgl. Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft, ZRP 2000, S. 183.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch wurde auf die Herausforderung hingewiesen, dass nach Art. 29 Abs. 2 der RL 95/46/EG die nach Art. 29 Abs. 1 RL 95/46/EG einzurichtende Datenschutzgruppe sich aus je einem Vertreter der von den einzelnen Mitgliedstaaten bestimmten Kontrollstellen zusammensetzt, was bei einer Vielzahl von Aufsichtsbehörden, wie in Deutschland, zwingend zu einem gewissen Abstimmungsbedarf führen würde.[809] Ob sich hieraus schließen lässt, dass die Richtlinie eine „weitgehende Konzentration der Datenschutzkontrolle“ anstrebte, erscheint jedoch fraglich.[810] Denn wie beispielsweise aus Art. 29 Abs. 2 S. 3 RL 95/46/EG hervorgeht, sah die Richtlinie für den Fall, dass im Mitgliedstaat mehrere Kontrollstellen bestimmt worden sind, die Möglichkeit vor, dass diese einen gemeinsamen Vertreter benennen. Die Möglichkeit der Errichtung mehrerer Aufsichtsbehörden wurde damit ausdrücklich anerkannt. Die Notwendigkeit der Repräsentation eines Mitgliedstaates mit mehreren Kontrollstellen durch einen gemeinsamen Vertreter ergibt sich schon aus dem Bedürfnis nach Stimmengleichheit der Mitgliedstaaten – die Datenschutzgruppe wäre mithin auch nicht funktionsfähiger gewesen, wenn Vertreter „aller“ Aufsichtsbehörden aufgenommen werden würden, sondern nur „vergrößert“.[811] Da der gemeinsame Vertreter nach Art. 29 Abs. 2 S. 3 RL 95/46/EG auch von den Aufsichtsbehörden mitbestimmt wurde und auch „mit deren Stimme“ sprechen sollte, bestand hierfür schon auch kein Bedürfnis. Ein solches Bedürfnis wäre nur dann naheliegend, wenn die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen bzw. die legislatorischen Anforderungen so wesensverschieden wären, dass ein gemeinsamer Vertreter mithin nicht beide Bereiche repräsentieren könnte – dies würde aber in Widerspruch zur aus der Richtlinie herausgelesenen angestrebten Konzentration der Datenschutzkontrolle stehen.[812]

---

809 Die Datenschutzgruppe sei „primäre Reflexions- und Konsultationsinstanz für alle supranationalen Überlegungen zum Stand und zur Zukunft des Datenschutzes“, vgl. Simitis: Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz, NJW 1997, S. 281, 287; dabei erfolgte die Abstimmung ohne institutionalisierte Verfahrensregelungen wie etwa § 18 BDSG 2018, vgl. Wilhelm, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 18, Rn. 6.

810 So aber Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft,
ZRP 2000, S. 183.

811 Vgl. aber Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft,
ZRP 2000, S. 183.

812 Wobei zu berücksichtigen ist, dass die RL 95/46/EG grundsätzlich keine Differenzierung zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich vornahm.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ob die Richtlinie eine Konzentration der Datenschutzkontrolle im Sinne eines Zusammenführens der Aufsicht über den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich anstrebte, erscheint jedoch auch vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Richtlinie fraglich. So war die Regelung des freien Datenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten immer wieder Bezugspunkt der Bemühungen für eine Datenschutz-Richtlinie. Der freie Datenverkehr sollte durch die Herstellung eines einheitlichen Schutzniveaus gewährleistet werden. Ein unterschiedliches Schutzniveau wurde als ein Hemmnis für die Ausübung von Wirtschaftstätigkeiten verstanden, das den Wettbewerb verfälsche und auch der Erfüllung der Aufgaben der im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts tätigen Behörden entgegenstehe.[813]

Allerdings wurden der Europäischen Union, geprägt vom Verständnis, Garant für den freien Warenverkehr zu sein, mit dem Vertrag von Maastricht und der Maßgabe, die Grundrechte in der Europäischen Union zu gewährleisten, nicht nur neue Aufgaben zugewiesen, sondern diese in bestimmten Maße neu ausgerichtet.[814] Ausdruck dieser Entwicklung ist Art. 1 Abs. 2 der RL 95/46/EG, wonach die Mitgliedstaaten den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten nicht aus Gründen des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten sowie insbesondere dem Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beschränken oder untersagen sollen. Dies ist jedoch nicht dahingehend zu verstehen, dass dem freien Datenverkehr der Vorrang vor dem Schutz der betroffenen Personen eingeräumt wird oder die Richtlinie einen „Abwägungsprozess“ vorsieht.[815] Vielmehr soll die Richtlinie „den Datenaustausch vereinfachen, nicht aber um den Preis eines verminderten Datenschutzes“.[816]

Dies mit einbeziehend lässt sich jedoch festhalten, dass die Richtlinie sich „von Anfang an, schon aus Kompetenzgründen, ganz am nicht-öffentlichen Sektor“ orientiert hatte.[817] So sollten die Anforderungen an die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf das Niveau des

813 Vgl. Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 95/46/EG.
814 Vgl. Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281.
815 Vgl. Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 282.
816 Vgl. Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 282.
817 Vgl. Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schutzstandards für die Betroffenen bei der Verarbeitung durch öffentliche Stellen angehoben werden.[818] Hierzu sollte auch die Aufsicht über die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen beitragen.

Diese sollte nicht länger durch weisungsgebundene Aufsichtsbehörden, sondern durch in „völliger Unabhängigkeit" tätige Kontrollinstanzen wahrgenommen werden.[819] Dass aber Konsequenz hiervon nur sein kann, dass die Aufteilung der Datenschutzaufsicht aufgegeben wird und die Aufsicht „uneingeschränkt" den für die Aufsicht der Verarbeitung im öffentlichen Bereich zuständigen Landesbeauftragten übertragen wird, erscheint jedoch nicht als die allein mögliche Schlussfolgerung.[820] So zeigt allein schon das Beispiel Bayerns, dass die „völlige Unabhängigkeit" der Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich auch anderweitig hergestellt werden kann.

III. Die Datenschutzaufsicht in den Ländern

Vereinzelt hatten die Länder sowohl die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen als auch die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bereits mit dem ersten Landesdatenschutzgesetz auf allein eine Aufsichtsbehörde übertragen, vgl. Kapitel E., II., 1. Bei der Mehrzahl der Länder erfolgte dies jedoch erst in Reaktion auf die RL 95/46/EG bzw. auf das Urteil des EuGH im Jahr 2010 zur „völligen Unabhängigkeit" der Aufsichtsbehörden.[821]

Wie voranstehend gezeigt, war das Zusammenführen der Datenschutzaufsicht nicht von der Richtlinie 95/46/EG vorgegeben und auch der EuGH hatte nur über die Anforderungen an die „völlige Unabhängigkeit" der Datenschutzaufsicht entschieden.

Nachfolgend soll daher wiedergegeben werden, wie die Länder das Zusammenführen der Datenschutzaufsicht in Reaktion auf das Urteil des EuGH im Jahr 2010 – oder falls diese bereits zuvor erfolgt war – begründeten. Aufgrund der Darstellung der Entwicklung der Datenschutzaufsicht

818 Vgl. Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

819 Vgl. Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

820 So aber Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

821 EuGH Urt. v. 9. März 2010, C-518/07.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in Bayern soll an dieser Stelle auch die Organisation der Aufsicht in den Ländern nach dem jeweiligen „ersten" Datenschutzgesetz aufgezeigt werden. Mit Blick auf die im nachfolgenden Kapitel behandelte Frage der weiteren Harmonisierung der Datenschutzaufsicht mit der DSGVO wird darüber hinaus auch die im Jahr 2020 bestehende Organisation der Aufsicht in den Ländern aufgenommen.

1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde ab 1978 die Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich durch die beim Innenministerium angesiedelte Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich wahrgenommen.[822] Für die Aufsicht im öffentlichen Bereich war der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig.[823]

Bereits vor dem Urteil des EuGH zur Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht war die Organisation der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen diskutiert worden. Allerdings wurde von der baden-württembergischen Landesregierung um den Ministerpräsidenten *Oettinger* trotz des bereits eröffneten Vertragsverletzungsverfahrens noch im Jahr 2008 kein „Anlass" gesehen, das Landesdatenschutzgesetz zu ändern.[824] Anders hingegen die SPD-Fraktion, die im Landtag bereits einen Antrag mit dem Ziel der Zusammenlegung der Aufsicht gestellt hatte. Die SPD führte aus, dass das Zusammenführen der Aufsicht notwendig bzw. „notwendiger denn je" sei, da „nur so" Synergieeffekte erzielte werden könnten, „um den ohnehin in Baden-Württemberg personell zu schwach ausgestatteten Datenschutz zu stärken".[825]

822 Verordnung der Landesregierung über die zuständige Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich vom 10. Januar 1978, GBl. 1978, S. 78.

823 Vgl. Erster Tätigkeitsbericht des LfD BW, Drs. 8/830, 30. Dezember 1980, S. 9.

824 Stellungnahme des Innenministeriums auf Antrag der Abgeordneten Rülke u.a. (FDP/DVP), Drs. 14/3487, 5. November 2008, S. 4.

825 Antrag der Fraktion der SPD, Drs. 14/3495, 5. November 2008 – der Antrag der SPD fiel damit mit der Stellungnahme des Innenministeriums zusammen, vgl. vorangehende Fn.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Oktober 2009 erklärte die CDU-Landtagsfraktion dann, dass sie beschlossen habe, die Datenschutzaufsicht beim LfD zu bündeln.[826] Auch die Landesregierung erklärte auf Antrag der SPD-Fraktion, dass beabsichtigt sei, die Aufsicht „baldmöglichst" beim LfD zu bündeln.[827] Einen entsprechenden Gesetzesentwurf legten die Fraktionen von CDU und FDP/DVP schließlich Ende 2010 vor. Dieser sah vor, dass die Zuständigkeit für die Aufsicht beim Landesbeauftragten gebündelt wird.[828] Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Einrichtung eines unabhängigen Datenschutzzentrums unter Leitung des LfD wurde nicht aufgegriffen.[829]

Aus dem Gesetzesentwurf von CDU und FDP/DVP geht hervor, dass als Alternative zur Bündelung der Aufsicht beim LfD die Beibehaltung der Trennung der Aufsicht durchaus gesehen wurde.[830] Allerdings war man der Auffassung, dass durch die Bündelung der Aufsicht deren „Schlagkraft" erhöht werde. So könne eine „einheitliche und größere Datenschutzbehörde" die Mitarbeiter „flexibler und damit effizienter" einsetzen. Es könnten wechselnde Arbeitsschwerpunkte gesetzt und „datenschutzrechtliche Großverfahren", die umfangreicher, komplexer sowie zeit- und personalaufwendiger werden würden, schneller bewältigt werden. Auch hätten Bürger, Behörden, nicht-öffentliche Stellen und behördliche bzw. betriebliche Datenschutzbeauftragte für ihre Anliegen einen einheitlichen Ansprechpartner – aus welchen Gründen dies einen Vorteil darstellen soll wurde jedoch nicht erörtert.[831]

Abgeordnete aller Fraktionen befürworteten in der ersten Beratung zum Gesetzesentwurf die Bündelung der Aufsicht. Effektiver Datenschutz könne nur dann stattfinden, wenn die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen beim LfD zusammengefasst werde.[832]

Nach der Änderung des baden-württembergischen Datenschutzgesetzes im Jahr 2011 ist der LfD sowohl für die Aufsicht über den öffentlichen als

826 Presseerklärung vom 22. Oktober 2009, Vgl. Drs. 14/5333, 23. Oktober 2009 S. 2.
827 Stellungnahme des Innenministeriums auf Antrag der Abgeordneten Stoch u.a. (SPD), Drs. 14/5333, 23. Oktober 2009, S. 2.
828 Drs. 14/7313, 8. Dezember 2010.
829 Drs. 14/7104, 27. Oktober 2010.
830 Vgl. Drs. 14/7313, 8. Dezember 2010, S. 2.
831 Zu diesem Abschnitt, vgl. Drs. 14/7313, 8. Dezember 2010, S. 15.
832 Vgl. Abgeordneter Stoch (SPD), Plenarprotokoll Nr. 107, 16. Dezember 2010, S. 7657 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auch über den nicht-öffentlichen Bereich zuständig, vgl. § 31 Abs. 1 LDSG BW 2011. Der damalige LfD *Klingbeil* begrüßte die Zusammenführung der Aufsichtsbehörden. Hierdurch sei endlich ein seit dem Inkrafttreten des ersten LDSG in Baden-Württemberg am 1. April 1980 bestehender „Geburtsfehler“ der Datenschutzaufsicht korrigiert worden.[833]

Nach Anpassung des LDSG BW an die DSGVO ist der LfD gemäß § 25 Abs. 1 LDSG BW 2018 zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 51 Abs. 1 DSGVO und Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung von Daten bei nicht-öffentlichen Stellen gemäß § 40 BDSG.[834]

2. Berlin

Die Kontrolle der Verarbeitung im öffentlichen Bereich wurde nach dem ersten Berliner Datenschutzgesetz von 1990 durch den Berliner Datenschutzbeauftragten ausgeübt.[835] Die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen war der Senatsverwaltung für Inneres zugewiesen worden.[836]

Bereits 1990 war von den Fraktionen SPD und AL ein Gesetzesentwurf für eine Novellierung des BlnDSG vorgelegt worden, wonach unter anderem dem Datenschutzbeauftragten die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen übertragen werden sollte.[837] Hierdurch sollte bei Privatunternehmen der „gleiche Kontrollstandard“ wie bei öffentlichen Stellen gewährleistet werden. Dabei wurde auch auf die Ausgestaltung der Aufsicht in Hamburg, Bremen und im Saarland Bezug genommen.[838] Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens entfiel diese Regelung jedoch.[839] Vom Datenschutzbeauftragten wurde dies kritisiert, da dem

833 Vgl. 30. Tätigkeitsbericht des LfD BW, Drs. 15/955, 1. Dezember 2011, S. 11.

834 LDSG BW vom 12. Juni 2018, GBl. 2018, S. 173; nach § 12 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Informationen in Baden-Württemberg (LIFG BW) nimmt der LfD auch die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr.

835 Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/277, 22. Januar 1980, S. 2.

836 Vgl. Bericht des Berliner LfD, Drs. 9/248, 29. Dezember 1981, S. 18 und Bericht des Berliner LfD, Drs. 12/76, 31. Dezember 1990, S. 5.

837 Antrag der Fraktion SPD und der Fraktion AL, Drs. 11/717, 28. März 1990, dort § 32.

838 Vgl. Begründung zu § 32 des Gesetzesentwurfs, Antrag der Fraktion SPD und der Fraktion AL, Drs. 11/717, dort § 32.

839 Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten, Drs. 12/76, 31. Dezember 1990, S. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bürger „nach wie vor“ nur schwer zu vermitteln sei, wann er sich an den Datenschutzbeauftragten wenden könne und wann dieser nicht zuständig sei.[840]

Im Jahr 1995 wurde dann schließlich das BlnDSG entsprechend geändert und dem Datenschutzbeauftragten die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen übertragen.[841] Dieser wurde gemäß § 33 Abs. 1 S. 2 BlnDSG 1995 der Rechtsaufsicht des Senats unterstellt. Der Datenschutzbeauftragte war der Ansicht, dass den Bürgern hierdurch eine „einheitliche, möglichst effektive Datenschutzkontrollinstanz zur Verfügung“ gestellt werde.[842] Die bisherige Aufteilung der Aufsicht „stelle eine unnötige Zersplitterung von Aufgaben zu Lasten der Bürger dar“ und sei, wie die Beschwerdepraxis gezeigt habe, „von niemandem nachvollziehbar“.[843]

Nach der Anpassung an die DSGVO ist der Berliner Datenschutzbeauftragte gemäß § 8 Abs. 2 BlnDSG 2018 Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und den öffentlichen Stellen, soweit diese am Wettbewerb teilnehmen und nach § 8 Abs. 1 BlnDSG 2018 auch Aufsichtsbehörde für die öffentlichen Stellen des Landes Berlin.[844]

3. Brandenburg

Zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen war 1992 das Ministerium des Innern bestimmt worden.[845] Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen wurde vom LfD ausgeübt.[846]

---

840 Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten, Drs. 12/76, 31. Dezember 1990, S. 5.

841 § 33 Abs. 1 BlnDSG 1995, GVBl. 1995, S. 404.

842 Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten, Drs. 13/303, 31. Dezember 1995, S. 4.

843 Bericht des Berliner Datenschutzbeauftragten, Drs. 13/303, 31. Dezember 1995, S. 62.

844 BlnDSG vom 13. Juni 2018, GVBl. 2018, S. 418; nach § 18 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (IFG) wird die Aufgabe des Beauftragten für das Recht auf Informationsfreiheit vom Beauftragten für Datenschutz wahrgenommen.

845 § 1 Verordnung über die Regelung von Zuständigkeiten im Datenschutz DS-ZustV vom 10. August 1992, GVBl. II/92, S. 503.

846 §§ 22 – 27 Bbg DSG vom 20. Januar 1992, GVBl. 1992 I, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit Gesetz vom 6. Mai 2010 wurde die Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen mit der Aufsicht über die öffentlichen Stellen beim LfD zusammengeführt.[847]

Dem ging ein langwieriger Gesetzgebungsprozess voraus. So war bereits im Oktober 2008 ein Antrag von der Fraktion DIE LINKE auf Zusammenführung der Aufsicht gestellt worden – dem wiederum ein „zehnjährigen Diskussionsprozess“ zu dieser Frage zu Grunde lag.[848] Die Zusammenführung sollte beim LfD erfolgen, da dieser hierfür prädestiniert sei. So würden sich zunehmend Überschneidungen zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich ergeben, etwa bei Krankenkassen, Banken oder Sicherheitsdiensten. Durch die Zusammenführung der Aufsicht könnten personelle Ressourcen und die „verschiedenen Erfahrungen“ im Datenschutz gebündelt werden. Auch hätten Bürger einen zentralen Ansprechpartner „für ihre Probleme“.[849] Die Landesregierung sprach sich allerdings dafür aus, das Verfahren vor dem EuGH zur Anforderung der „völligen Unabhängigkeit“ abzuwarten – insbesondere sei die Zusammenlegung der Aufsicht aufgrund der „notwendigen Rechtsaufsicht“ auch eine verfassungsrechtliche Frage.[850]

Anfang 2010 legten die SPD-Fraktion und die Fraktion der LINKEN dann gemeinsam einen Gesetzesentwurf vor, der die Zusammenführung der Aufsicht beim LfD vorsah.[851] Aufgrund der „rasanten technischen Entwicklungen“ und der „stark wachsenden Überschneidungen der Aufsichtsbereiche“ sei eine effektive Datenschutzkontrolle nur zu gewährleisten, wenn die bei den Datenschutzkontrollbehörden vorhandenen Ressourcen gebündelt würden.[852] Hierdurch werde auch der Aufwand für Bürger und Unternehmen „bei der Suche der richtigen Aufsichtsbehörde“ reduziert.[853] Daneben falle der Abstimmungsbedarf zwischen den Aufsichtsbehörden weg, was „unnötigen Bürokratieaufwand“ einspare.[854] Hinzukomme, dass die Zusammenlegung der Aufsichtsbereiche geeignet sei, den gestiegenen technischen Anforderungen bei der Realisierung von Datenschutz im

847 Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 25. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 21).
848 Drs. 4/6804, 7. Oktober 2008.
849 Drs. 4/6804, 7. Oktober 2008.
850 Abgeordneter (u. Minister des Innern) Schönbohm (CSU), Plenarprotokoll 4/74, 16. Oktober 2008, S. 5535.
851 Drs. 5/293, 12. Januar 2010.
852 Drs. 5/293, 12. Januar 2010, S. 1.
853 Drs. 5/293, 12. Januar 2010, S. 2.
854 Drs. 5/293, 12. Januar 2010, S. 1 der Begründung des Gesetzesentwurfs.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

privaten Bereich besser Rechnung zu tragen – auf welche technischen Anforderungen hierbei Bezug genommen wird wurde jedoch nicht weiter ausgeführt.[855]

Eine untergeordnete Rolle schien die von Art. 28 Abs. 1 S. 1 der RL 95/46/EG geforderte „völlige Unabhängigkeit" gespielt zu haben. So heißt es hierzu in der Begründung des Gesetzesentwurfs: „Die Übertragung der Kontrolle (…) ist darüber hinaus geeignet, stärker als bisher dem (…) Erfordernis" der in der Richtlinie geforderten „völligen Unabhängigkeit" Rechnung zu tragen.[856] Die Beschreibung „stärker als bisher" ist dabei durchaus zutreffend gewählt worden, da im Gesetzesentwurf noch die Rechtsaufsicht durch den Innenminister vorgesehen war.[857]

Das dem Gesetzesentwurf um circa zwei Monate nachfolgende Urteil des EuGH führte dazu, dass die Rechtsaufsicht im Gesetzesentwurf gestrichen wurde.[858]

Festhalten lässt sich, dass die Frage der Zusammenführung der Aufsicht in Brandenburg bereits einige Jahre vor dem Urteil des EuGH diskutiert worden war, die entsprechende Änderung des Landesdatenschutzgesetzes dann aber erst im Jahr 2010, nach dem Urteil des EuGH, erfolgte.

Nunmehr ist nach § 18 Abs. 1 BbgDSG 2018 der LfD zuständige Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und nach § 18 Abs. 3 BbgDSG 2018 auch Aufsichtsbehörde im Sinne von § 40 BDSG für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.[859]

4. Bremen

In Bremen wurde die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich bereits mit dem ersten Bremischen Datenschutzgesetz (BremDSG) von 1978 beim LfD vereint.[860] Allerdings wurde dennoch von einer „Zweigleisigkeit der Kontrolle" ge-

855 Drs. 5/293, 12. Januar 2010, S. 1 der Begründung des Gesetzesentwurfs.
856 Drs. 5/293, 12. Januar 2010, S. 1 der Begründung des Gesetzesentwurfs.
857 Drs. 5/293, 12. Januar 2010, Art. 1 Nr. 8 b).
858 Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen SPD und DIE LINKE, Drs. 5/923, 14. April 2010, S. 2.
859 Nach § 11 Abs. 1 S. 2 des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG Brandenburg) nimmt der LfD die Aufgabe des Landesbeauftragten für das Recht auf Akteneinsicht wahr.
860 Durch Verordnung des Bremer Senats vom 29. Mai 1978, vgl. Erster Jahresbericht des LfD vom 31. März 1979, Drs. 9/1028, S. 3, dennoch wurde von einer

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sprochen, da neben dem LfD ein parlamentarischer Datenschutzausschuss bestellt wurde – zu dessen Tätigkeit das BremDSG jedoch keine weiteren Bestimmungen traf.[861] Der LfD führte dazu aus, dass der Ausschuss nach „parlamentarischen Verfahrensweisen“ und der „Datenschutzbeauftragte“ weisungsfrei mit speziellen Überwachungskompetenzen arbeiten würden.[862] Die Zusammenlegung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen sei aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten „besonders in einem Stadtstaat“ geboten. Auch würde die Zusammenlegung der Aufsicht garantieren, dass Wirtschaft und Verwaltung mit gleichen Maßstäben gemessen werden würden.[863]

In Reaktion auf das Urteil des EuGH wurde die Unabhängigkeit des LfD mit dem Gesetz zur Änderung des BremDSG von 2010 in § 25 BremDSG, insbesondere bei der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen, festgelegt.[864]

Die Zuständigkeit des LfD ist im Bremischen Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung (BremDSGVOAG) in § 21 Abs. 1 für die Aufsicht über die öffentlichen Stellen und in § 21 Abs. 2 für die nicht-öffentlichen Stellen geregelt.[865]

5. Hamburg

Auf die Gründe, die in Hamburg bereits 1981 zum Zusammenführen der Aufsicht geführt haben, wurde bereits unter E., II., 1., a) eingegangen.

Aufgrund des Urteils des EuGH im Jahr 2010 wurde die Unabhängigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz hervorgehoben, vgl. § 22 Abs. 1 S. 2 HmbDSG 2011.

„Zweigleisigkeit der Kontrolle“ gesprochen, jedoch aufgrund der Kombination des LfD mit einem parlamentarischen Datenschutzausschuss, vgl. a.a.O., S. 6.

861 Erster Jahresbericht des LfD Bremen vom 31. März 1979, Drs. 9/1028, S. 6.

862 Erster Jahresbericht des LfD Bremen vom 31. März 1979, Drs. 9/1028, S. 6.

863 Erster Jahresbericht des LfD Bremen vom 31. März 1979, Drs. 9/1028, S. 18.

864 Zu Grunde liegender Gesetzesentwurf vgl. Drs. 17/1491, 26. Oktober 2010, Brem.GBl. 2010, S. 573.

865 Brem. GBL. S. 131; nach § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (BremIFG) nimmt der LfD auch die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zuständigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen ist in § 19 Abs. 2 HmbDSG 2018 geregelt.[866]

6. Hessen

Wie bereits ausgeführt, wies Hessen mit der Errichtung der Institution des Datenschutzbeauftragten bereits 1970 den Weg in der Datenschutzaufsicht. Die Aufgaben des Datenschutzbeauftragten waren in § 23 des HDSG 1970 geregelt.

Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde den Regierungspräsidien Darmstadt, Kassel und Gießen übertragen.[867] Mit der Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem BDSG und anderen Gesetzen zum Datenschutz wurde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zum 1. März 2005 dem Regierungspräsidium Darmstadt übertragen.[868]

In Reaktion auf das Urteil des EuGH zur Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich und anlässlich des 40. Jahrestags des ersten HDSG verabschiedeten die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemeinsam die sog. „Wiesbadener Erklärung" vom 8. Oktober 2010.[869] Danach sollte die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen „unter dem Dach" des Datenschutzbeauftragten zusammengeführt werden.[870]

---

866 HmbGVBl. S. 145; nach § 14 Abs. 2 des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG) überwacht der Beauftragte für den Datenschutz auch die Einhaltung der Vorschriften des HmbTG.

867 Anordnung über die zuständige Aufsichtsbehörde nach den §§ 30 und 40 des Bundesdatenschutzgesetzes BDSG vom 10. Januar 1978, GVBl. 1978, S. 49.

868 GVBl. I S. 90; Achtzehnter Bericht der Landesregierung über die Tätigkeit der für den Datenschutz im nicht öffentlichen Bereich in Hessen zuständigen Aufsichtsbehörden vom 5. Dezember 2005, Drs. 16/4752, S. 4.

869 Wiesbadener Erklärung zur Neuordnung des Datenschutzes in Hessen der Fraktionen der CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, abgedruckt in: Kartmann/Ronellenfitsch, 40 Jahre Datenschutz in Hessen, S. 81; vgl. auch 39. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 18/3847, 18. März 2011, S. 12 – dort allerdings auf den 8. Oktober 2011 datiert und im 40. Tätigkeitsbericht auf den 7. Oktober 2010, vgl. Drs. 18/5409, 20. März 2012, S. 24.

870 Vgl. 39. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 18/3847, 18. März 2011, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ein bereits 2009 von der Fraktion der SPD eingebrachter Gesetzesentwurf mit dem Ziel der Zusammenlegung der Aufsicht wurde mit einem Änderungsantrag, den die Wiesbadener Erklärung unterzeichnenden Fraktionen gemeinsam einbrachten, verabschiedet und die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen im Jahr 2011 dem Datenschutzbeauftragten übertragen.[871] Der Hessische Datenschutzbeauftragte *Ronellenfitsch* betonte, dass es nun darauf ankomme, die mit der Zusammenlegung der Aufsicht verknüpfte Hoffnung auf eine Verbesserung des Datenschutzes zu erfüllen.[872] Ausführlich wies er dabei jedoch auch auf die Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich hin, um „die rechtlichen Schwierigkeiten, vor die sich der Datenschutz aus einer Hand gestellt sieht“, aufzuzeigen.[873]

Mit Blick auf die in Bayern bestehende räumliche Trennung zwischen dem Landesamt in Ansbach und dem LfD in München soll an dieser Stelle noch auf die auch in Hessen vor der Zusammenlegung der Aufsicht bestehende räumliche Trennung zwischen dem Regierungspräsidium in Darmstadt als Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und dem Datenschutzbeauftragten mit Sitz in Wiesbaden eingegangen werden.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte *Ronellenfitsch* ging auf die mit der Zusammenlegung einhergehenden Herausforderungen im 40. Tätigkeitsbericht ein. So wurden die im Dezernat Datenschutz beim Regierungspräsidium eingesetzten Mitarbeiter zur Dienststelle des Datenschutzbeauftragten abgeordnet. Auch mangels geeigneter Räumlichkeiten in Wiesbaden richtete der Datenschutzbeauftragten allerdings übergangsweise eine Außenstelle in Darmstadt ein. Dies ging mit verschiedenen Herausforderungen, wie beispielsweise der IT-Einbindung, einher. Von den im Dezernat Datenschutz tätigen Beschäftigten entschieden sich lediglich drei Mitarbeiter für einen Wechsel nach Wiesbaden, was zur Folge hatte, dass neues Per-

871 Drs. 18/375, 29. April 2009, Änderungsantrag mit Drs. 18/3869, 22. März 2011, GVBl. I S. 208.

872 40. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 18/5409, 20. März 2012, S. 23.

873 40. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 18/5409, 20. März 2012, S. 23; gleichwohl hatte der Datenschutzbeauftragte Ronellenfitsch bereits 2010 das Zusammenführen der Aufsicht beim Datenschutzbeauftragten empfohlen, vgl. Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle,
Drs. 18/375, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sonal gefunden werden musste.[874] Die Zusammenlegung ging mit „hohen Anforderungen" einher und stellte, so der Datenschutzbeauftragten, eine „– wenn auch gerne übernommene – Verpflichtung und Last" dar und war nicht die „Erfüllung eines fachimperialistischen Wunschtraums".[875]

Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Hessischen Beauftragten für Datenschutz wurden 2018 im Gesetz zur Anpassung an die DSGVO in § 13 Abs. 1 HDSIG geregelt.[876] An dessen Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen wurde festgehalten.[877]

7. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern trat im Jahr 1992 das erste Landesdatenschutzgesetz (DSG M-V) in Kraft. Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen wurde danach dem LfD zugewiesen. Für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde das Innenministerium für zuständig erklärt.[878]

Mit der Änderung des DSG M-V im Jahr 2004 wurde der LfD auch zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bestimmt.[879] Das Zusammenführen der Aufsicht erfolgte zwar nicht vor dem Hintergrund des Urteils des EuGH zur „völligen Unabhängigkeit" der Aufsicht, aber doch aufgrund der Vorgaben der RL 95/46/EG.[880] Auch sollten hierdurch Ressourcen gebündelt und eine „Vereinfachung" für die Bürger erreicht werden.[881]

Die Bündelung der Aufsicht wurde vom LfD begrüßt, der die Aufteilung der Aufsicht als für den Bürger „verwirrende Angelegenheit" bezeich-

874 40. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 18/5409, 20. März 2012, S. 26 ff.
875 41. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 18/7202, 4. April 2013, S. 25.
876 HDSIG vom 3. Mai 2018, GVBl. 2018, S. 82.
877 Nach § 89 HDSIG nimmt der Hessische Datenschutzbeauftragte auch die Aufgabe des Hessischen Informationsfreiheitsbeauftragten war.
878 Erster Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 1/3950, 6. Januar 1994, S. 10.
879 GVOBl. M-V, S. 505.
880 Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 4/1168, 29. April 2004, S. 6 – allerdings war man der Auffassung, die Unabhängigkeit des LfD sei dadurch sichergestellt, dass die Staatsaufsicht auf eine Rechtsaufsicht durch die Landesregierung beschränkt bleibe, vgl. a.a.O.
881 Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 4/1168, 29. April 2004, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nete.[882] Der Bürger könne mit der Zusammenlegung der Aufsicht unbürokratisch und bürgerfreundlich „Datenschutz aus einer Hand“ erhalten.[883] Der LfD erklärte, dass durch die Zuweisung der Aufsicht die „Chance“ bestanden habe, durch „Nutzung des vorhandenen personellen und fachlichen Potentials Synergieeffekte für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zu erzielen“.[884]

Diese „Chance“ des Wissenstransfers aus den Erfahrungen über die Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich wurde jedoch nicht genutzt – so wurde zwar ein Mitarbeiter des höheren Dienstes aus dem Innenministerium zur Dienststelle des LfD versetzt, dieser musste sich jedoch, da es sich nicht um den „bisherigen Amtsinhaber“ handelte, erst in das Aufgabengebiet einarbeiten.[885]

In Reaktion auf das Urteil des EuGH im Jahr 2010 wurde dann die Unabhängigkeit des LfD durch Aufhebung der Rechtsaufsicht hervorgehoben.[886] Mit dieser Gesetzesänderung wurde auch der Datenschutzbeirat beim LfD eingeführt.[887]

Mit der Änderung des DSG M-V im Jahr 2018 wurden die Aufgaben des LfD in § 19 DSG M-V geregelt.[888] Der LfD ist nach § 19 Abs. 1 DSG M-V Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und nach § 19 Abs. 2 DSG M-V Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.

8. Niedersachsen

In dem im Jahr 1978 verabschiedeten ersten niedersächsischen Datenschutzgesetz (NDSG) wurde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen dem LfD übertragen.[889] Mit Runderlass des Ministers des Innern waren 1977 die Bezirksregierungen zu den Aufsichtsbehörden

882 Vgl. Sechster Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 4/1137, 27. April 2004, S. 9.
883 Vgl. Sechster Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 4/1137, 27. April 2004, S. 9.
884 Vgl. Siebter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 4/2078, 23. Januar 2006, S. 7.
885 Vgl. Siebter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 4/2078, 23. Januar 2006, S. 7.
886 § 33a S. 2 DSG M-V 2004, wurde gestrichen, vgl. GVOBl. M-V, S. 277.
887 Vgl. § 33b DSG M-V 2011, GVOBl. M-V, S. 277; vgl. hierzu auch unter Kapitel D., XIII.
888 GVOBl. M-V, S. 193; nach § 14 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V) ist der LfD zugleich auch Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit.
889 Niedersächsisches Datenschutzgesetz vom 26. Mai 1978, GVBl. S. 421.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bestimmt worden.[890]

Bereits im Jahr 1991 wurden dann dem LfD die Aufgaben der Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich, unter der Fachaufsicht der niedersächsischen Landesregierung, übertragen.[891]

Hintergrund der Übertragung der Aufsicht an den LfD war unter anderem die bisherige Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit durch die Bezirksregierungen. Diese wurde als „sicherlich ehrenhaft", allerdings nicht den Anforderungen an eine „vernünftige Kontrolle" gerecht werdend bezeichnet.[892]

Der LfD *Dronsch* erklärte die „Abkehr von der Zersplitterung auf die vier niedersächsischen Bezirksregierungen" als für dringend erforderlich. Gleichwohl sprach er sich dafür aus, dass „nach einiger Zeit praktischer Erfahrung" geprüft werden sollte, ob die Bündelung der Aufsicht beim LfD die beste Lösung sei.[893]

Nach einjähriger Aufsichtstätigkeit über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen erklärte er, dass die Erfahrungen „fast ausnahmslos positiv" seien. So hätten die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Bezirksregierungen bei der Datenschutzkontrolle vereinheitlicht und die Erfahrungen aus dem öffentlichen Bereich fruchtbar eingebracht werden können.[894]

Eine ausführliche Bewertung der Erfahrungen nach der Zusammenlegung der Aufsicht erfolgte dann im zwölften Tätigkeitsbericht des LfD.[895]

So seien vor der Gesetzesänderung Eingaben aus dem privaten Bereich beim LfD eingegangen – nun könnten Fälle einheitlich bearbeitet werden. Dies gelte nicht nur für materiell-rechtliche, sondern insbesondere auch für technisch-organisatorische Fragen, bei denen das Anlegen eines einheitlichen Maßstabes sowie umfassende EDV-Kenntnisse erforderlich

890 Runderlass vom 29. November 1977, Nds. MBl. S. 1488.

891 Beschluss vom 17. Dezember 1991, Nds. MBl. 1992, S. 230, in Kraft getreten am 1. Januar 1992; die gesetzliche Grundlage hierfür wurde mit § 18 Abs. 6 des NDSG 1991 geschaffen.

892 Abgeordneter Kempmann (DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 12/12, 11. Dezember 1990, S. 945.

893 Elfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 12/4400, 7. Januar 1993, S. 17.

894 Elfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 12/4400, 7. Januar 1993, S. 196.

895 Zwölfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 13/610, 30. Dezember 1994, S. 251.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

seien. In der Dienststelle sei nun derselbe Mitarbeiter oft sowohl für den privaten als auch den öffentlichen Datenschutz zuständig, was eine Schwerpunktsetzung mit sich bringe und damit eine spürbare Verstärkung der Kontrolltätigkeit im privaten Bereich.[896]

Die Bündelung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen beim LfD sei gerade auch im Vergleich zur Aufsicht durch die Bezirksregierungen vorzugswürdig, da sich die datenverarbeitenden Stellen weder an Landes- noch an Bezirksgrenzen orientieren würden. So müssten aufgrund der Zentralisierung die „immer wieder (…) gleichen Fragestellungen“ nur einmal bearbeitet werden. Auch in Bezug auf die Kommunikation mit den Aufsichtsbehörden der anderen Länder, unter anderem über den Düsseldorfer Kreis – an deren Beratungen dem LfD durch das niedersächsische Innenministerium die Möglichkeit der Teilnahme „zugestanden“ worden war –, sei die Kommunikation durch eine zentrale Landesbehörde von Vorteil.[897]

Er erklärte weiter, dass die Kontrolle über die öffentlichen Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen, nun nicht länger durch den (nur) für den öffentlichen Bereich zuständigen LfD ausgeübt werde – was die Gefahr der unterschiedlichen Auslegung des BDSG mit sich gebracht hätte.[898] Auch sei die gebündelte Zuständigkeit des LfD im Hinblick auf die zunehmenden informationellen Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Stellen von Vorteil.[899]

Dass der LfD, soweit dieser als Aufsichtsbehörde über die Verarbeitung bei den öffentlichen-Stellen tätig werde, der Fachaufsicht unterliege, sei „sicher nicht unproblematisch“, habe in Niedersachsen aber bisher nicht zu Konflikten geführt. Auch sei das Ministerium als oberste Aufsichtsbehörde nicht in der Lage und habe auch nicht die Aufgabe, die Vielzahl der auflaufenden Fälle aufzuarbeiten. Bei Grundsatzfragen sei „ohnehin zumeist eine bundesweite Abstimmung nötig“, so dass die „Einschaltung der obersten Aufsichtsbehörde durch den LfD zum Zweck der Thematisierung im „Düsseldorfer Kreis“ selbstverständlich“ sei.[900]

In Reaktion auf das Urteil des EuGH erklärte das niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport, dass es keinerlei fachaufsichtsrechtliche

896 Zwölfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 13/610, 30. Dezember 1994, S. 252.
897 Zwölfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 13/610, 30. Dezember 1994, S. 252.
898 Dies war in §§ 15, 18 NDSG 1978 geregelt.
899 Zwölfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 13/610, S. 252.
900 Vgl. Zwölfter Bericht über die Tätigkeit des Nds. LfD, Drs. 13/610, S. 253.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Weisungen mehr erteilen werde und sich auch aus dem Düsseldorfer Kreis zurückziehen werde.[901]

Mit dem „Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz" wurde der LfD dann 2011 zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen erklärt.[902] Darüber hinaus wurde auch die niedersächsische Verfassung geändert. So wurde in Art. 62 Abs. 4 S. 3 der Niedersächsichen Verfassung geregelt, dass dem LfD durch Gesetz die Aufgabe übertragen werden kann, „die Durchführung des Datenschutzes bei der Datenverarbeitung nicht öffentlicher Stellen und öffentlich-rechtlicher Wettbewerbsunternehmen zu kontrollieren".[903] Hierdurch sollte auch die Zuständigkeit für den nicht-öffentlichen Bereich in den Verfassungsrang erhoben werden.[904]

Bei der 2018 verabschiedeten Novellierung des NDSG wurde die Organisation der Datenschutzaufsicht in Niedersachsen beibehalten. Danach leitet der LfD gemäß § 18 Abs. 1 S. 1, 2 NDSG 2018 sowie § 22 S. 1 NDSG 2018 eine von der niedersächsischen Landesregierung unabhängige oberste Landesbehörde, die Aufsichtsbehörde sowohl für die Verarbeitung bei den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen ist.

9. Nordrhein-Westfalen

Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen wurde in Nordrhein-Westfalen durch einen Landesbeauftragten für den Datenschutz ausgeübt.[905]

Der Regierungspräsident Arnsberg wurde für die nicht-öffentlichen Stellen in den Regierungsbezirken Arnsberg, Detmold und Münster und der Regierungspräsident Köln für die nicht-öffentlichen Stellen in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln zur zuständigen Aufsichtsbehörde erklärt. Oberste Aufsichtsbehörde war das Innenministerium.[906]

---

901 Vgl. 20. Tätigkeitsbericht des Nds. LfD, Drs. 16/4240, 8. Dezember 2011, S. 9.
902 Vgl. § 22 Abs. 6 NDSG 2011, GVBl. S. 210.
903 Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsstellung der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 30. Juni 2011, Nds. GVBl. S. 210.
904 Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs der Fraktionen CDU und FDP, Drs. 16/3417, 8. März 2011, S. 5.
905 Vgl. Erster Tätigkeitsbericht des LfD NRW vom 31. März 1980, S. 11.
906 Erster Bericht der Landesregierung über die Tätigkeit der für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zuständigen Aufsichtsbehörden, MMV 10/2589,

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Zuständigkeitsverteilung war nach dem ersten Tätigkeitsbericht der Landesregierung für die Bürger wohl „zuweilen überraschend“. Sie füge sich aber, so die Landesregierung, in die Unkenntnis über die vom Bürger häufig vermutete, gerade nicht gegebene Zuständigkeit des LfD bzw. BfD für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen ein.[907]

Allerdings wurde bereits im Jahr 2000 die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf den LfD übertragen, der insoweit der Aufsicht des nordrhein-westfälischen Innenministeriums unterstand.[908]

Die Präsidenten der Regierungspräsidien Arnsberg und Köln hatten sich im Gesetzgebungsverfahren deutlich gegen die Zusammenführung der Aufsichtsbehörden ausgesprochen und wurden dabei vom nordrhein-westfälischen Innenminister unterstützt.[909] Sie brachten vor, dass die Bezirksregierungen über mehr als 20 Jahre Erfahrung und Wissen aus der Datenschutzaufsicht über den nicht-öffentlichen Bereich verfügen würden. Durch die Aufteilung der Aufsicht zwischen Arnsberg und Köln sei eine größere räumliche Nähe zu den Unternehmen gegeben, als dies bei einer zentralisierten Aufsicht durch den LfD der Fall wäre. So könnten Zeitverluste durch eine weitere Anreise, die eine Verringerung der Effektivität und Anzahl der Prüfungen zur Folge hätte, vermieden werden.[910]

Auch wenn Synergieeffekte durch die Bündelung der Aufsicht beim LfD nicht bestritten wurden, so wurde argumentiert, dass Synergieeffekte auch bei der Ausübung der Aufsicht durch die Bezirksregierungen bestehen würden. Dort würde durch die Nähe zum Gewerberecht sowie zum Medizinal- und Pharmaziebereich Erfahrungswissen aus anderen Sachgebieten eingebracht, das datenschutzrechtlichen Prüfungen in diesen Bereichen zugutekommen würde.[911]

Dezember 1989, S. 3; § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem BDSG vom 29. September 1992, GV NRW. 1992, S. 369.

907 1. Bericht der Landesregierung über die Tätigkeit der für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zuständigen Aufsichtsbehörden, MMV 10/2589, Dezember 1989, S. 25.

908 § 22 Abs. 6 S. 3 DSG NRW 2000.

909 Vorlage 12/3154 des Innenministeriums vom 24. Januar 2000; Zuschrift 12/3689, 31. Januar 2000 und Zuschrift 12/3693, 2. Februar 2000.

910 Vgl. Vorlage 12/3154 des Innenministeriums vom 24. Januar 2000, Schreiben der Regierungspräsidenten der Bezirksregierungen Arnsberg und Köln.

911 Vgl. Vorlage 12/3154 des Innenministeriums vom 24. Januar 2000, Schreiben der Regierungspräsidenten der Bezirksregierungen Arnsberg und Köln.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aus den eingeholten Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf für die Änderung des Datenschutzgesetzes aus dem Jahr 1999, der noch keine Zusammenführung der Aufsicht vorgesehen hatte, sticht die Stellungnahme des LfD Schleswig-Holstein *Bäumler* hervor.[912] Dessen Stellungnahme datiert auf den 12. Januar 2000 und erfolgte damit nur kurze Zeit nachdem der LfD Schleswig-Holstein durch Gesetz vom 25. November 1999 durch den Landtag zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bestimmt wurde.[913] Der LfD Schleswig-Holstein *Bäumler* bezeichnete die im Gesetzesentwurf vorgesehene „Beibehaltung des Dualismus" als „nicht nur rückwärtsgerichtet, sondern geradezu anachronistisch".[914]

Er begründete dies mit der „Konvergenz" der Verarbeitung durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen durch Outsourcing, Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Nutzung gemeinsamer Medien. Auch würden allein die LfD in der Öffentlichkeit als kompetente und vertrauenswürdige Interessenvertreter der Datenschutzbelange wahrgenommen.[915]

Die „Zersplitterung" der Aufsicht in vier Behörden sei eine „nicht zu verantwortende Vergeudung öffentlicher Ressourcen" – ein rationalerer Mitteleinsatz könne dazu führen, dass das insbesondere im nicht-öffentlichen Bereich bestehende „massive Vollzugsdefizit" gemildert werden könne. Schließlich wirke sich die Zweiteilung der Aufsicht auch dahingehend auf die „datenverarbeitende Wirtschaft" aus, dass diese bei einem datenschutzrechtlich relevanten Vorgang unter Umständen mit mehreren Datenschutzbehörden und deren nicht abgestimmten Positionen konfrontiert werde.[916]

Die Entscheidung für das Zusammenführen der Aufsicht wurde in Nordrhein-Westfalen dann jedoch vor allem damit begründet, dass hierdurch ein (zentraler) Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger

912 Drs. 12/4476, 2. Dezember 1999.
913 Vgl. Gesetz zur Errichtung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz, GVBl. SH 1999, S. 414 ff.
914 Stellungnahme des LfD Schleswig-Holstein vom 12. Januar 2000, Zuschrift 12/3641, S. 2 f.
915 Stellungnahme des LfD Schleswig-Holstein vom 12. Januar 2000, Zuschrift 12/3641, S. 2 f.
916 Vgl. zu diesem Absatz: Stellungnahme des LfD Schleswig-Holstein vom 12. Januar 2000, Zuschrift 12/3641, S. 2 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

geschaffen werde.[917] So begrüßte dies auch die LfD NRW *Sokol* als „bürgerfreundliche Bündelung“ bzw. als serviceorientiert „aus einer Hand“.[918]

Die Aufsicht über die Tätigkeit des LfD im nicht-öffentlichen Bereich durch das Innenministerium wurde mit Hinweis auf das Rechtsstaatsprinzip begründet.[919]

Aufgrund der Entscheidung des EuGH im Jahr 2010 zur Unabhängigkeit der Aufsicht wurden die Regelungen zur Aufsicht durch das Innenministerium und dessen Weisungsbefugnisse aufgehoben.[920]

Die Zuständigkeit des LfD wurde 2018 in § 26 DSG NRW geregelt.[921] Dessen Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen wurde beibehalten.[922]

10. Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hatte sich 1974 entgegen dem hessischen „Vorbild“ nicht für einen Landesbeauftragten für den Datenschutz, sondern für einen Ausschuss für Datenschutz entschieden.[923] Diesem wurde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen übertragen. An die Stelle des Ausschusses trat im Jahr 1991 eine Datenschutzkommission.[924]

---

917 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung, Drs. 12/4780, 10. April 2000, S. 62.

918 15. Datenschutzbericht der LfD NRW, Vorlage 13/0479, 20. Februar 2001, S. 2, 4.

919 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung, Drs. 12/4780, 10. April 2000, S. 62.

920 Vgl. § 22 Abs. 5 DSG NRW 2011, GV. NRW, S. 338, vgl. 21. Datenschutzbericht des LfD NRW, S. 6 f.

921 Nach § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) ist der LfD auch Beauftragter für das Recht auf Informationen.

922 DSG NRW vom 25. Mai 2018, GV. NRW, S. 244, ber. 278 und S. 404.

923 § 6 LDatG 1974, GVBL, S. 31, vgl. Erster Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz nach § 9 des Gesetzes gegen missbräuchliche Datennutzung (Landesdatenschutzgesetz), Drs. 7/3342, 17. Oktober 1974, S. 3.

924 Vgl. Sechster Tätigkeitsbericht nach § 21 des Landesgesetzes zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Landesdatenschutzgesetz) Rheinland-Pfalz, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde durch die Bezirksregierungen ausgeübt.[925] Oberste Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich war das Ministerium des Innern und Sport. Im Jahr 2000 kam es zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung, aus der die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) in Trier hervorging. Diese wurde zur landesweit zuständigen Aufsichtsbehörde für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen erklärt.[926] Das Ministerium des Innern und für Sport blieb oberste Aufsichtsbehörde.

Die Zuständigkeit des LfD für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen ist nunmehr in § 15 Abs. 1 LDSG RLP 2018 geregelt.[927] Nach § 15 Abs. 2 LDSG RLP 2018 ist der LfD auch Aufsichtsbehörde im Sinne von § 40 BDSG und für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständig.[928] Der LfD wird nach § 18 LDSG RLP 2018 durch eine aus acht Mitgliedern bestehende Datenschutzkommission unterstützt.

11. Saarland

Zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen war in Saarland das Ministerium für Inneres und Sport bestimmt worden.[929] Die Aufsicht war allerdings bis 1993 an den Landesbeauftragten für Datenschutz, der die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen ausübte, übertragen und dann diesem 1993 trotz dessen offenen Widerspruchs entzogen worden.[930] In der Folge war die Datenschutzkon-

925 Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundesdatenschutzgesetz vom 29. September 1992, GVBl. 1992, S. 369; Vgl. Drs. 11/1665, 10. Oktober 1988.

926 Erster Tätigkeitsbericht der ADD über den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, S. 8.

927 Nach § 19 Abs. 1 S. 2 des Landestransparenzgesetzes (LTranspG) RLP ist der LfD auch Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit.

928 Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz vom 8. Mai 2018, GVBl. 2018, S. 93.

929 Verordnung über die zuständige Aufsichtsbehörde für die Überwachung der Durchführung des Datenschutzes in nicht-öffentlichen Stellen vom 20. Januar 1978, Amtsbl. S. 91; Erster Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich Saarland, September 2003, S. 9.

930 Vgl. Dreizehnter Bericht über die Tätigkeit des LfD Saarland, Drs. 10/941, 6. März 1992, S. 4, Fünfzehnter Bericht Drs. 11/59, 23. Januar 1995, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

trolle aufgeteilt und wurde durch das Innenministerium ausgeübt.[931] Auf die Entwicklung der Aufsicht wurde bereits unter E., II., 1., b) eingegangen.

Im Jahr 2009 wurde dann von der saarländischen Landesregierung die Zusammenlegung der Datenschutzaufsicht für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich beschlossen.[932] Dies zog sich allerdings noch bis in das Jahr 2011 hin. Damit einhergehend wurde das Unabhängige Datenschutzzentrum Saarland gegründet.[933]

Die Zusammenlegung wurde damit begründet, dass zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zunehmend elektronischer Datenaustausch stattfinden würde – dies erfordere immer öfter eine einheitliche Beratung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.[934]

Auch würde den rat- und hilfesuchenden Bürgerinnen und Bürgern „erspart bleiben“, zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Datenschutzbelangen zu unterscheiden und verschiedene Datenschutzkontrollstellen aufsuchen zu müssen. Schließlich würden sich aus der Zusammenlegung Synergieeffekte ergeben und die Effizienz verbessert werden.[935]

Der LfD ist nach der Anpassung des SaarlDSG an die DSGVO nach § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SaarlDSG 2018 Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SaarlDSG 2018 Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen. An der Institution des Unabhängigen Datenschutzzentrums wurde festgehalten. Dieses wird nach § 16 Abs. 1 S. 3 SaarlDSG vom LfD geleitet.[936]

---

931 Durch Verordnung vom 24. Januar 2006 Amtsbl. S. 174, Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten.

932 23. Tätigkeitsbericht des LfDI Saarland, Drs. 14/425, 13. April 2011, S. 11, diese war bis dahin beim Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten angesiedelt, vgl. 24. Tätigkeitsbericht Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland vom 26. Juni 2013, S. 3.

933 24. Tätigkeitsbericht Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland vom 26. Juni 2013, S. 12; diesem stand der Landesbeauftragte vor, vgl. § 25 Abs. 1 SDSG 2011, Amtsbl. I S. 184.

934 Vgl. Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes zur Änderung des Saarl. Datenschutzgesetzes, Drs. 14/443, 5. April 2011, S. 1.

935 Vgl. Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes zur Änderung des Saarl. Datenschutzgesetzes, Drs. 14/443, 5. April 2011, S. 1, S. 5. wg.

936 Der LfD ist nach § 4 Abs. 2 des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes (SIFG) auch Landesbeauftragter für Informationsfreiheit.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

12. Sachsen

In Sachsen waren die Regierungspräsidien für die Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen zuständig.[937] Diese unterlagen der Fachaufsicht durch das Staatsministerium des Innern als oberster Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich.[938]

Mit Wirkung zum Januar 2007 wurde die Aufsicht über den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich dem Datenschutzbeauftragten übertragen.[939] Hierdurch sollten Kompetenzstreitigkeiten vorgebeugt und durch die Nutzung von Synergieeffekten eine Verbesserung des Datenschutzniveaus erreicht werden.[940] So ging man davon aus, dass technische Fragen im Datenschutz an Bedeutung gewinnen würden und qualifiziertes Personal mit der Bündelung der Aufsicht sowohl für die technischen Fragen im öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Bereich eingesetzt werden könnte. Auch sollten hierdurch Kosteneinspareffekte erzielt werden.[941]

Nach § 30a S. 2 SächsDSG 2007 unterlag der Datenschutzbeauftragte, insoweit er die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen ausübte, der Aufsicht der Sächsischen Staatsregierung. Durch das in Reaktion auf das Urteil des EuGH verabschiedete Zweite Gesetz zur Änderung des SächsDSG wurde die Rechtsaufsicht nach § 30a S. 2 SächsDSG aufgehoben. Der Datenschutzbeauftragte forderte darüber hinaus allerdings auch die Streichung der Regelung zur Dienstaufsicht nach § 25 Abs. 4 SächsDSG, konnte sich hiermit jedoch nicht durchsetzen.[942]

Mit dem sächsischen Datenschutzdurchführungsgesetz vom April 2018 wurde die Zuständigkeit des sächsischen Datenschutzbeauftragten in § 14

---

937 Vgl. § 1 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Regelung der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden nach § 38 Abs. 6 des BDSG vom 27. August 1991 (SächsGVBl. S. 324); Regierungspräsidien Chemnitz, Dresden und Leipzig, vgl. Dritter Tätigkeitsbericht für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich Sachsen, S. 6.

938 Verordnung vom 27. August 1991, GVBl. S. 324; Dritter Tätigkeitsbericht für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich Sachsen, S. 6.

939 SächsGVBL 2006, S. 530 f., vgl. Dritter Tätigkeitsbericht für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, S. 56.

940 Gesetzesentwurf zur Änderung des SächsDSG, Drs. 4/5121, 2. Mai 2006, Vorblatt.

941 Gesetzesentwurf zur Änderung des SächsDSG, Drs. 4/5121, 2. Mai 2006, Begründung Ziff. 9 zu Art. 1 Nr. 9.

942 5. Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten (Schutz des Persönlichkeitsrechts im nicht-öffentlichen Bereich), Drs. 5/7447, 16. Dezember 2011, S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

SächsDSDG geregelt.[943] Nach § 14 Abs. 1 SächsDSDG ist der Datenschutzbeauftragte Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und nach § 14 Abs. 2 SächsDSDG Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.

13. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt nahm der spätere LfD noch als abgeordneter niedersächsischer Beamter im Ministerium des Innern bis zum 31. März 1992 die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wahr.[944] Damit einhergehend wurde ihm durch Kabinettsbeschluss vom 4. Dezember 1990 der Auftrag erteilt, die „rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen“ für einen wirksamen Datenschutz in Sachsen-Anhalt zu schaffen.[945] Mangels eines Landesdatenschutzgesetzes fand das BDSG bis zum 31. Dezember 1991 auch Anwendung auf die Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen des Landes, soweit diese Bundesrecht ausführten. Für die Aufsicht über die Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen war insoweit der BfD zuständig.[946]

Mit dem Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG-LSA) im Jahr 1992, wurde dem LfD die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen übertragen.[947] Für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurden die Bezirksregierungen Halle, Dessau und Magdeburg für zuständig erklärt und im Jahr 2002 die Zuständigkeit beim Regierungspräsidium Halle als alleinige Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich in Sachsen-Anhalt konzentriert.[948]

---

943 SächsGVBl. S. 198, 199.

944 Die spätere LfD (Sachsen-Anhalt) Kalk nahm diese Aufgaben noch als abgeordneter niedersächsischer Beamter im Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt wahr, Erster Tätigkeitsbericht des LfD LSA, Drs. 1/2500, 2. April 1993, S. 4 f.

945 Erster Tätigkeitsbericht des LfD Sachsen-Anhalt, Drs. 1/2500, 2. April 1993, S. 4 f.

946 Erster Tätigkeitsbericht des LfD Sachsen-Anhalt, Drs. 1/2500, 2. April 1993, S. 4 f.

947 § 3 Abs. 1 DSG-LSA 1992, GVBl. LSA S. 682.

948 Vgl. zu diesem Absatz: Erster Tätigkeitsbericht des Regierungspräsidiums Halle als Aufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Jahr 2004 entstand aus den Regierungspräsidien Halle, Dessau und Magdeburg und 22 weiteren Einzelbehörden das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt. Auf dieses ging auch die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen über.[949]

Die Entscheidung des EuGH aus dem Jahr 2010 führte in Sachsen-Anhalt dazu, dass die Aufsicht über die öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen beim LfD zusammengeführt wurde.[950]

Die Zuständigkeit des LfD für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen besteht weiterhin fort.[951] Dessen Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen ist in § 23 Abs. 1 DSAG LSA und für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in § 23 Abs. 4 DSAG LSA geregelt.[952]

14. Schleswig-Holstein

Die Erfahrungen der Aufsichtsbehörde zuständig für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Schleswig-Holstein ist vergleichsweise gut dokumentiert, da der schleswig-holsteinische Landtag die Landesregierung bereits 1983 dazu aufgefordert hatte, einen Bericht über die Datenschutzkontrolle in der Wirtschaft vorzulegen.[953]

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hatte Ende 1977 den Innenminister zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bestimmt.[954] Dieser betraute dann im Jahr 1978 den LfD mit der Wahrnehmung der Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen. Der LfD übte damit die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen

949 Zweiter Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde im nicht-öffentlichen Bereich des Landes Sachsen-Anhalt, S. 7.

950 Vgl. § 22 Abs. 1 und Abs. 2 DSG LSA, GVBl. LSA S. 648.

951 Nach § 12 Abs. 2 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) wird die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vom LfD wahrgenommen.

952 DSAG LSA vom 18. Februar 2020, GVBl. LSA S. 25.

953 Bericht der Landesregierung Schlewig-Holstein über den Datenschutz in der Wirtschaft, Drs. 10/791, 20. Dezember 1984.

954 Vgl. Bericht der Landesregierung Schlewig-Holstein über den Datenschutz in der Wirtschaft, Drs. 10/791, 20. Dezember 1984, S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und nicht-öffentlichen Stellen aus.[955] Dies wurde von der Landesregierung mit den „Möglichkeiten des effektiven und damit kostengünstigen Personal- und Sachmitteleinsatzes“ begründet.[956] So habe die Praxis gezeigt, dass eine Vielzahl „spezieller Datenschutzfragen“ sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Bereich von Bedeutung seien, eine Bündelung der Aufsicht bringe daher nicht nur eine „Verringerung des Verwaltungsaufwands“ mit sich, sondern diene auch der Rechtssicherheit.[957]

Mit dem im Jahr 2000 verabschiedeten LDSG wurde die Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen dann vom Innenministerium auf das neu errichtete Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz übertragen.[958] Aber auch die dem LfD obliegende Aufgabe der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen ging auf das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz über.[959] Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz übte daher nach § 39 Abs. 1, 2 LDSG 2000 sowohl die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen aus. Organ des Landeszentrums als Anstalt war der Vorstand, der aus dem Leiter der Anstalt bestand. Der Leiter der Anstalt führte die Bezeichnung „Landesbeauftragter für Datenschutz“.[960]

In Reaktion auf das Urteil des EuGH zur völligen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden wurde die Unabhängigkeit des Landeszentrums hervorgehoben.[961]

Der LfD wurde mit dem LDSG 2018 zur Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und nicht-öffentlichen Stellen bestimmt.[962] Die Einrichtung des Unabhängigen Landeszentrums für Da-

955 Vgl. Bericht der Landesregierung Schlewig-Holstein über den Datenschutz in der Wirtschaft, Drs. 10/791, 20. Dezember 1984, S. 10.

956 Vgl. Bericht der Landesregierung Schlewig-Holstein über den Datenschutz in der Wirtschaft, Drs. 10/791, 20. Dezember 1984, S. 10.

957 Vgl. Bericht der Landesregierung Schlewig-Holstein über den Datenschutz in der Wirtschaft, Drs. 10/791, 20. Dezember 1984, S. 96.

958 GVOBl. 2000, S. 169 ff.

959 Vgl. § 45 Abs. 1 LDSG 2000.

960 Vgl. § 34 Abs. 2 LDSG 2000, der Vorstand kann nach § 38 LDSG einen Beirat berufen, der den Vorstand der Anstalt berät.

961 Vgl. § 39 Abs. 1 S. 1 LDSG 2011: „Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz nimmt die ihm zugewiesenen Aufgaben in Unabhängigkeit wahr und ist nur dem Gesetz unterworfen.“

962 Vgl. § 17 Abs. 1 LDSG 2018, GVOBl. 2018, S. 162 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tenschutz wurde beibehalten und ist im Gesetz zur Errichtung eines Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz (Errichtungsgesetz ULD) geregelt.[963] Der LfD ist nach § 3 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes ULD Leiter des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz.

15. Thüringen

In Thüringen wurde das Thüringer Landesverwaltungsamt zur zuständigen Aufsichtsbehörde für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bestimmt.[964] Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen wurde dem LfD übertragen.[965] Dieser wurde durch den Beirat beim LfD in seiner Arbeit unterstützt, vgl. hierzu unter Kapitel D., XIII., 3.

Mit dem ThürDSG von 2011 wurde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen dem LfD übertragen.[966] Dies wurde vom Thüringer Landesverwaltungsamt in dessen letztem Tätigkeitsbericht begrüßt. So würden durch das Zusammenführen der Aufsicht die „bisherigen Unsicherheiten" der Bürger bei der Suche nach dem „richtigen Ansprechpartner" beseitigt. Auch werde die datenschutzrechtliche Fachkompetenz mit allen Befugnissen der Datenschutzaufsicht bei einer Stelle gebündelt – Problemlösungen „im Umgang" mit Daten würden zukünftig aus einer Hand erfolgen. Die bislang „zweigleisige Bearbeitung" je nach öffentlichem oder privatem Ausgangspunkt mit allen „sich daraus ergebenden Abgrenzungsfragen" entfalle. Dies würde auch dazu führen, dass der Informationsaustausch der Aufsichtsbehörden länderübergreifend optimiert und die Abstellung und Ahndung datenschutzrechtlicher Verstöße beschleunigt werde.[967]

---

963 GVOBl. 2018, S. 162; die Einrichtung des Unabhängigen Landeszentrums als Anstalt des öffentlichen Rechts anstatt als oberste Landesbehörde wurde als „mindestens irritierend" bezeichnet, so Schwartmann/Jacquemain, Die DS-GVO und ihre Auswirkung auf die Bundesländer, RDV 2018, S. 65, 67.

964 § 6 der Zweiten Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Thüringer Innenministeriums vom 12. Februar 1992, vgl. Erster Tätigkeitsbericht nach § 38 Abs. 1 BDSG vom 18. Mai 2001 der für die Überwachung des Datenschutzes bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörde im Thüringer Landesverwaltungsamt Weimar, S. 3.

965 Vgl. § 37 ThürDSG 1991.

966 § 42 Abs. 1 ThürDSG 2011.

967 5. Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, S. 7 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch der LfD *Hasse* begrüßte das Zusammenführen der Aufsicht. So habe die Wahrnehmung der Aufsicht durch das Landesverwaltungsamt, und dort durch sog. 0,85 Vollbeschäftigten-Einheiten, dazu geführt, dass der Datenschutz im unternehmerischen Bereich in den letzten 20 Jahren „am Boden“ gelegen habe.[968]

Auch nach der Änderung des ThürDSG im Jahr 2018 wurde die Bündelung der Aufsicht beim LfD beibehalten. Dieser übt nach § 6 Abs. 1 ThürDSG 2018 die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen in Thüringen aus und ist gemäß § 11 Abs. 1 ThürDSG 2018 auch die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Behörde.[969]

IV. Trennung der Datenschutzaufsicht in Bayern

Sowohl aus den Ausführungen in diesem Kapitel als auch den Ausführungen zur Entscheidung des bayerischen Gesetzgebers für die Beibehaltung der Trennung der Datenschutzaufsicht in Bayern gehen Argumente für und gegen das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen hervor.

Auf diese und weitere Argumente soll nachfolgend eingegangen werden und eine abschließende Bewertung der Trennung („Trennungsmodell“) bzw. des Zusammenführens der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen („Einheitsmodell“) getroffen werden.

Geprüft wird dabei auch, ob aufgrund der DSGVO die Aufsicht in Bayern zusammengeführt werden sollte. Hierzu wird insbesondere darauf eingegangen, ob noch zwischen der Verarbeitung durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen differenziert werden sollte.

1. Synergieeffekte

In keinem der Länder kam die Debatte um das Zusammenführen der Aufsicht ohne das Argument der Synergieeffekte aus.

---

968 10. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz: Öffentlicher Bereich, S. 15.

969 Nach § 18 Abs. 6 S. 1 des Thüringer Transparenzsgesetzes (ThürTG) wird die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vom LfD übernommen.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

So soll nach *Ronellenfitsch* die Aufteilung der Aufsicht zu einem höheren Mittelbedarf „sowohl für die Verwaltungsaufgaben als auch für das Vorhalten von spezifischem Sachverstand – nicht nur im technischen Bereich –" führen.[970]

Dies ist sowohl in Bezug auf die Verwaltungsaufgaben als auch auf das Vorhalten von spezifischem Sachverstand, insbesondere im technischen Bereich, durchaus zutreffend. Unabhängig von der Aufgabenwahrnehmung erfordert jede Behörde einen gewissen organisatorischen Unterbau, der bei der Unterhaltung von zwei Behörden doppelt anfällt.

Speziell im technischen Bereich des Datenschutzes ist ein Sachverstand erforderlich, der sowohl bei der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen notwendig ist.[971] Öffentliche und nicht-öffentliche Stellen greifen nicht nur regelmäßig auf eine ähnliche Infrastruktur zurück, auch sind bestimmte technische Fragen, etwa aus dem Bereich der IT-Sicherheit, deckungsgleich.

Allerdings kann nach hier vertretener Auffassung das Argument der Synergieeffekte nur eingeschränkt herangezogen werden und ist auch weitaus weniger „allgemeingültig", als dies auf den ersten Blick scheint.

Bevor auf mögliche Synergieeffekte am Beispiel der Aufgabenverteilung in einer Aufsichtsbehörde eingegangen wird, soll eine, nach hier vertretener Auffassung „negative" Begleiterscheinung der Suche nach Synergieeffekten aufgezeigt werden. So haben das Zusammenführen der Aufsicht und die weitere regulatorische Entwicklung dazu geführt, dass die Landesbeauftragten heute in den Ländern in der Regel drei „Zuständigkeiten" bei sich vereinen.

Neben der Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen sind diese auch Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und Beauftragte für die Informationsfreiheit.[972] Die „Vereinigung" des Beauftragten für den Datenschutz als Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und dem

970 Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 27.

971 Wird die Aufsicht zusammengeführt, so würde sich, so Gola/Schomerus „das Problem bzw. die Notwendigkeit der Heranziehung „privaten" Sachverstands erledigen", vgl. Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft, ZRP 2000, S. 183, 185, dabei auf die Mitwirkung des TÜV e.V. in Bayern Bezug nehmend.

972 Vgl. bspw. § 12 Abs. 1 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) BW vom 17. Dezember 2015; in Bayern existiert bislang kein vergleichbares Gesetz. Vgl. vorangehend auch unter Kapitel E., III., 1. – 15.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beauftragtem für die Informationsfreiheit in einer Person ist nach hier vertretener Auffassung aufgrund der Unvereinbarkeit der Aufgaben abzulehnen. Allerdings kann – wenn auch mit Mühe – ein gewisser „verbindender“ Bezug zur „Verarbeitung von Daten“ bei öffentlichen Stellen bzw. zwischen dem Tätigwerden des LfD in seiner Rolle als Aufsichtsbehörde über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und als Beauftragter für die Informationsfreiheit „gegenüber“ öffentlichen Stellen hergestellt werden.

Ein Zusammenhang zwischen der Aufgabe des LfD, die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zu beaufsichtigen und beispielsweise Anrufungen nach dem jeweiligen Landesinformationsfreiheitsgesetz (IFG) in Zusammenhang mit Begehren, die allein gegenüber öffentlichen Stellen geltend gemacht werden können, dürfte jedoch abzulehnen sein.[973] Eine „Entzerrung“ dieser Zuständigkeiten, insbesondere zwischen der Rolle als Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich und als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit, ist daher geboten. Allerdings sollte nach hier vertretener Auffassung, wie bereits ausgeführt, jedoch auch eine Trennung zwischen der Person des Landesbeauftragten für den Datenschutz (auch soweit dies die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen-Stellen betrifft) und dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit aufgrund der Wesensverschiedenheit der Aufgaben erfolgen.[974]

Mit anderen Worten geht die Suche nach möglichen Synergieeffekten mit einer Kumulation von Aufgaben, Befugnissen und auch Zuständigkeiten einher, die nach hier vertretener Auffassung wesensverschieden sind. Synergieeffekte lassen sich daher daher mit der Zusammenlegung von Zuständigkeiten nur begrenzt erzielen. Dies gilt insbesondere auch, da wie nachfolgend aufgezeigt wird, zwischen der Verarbeitung durch öffentliche und der Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen zu differenzieren ist.

Das „Zusammenführen der Aufsicht“ bei einer Behörde unter dem Gesichtspunkt von Synergieeffekten kommt, nach hier vertretener Auffassung, nur für Teilbereiche wie beispielsweise den technischen Datenschutz in Betracht. Wird die Aufsicht zusammengeführt, um darüber hinaus

973 Vgl. bswp. § 2 LIFG BW, dort auch § 1 Abs. 1 LIFG BW: „Zweck dieses Gesetzes ist es, (…) durch ein umfassendes Informationsrecht den freien Zugang zu amtlichen Informationen (…) zu gewährleisten, um die Transparenz der Verwaltung zu vergrößern (…).“.

974 Vgl. auch v. Lewinski, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 229, 238 u. 241 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Synergieeffekte zu erzielen, so muss beachtet werden, dass innerhalb der Aufsichtsbehörde grundsätzlich eine Trennung zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich erfolgen muss und daneben auch eine Trennung nach Sektoren, mit dem Ziel einer möglichst effektiven, spezialisierten Aufsicht, empfehlenswert ist. Das Argument der Synergieeffekte verliert vor diesem Hintergrund allerdings deutlich an Gewicht.

Beispielhaft soll der Aufbau der Aufsichtsbehörde von Nordrhein-Westfalen untersucht werden, um mögliche Synergieeffekte beziehungsweise eine Trennung in den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich aufzuzeigen.[975] Im Jahr 2001 erklärte die LfD NRW *Sokol,* dass beim Zusammenführen der Aufsicht beim LfD organisatorisch die Umsetzung eines „Lebenssachverhaltskonzepts" angestrebt werde, um die „frühere Zersplitterung" der Aufsicht für den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Bereich „tatsächlich vollständig" zu beseitigen.[976] Als Beispiele hierfür führte sie an, dass in dem für die Polizei zuständigen Referat auch die privaten Sicherheitsdienste angesiedelt werden; dass das für die öffentlichen Sparkassen zuständige Referat auch für private Banken oder auch dass das für die öffentlichen Krankenhäuser zuständige Referat für die Kontrolle der „Gesundheitsdatenflüsse" zu den niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten zuständig sein soll.[977]

Die Dienststelle der LfD NRW und Nachfolgerin von Frau *Sokol*, Frau *Block,* ist im Jahr 2020 wie folgt aufgebaut:[978]

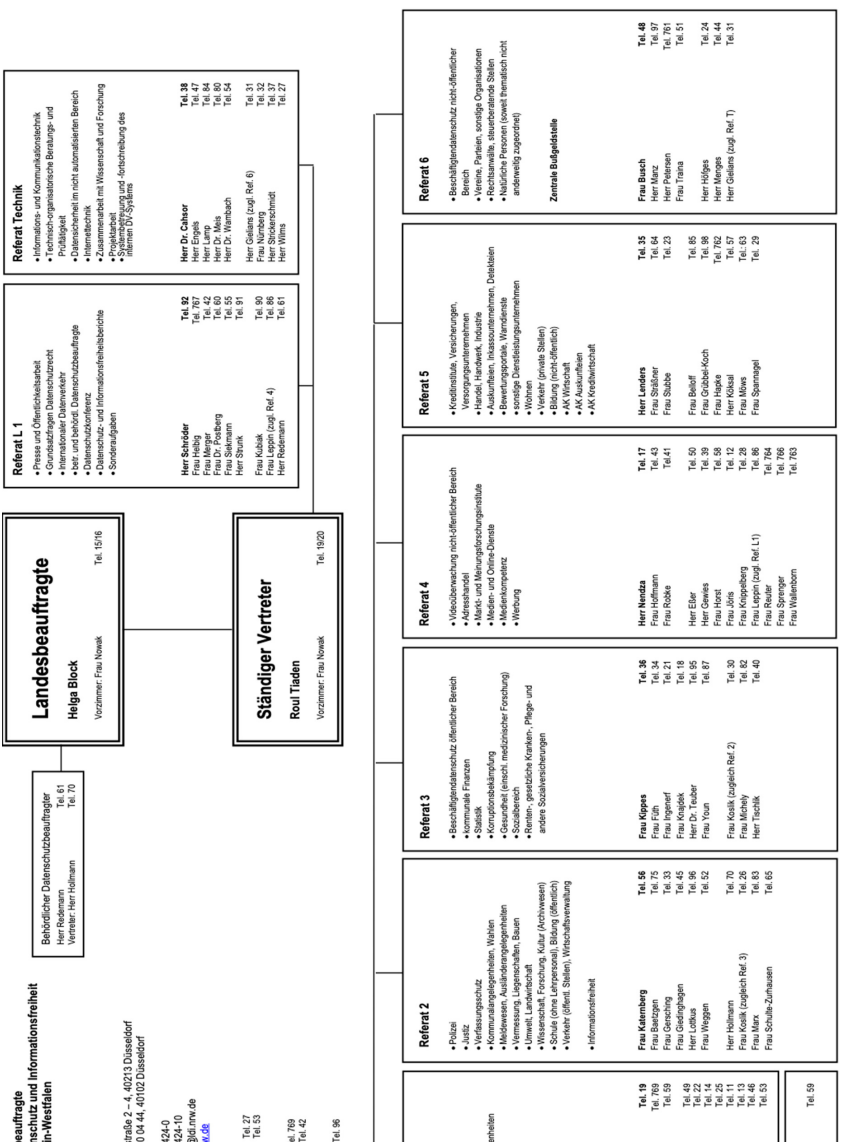
975 Die Aufsichtsbehörden haben keinen einheitlichen organisatorischen Aufbau, wie auch das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen nicht einheitlich organisatorisch umgesetzt wurde, gleichwohl wird hier vertreten, dass sich eine gewisse Trennung in einen öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in der Organisation aller Aufsichtsbehörden (mal mehr mal weniger offen) erkennen lässt.

976 15. Datenschutzbericht der LfD NRW, S. 4.

977 15. Datenschutzbericht der LfD NRW, S. 5.

978 https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Ueberuns/Inhalt/Ueberuns/organigramm.pdf Stand vom 1. Juli 2020, abgerufen am 19. August 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb



https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Geschäftsstelle der LfD NRW ist in 8 Referate gegliedert. Hiervon sind zwei Referate, das Referat L 1 und das Referat Technik beim Ständigen Vertreter der LfD angesiedelt.

Das Referat L 1 übernimmt unter anderem die Presse und Öffentlichkeitsarbeit, Grundsatzfragen des Datenschutzrechts und die Datenschutz- und Informationsfreiheitsberichte. Im Referat L 1 ist auch der Bereich des internationalen Datenverkehrs angesiedelt, was zwar zu großen Teilen die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen betreffen dürfte, jedoch nicht allein dem nicht-öffentlichen Bereich zuzurechnen ist. Im Referat L 1 kann damit keine Trennung zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich festgestellt werden. Selbiges gilt für das Referat Technik. Wie bereits ausgeführt, können im Bereich des technischen Datenschutzes unbestritten Synergieeffekte zwischen der Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen erzielt werden.

Neben dem Referat L 1 und dem Referat Technik ist auch das Referat 1 nicht in einen öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich getrennt. Das Referat 1 befasst sich unter anderem mit der Organisation der Geschäftsstelle des LfD, so beispielsweise Personalangelegenheiten. Wie bereits ausgeführt, sind im Hinblick auf Verwaltungsaufgaben Effizienzgewinne bzw. ein „Einsparpotential" möglich, da diese anstelle von bei zwei nun lediglich bei einer Behörde anfallen. Dies gilt entsprechend für die beim Referat L1 angesiedelte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Schon das Referat 2 befasst sich jedoch zum allergrößten Teil mit der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen; so beispielsweise der Aufsicht über die Verarbeitung bei der Polizei, Justiz und dem Verfassungsschutz. Nicht ersichtlich ist, dass dort auch die Aufsicht über die privaten Sicherheitsdienste, wie von der LfD *Sokol* im Jahr 2001 angedacht, angesiedelt wurde. Der Bereich Vermessung, Liegenschaften, Bauen dürfte in Abgrenzung zu dem im Referat 5 angesiedelten Bereich des Handwerks vor allem die Aufsicht über die Verarbeitung unter anderem in den Baubehörden betreffen. Wissenschaft, Forschung und Kultur sind nicht auf öffentliche Stellen beschränkt, aber dort wohl doch größtenteils zu verorten – bzw. der öffentliche Bereich jedenfalls durch „Public Private Partnerships" häufig involviert sein. Daneben gelten in diesen Bereichen aber auch grundsätzlich verschiedene datenschutzrechtliche Sonderregelungen, die eine gewisse Abgrenzung zum nicht-öffentlichen Bereich rechtfertigen.[979]

979 Bspw. § 27 BDSG, vgl. auch ErwG 159 DSGVO.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausdrücklich von Referat 2 nur insoweit beaufsichtigt, als es sich um die Verarbeitung durch öffentliche Stellen handelt, sind die Bereiche der Bildung und des Verkehrs. Damit wird deutlich, dass Referat 2 vor allem die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen wahrnimmt.

Dies gilt entsprechend auch für das Referat 3. Dieses ist ausdrücklich für den Beschäftigtendatenschutz im öffentlichen Bereich zuständig. Auch die Aufsicht über die kommunalen Finanzen ist dem öffentlichen Bereich zuzuordnen. Die Bereiche der Gesundheit und Rentenversicherung sowie der Sozialbereich sind zwar nicht auf den öffentlichen Bereich beschränkt, allerdings ist das Referat 3 „nur“ für die Aufsicht über die gesetzlichen Kranken-, Pflege- und andere Sozialversicherungen zuständig, was erkennen lässt, dass auch im Referat 3 der Schwerpunkt der Aufsicht im öffentlichen Bereich liegt.

Anders hingegen die Referate 4, 5 und 6; ausdrücklich für den nicht-öffentlichen Bereich zuständig sind diese bei Videoüberwachung, Verkehr, Bildung und dem Beschäftigtendatenschutz. Aber auch in den anderen dort verorteten Sektoren, wie dem der Markt- und Meinungsforschungsinstitute oder der Werbung, sind zu großen Teilen allein nicht-öffentliche Stellen tätig.

Für die Medien- und Onlinedienste sind die für diese geltenden Besonderheiten zu beachten. So haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Grundlage von Art. 85 Abs. 2 DSGVO, dem Medienstaatsvertrag und Landesrecht eigene Rundfunkdatenschutzbeauftragte eingerichtet. Aber auch für privaten Rundfunkveranstalter ist beispielsweise in Nordrhein-Westfalen auf dieser Grundlage nach § 49 Landesmediengesetz NRW (LMG NRW) der von der Medienkommission ernannte Datenschutzbeauftragte zuständig, soweit Daten im Sinne von § 46 Abs. 1 LMG NRW zu journalistischen Zwecken verarbeitet werden.

Die von Referat 5 zu überwachenden Kreditinstitute, Versicherungen, Handel, Handwerk und Industrie sind regelmäßig dem nicht-öffentlichen Bereich zuzuordnen.[980] Ebenfalls von Referat 5 beaufsichtigte Versorgungsunternehmen, wenn auch in öffentlicher Hand, nehmen regelmäßig

980 In Bayern gelten öffentlich-rechtliche Finanzdienstleitungsunternehmen sowie deren Zusammenschlüsse und Verbände nach Art. 1 Abs. 2 S. 2 BayDSG als nicht-öffentliche Stellen und unterliegen, wie bspw. die Sparkassen, der Datenschutzaufsicht durch das BayLDA.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

am Wettbewerb im Sinne des § 2 Abs. 5 S. 1 bzw. S. 2 BDSG teil und gelten daher als nicht-öffentliche Stellen.[981]

Das Referat 6 wird als „Sammelbecken" tätig und ist, wie bereits ausgeführt, unter anderem zuständig für die Aufsicht über die Einhaltung des Beschäftigtendatenschutzes, der durch die auf Art. 88 Abs. 1 DSGVO gestützte Regelung des § 26 BDSG geprägt ist. Die Aufsicht über Rechtsanwälte und steuerberatende Stellen ist dort ebenfalls verortet und wird gesondert erwähnt, was auf eine besondere Grundrechtssensibilität der Aufsichtsbehörde in diesen Bereichen hoffen lässt, jedenfalls bis die Diskussion um die sektorielle Aufsicht Früchte trägt.[982]

Die bei Referat 6 angegliederte „Zentrale Bußgeldstelle" lässt schon begrifflich erwarten, dass diese sowohl für Bußgelder im öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Bereich zuständig ist. Jedoch ist die Verhängung von Bußgeldern in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch Landesebene gegen öffentliche Stellen grundsätzlich ausgeschlossen worden – jedenfalls, soweit diese nicht als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen.[983] Entsprechende Regelungen für am Wettbewerb teilnehmende öffentliche Stellen finden sich in § 43 Abs. 3 BDSG oder beispielsweise in Art. 22 BayDSG und § 32 DSG NRW.

Die zentrale Bußgeldstelle ist damit eine Bußgeldstelle, zuständig allein für die Verhängung von Bußgeldern gegen nicht-öffentliche Stellen.

Voranstehende Ausführungen zur Organisation der Geschäftsstelle der LfD in Nordrhein-Westfalen lassen erkennen, dass die von der früheren LfD *Sokol* angestrebte „vollständige" Beseitigung der „Zersplitterung der Aufsicht" in den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich nicht umgesetzt werden konnte. Unstrittig lassen sich gewisse Effizienzgewinne

---

981 Allerdings wurde in Bayern die Aufsicht über am Wettbewerb teilnehmende öffentliche Stellen nach Art. 1 Abs. 3 S. 2 BayDSG der Zuständigkeit des LfD übertragen, was nicht überzeugen kann.

982 Zu dieser vgl. Ehmann, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 90, Rn. 2; Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 17; König, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Datenschutzgrundverordnung, DuD 2013, S. 101, 103; in Bayern ist die Kontrollkompetenz auch auf dem Berufsgeheimnis unterliegende Daten erstreckt, vgl. Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 39 und Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 15, Rn. 28 f.

983 Bergt, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 83, Rn. 26 f.; Frenzel, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 83, Rn. 27 f.; der vollständige Ausschluss von Bußgeldern im öffentlichen-Bereich erfolgt nach Nemitz allerdings entgegen Art. 83 Abs. 7 DSGVO, vgl. Nemitz in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 83, Rn. 47.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erzielen, dies gilt aber vor allem für den organisatorischen „Verwaltungsaufbau" der Aufsichtsbehörde selbst. Synergieeffekte in der Aufsicht sind hingegen beschränkt. Dies zeigt sich schon darin, dass beispielsweise die Aufsicht über die Bildung (öffentlich) und Bildung (nicht-öffentlich) nicht in Personalunion wahrgenommen wird. Dies dürfte nicht allein im Arbeitsaufwand begründet liegen, dem durch Arbeitsbewältigung im „Team" entgegengetreten werden könnte, sondern eben gerade in den unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, beispielsweise für die Lehrkörper als Beamte (Beamtenrecht). Die unterschiedlichen Anforderungen im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich spiegeln sich, wenn auch nicht vergleichbar ausdrücklich im Organigramm vermerkt, grundsätzlich in dem Aufbau der Referate und deren Aufgabenwahrnehmung wieder.

Dies bestätigt nach hier vertretener Auffassung, dass sich die Synergieeffekte im Bereich der Aufsicht vor allem auf den Bereich des technischen Datenschutzes beschränken. Die daneben durch Zusammenführen der Aufsichtsbehörden erreichte Struktur der Geschäftsstelle ist hingegen nicht durch Synergieeffekte geprägt, sondern zeigt vielmehr das „Einsparpotential" bei dem Zusammenführen der Aufsichtsbehörden für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich auf.

Nach vorliegend vertretener Auffassung sollten bzw. sind Synergieeffekte eher im Bereich der Abstimmung und Kooperation mit anderen Aufsichtsbehörden für den öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Bereich zu finden. So wurde auch von den Aufsichtsbehörden selbst bereits in den 1970er Jahren die Abstimmung im Düsseldorfer Kreis bzw. der DSK gesucht. Die sich jeweils im öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Bereich stellenden Fragen sind „länderübergreifend näher", als dies im öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Bereich „innerhalb eines Landes" der Fall ist.

2. Bürgerfreundlichkeit

Das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen wurde von den Landesgesetzgebern häufig mit einer damit einhergehend erhöhten Bürgerfreundlichkeit begründet. Dabei sollte statt von Bürgerfreundlichkeit vielmehr von einer „Freundlichkeit" gegenüber den von der Verarbeitung betroffenen Personen gesprochen werden, da das Datenschutzrecht sich nicht auf den Schutz von Bürgern beschränkt. Nachfolgend wird zwar grundsätzlich

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Begriff der Bürgerfreundlichkeit übernommen, hiervon sollen aber allgemein die von der Verarbeitung betroffenen Personen umfasst sein.

Von den Befürwortern der Zusammenführung der Aufsicht wurde erklärt, dass eine aufgeteilte Zuständigkeit den Bürgern kaum vermittelbar sei.[984] So sei die Abgrenzung des öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereichs „selbst für fachlich vorgebildete Juristen" kaum zu bewältigen.[985]

Dabei wurde von den Befürwortern der Zusammenführung insbesondere auf die Privatisierung von Staatskonzernen und den damit einhergehenden Zuständigkeitsfragen in der Datenschutzaufsicht Bezug genommen.[986] Allerdings ist in diesen Fällen (wie z.B. bei der Privatisierung der Deutschen Bundespost) regelmäßig die Zuständigkeit des BfDI gegeben.[987] Damit kann die Privatisierung nur beschränkt als Argument für das Zusammenführen der Aufsicht auf Landesebene herangeführt werden. Daneben dürfte die Zuständigkeit des BfDI nicht zur Bürgerfreundlichkeit, nach dem Verständnis der Befürworter des Zusammenführens der Aufsicht, beitragen.

Hier wird vertreten, dass den Bürgern die Differenzierung zwischen einer Aufsichtsbehörde für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich vor allem dann schwerfallen dürfte, wenn es an der Kenntnis über die Existenz der jeweils anderen Behörde fehlt. So dürfte auch von den Aufsichtsbehörden in Bayern kaum bestritten werden, dass es beispielweise zu Beschwerden bei der „falschen" Behörde kommt. Fraglich ist jedoch, ob dies darin begründet liegt, dass die Bürger nicht zwischen der Datenverarbeitung durch den Staat (beispielsweise in der Verwaltung) und einem Unternehmen differenzieren können, oder ob schlicht das Bewusstsein von zwei getrennt existierenden Aufsichtsbehörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten fehlt. Soweit kritisiert wird, dass die Aufteilung der Datenschutzaufsicht auf verschiedene Behörden nicht zur Transparenz beitrage, so ist die Ursache für die mangelnde Transparenz gegebenenfalls nicht

984 Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 27.

985 Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 27.

986 Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 27.

987 Vgl. § 42 Abs. 3 PostG und § 115 Abs. 4 TKG, hierzu auch unter Kapitel C., II., 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in der Trennung der Aufsicht, sondern in der unzureichenden Kommunikation und dem fehlenden Dialog mit den Bürgern zu suchen.[988]

Die „Bürgerfreundlichkeit" dürfte in den Ländern aber auch vor Zusammenführung der Aufsichtsbehörden gewährleistet gewesen sein, da die Aufsichtsbehörden die an die unzuständige Stelle adressierten Begehren an die zuständige Aufsichtsbehörde weitergeleitet haben dürften. So wie dies heute noch in Bayern der Fall und auch ausdrücklich in Art. 34 Abs. 3 BayDSG 2018 geregelt ist.[989] Ein „Mehraufwand" für die betroffenen Personen ist, da „falsch" adressierte Begehren nach vorliegendem Kenntnisstand von keiner Aufsichtsbehörde an den Bürger zurückgewiesen wurden, nicht ersichtlich. Wenn überhaupt, kann von einem Mehraufwand für die Aufsichtsbehörden gesprochen werden.

Die Bedeutung des Arguments der Bürgerfreundlichkeit soll vorliegend jedoch nicht geschmälert werden. So kommen den betroffenen Personen durch die DSGVO weitreichende Rechte zu, deren Gewährleistung auch von den Aufsichtsbehörden sicherzustellen ist. Dies wird grundsätzlich erschwert, wenn die betroffene Person in der Wahrnehmung ihrer Rechte eingeschränkt oder „gehemmt" ist, da sie die zuständige Stelle, an die sie sich wenden möchte, nicht ermitteln kann. Gleichwohl wird hier vertreten, dass die „Bürgerfreundlichkeit" durch das Zusammenführen der Aufsicht nicht erhöht wird, da sich die betroffene Person auch bei der zweigeteilten Aufsicht stets an die Aufsichtsbehörde wendet, die nach ihrer Einschätzung zuständig ist. Das Bewusstsein für die Unzuständigkeit dürfte schon nicht gegeben sein. Die betroffene Person wird sich grundsätzlich „weniger Gedanken" über die Trennung zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich machen, als dies beim „fachlich vorgebildeten Juristen" der Fall ist, und seine Anfrage an die ihm zuständig erscheinende

988 Zum Argument der Transparenz, vgl. Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 27.

989 Art. 34 Abs. 3 BayDSG: „(1) Wird eine Beschwerde bei einer sachlich unzuständigen Aufsichtsbehörde eingereicht, gibt diese die Beschwerde unverzüglich an die sachlich zuständige Aufsichtsbehörde ab und unterrichtet die beschwerdeführende Person. (2) In diesem Fall hat die abgebende Stelle die betroffene Person über die Weiterleitung zu unterrichten und ihr auf Ersuchen weitere Unterstützung zu leisten."; inwieweit die Weiterleitung an die zuständige Stelle „aufwändig" sein soll, erscheint vorliegend nicht nachvollziehbar, da jede Eingabe, auch im Einheitsmodell, zu prüfen und der zuständigen Stelle zuzuleiten ist und die ganz große Mehrheit aller Eingaben heute auf elektronischem Weg erfolgen dürfte, was deren Weiterleitung erleichtert, anders aber zur „aufwändigen Abgabe", vgl. Taeger, Kommentar zu EuGH C-518/07, K&R 2010, S. 326, 330, 331.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

oder eben überhaupt bekannte Behörde richten. „Bürgerfreundlichkeit" kann auch bei der Zweiteilung der Aufsicht hergestellt werden, indem Anfragen unmittelbar an die zuständige Stelle weitergeleitet werden, wie auch heute weiterhin die Aufsichtsbehörden für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in den Ländern stets prüfen müssen, ob ihre Zuständigkeit, etwa im Verhältnis zur Zuständigkeit des BfDI, gegeben und welche Abteilung oder welcher Mitarbeiter behördenintern zuständig ist.

3. Verflechtung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen

Kritisiert wird, dass es bei der getrennten Aufsicht zu „Vermischungen" bei der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden für eine zu beaufsichtigenden Stelle kommen könne, bzw. öffentliche und nicht-öffentliche Stellen so eng zusammenarbeiten, dass es zu „Überschneidungen und Wechselwirkungen" komme.[990]. Hierdurch könnten „Zuständigkeitsnischen" entstehen, die wiederum zu „Datenschutzskandalen" führen könnten.[991]

Bei der Zusammenarbeit und Verflechtung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen handelt es sich um eine Herausforderung für die nach dem Trennungsmodell organisierte Datenschutzaufsicht, die jedoch auch in gewissem Maß bei der zusammengeführten Aufsicht besteht. Auch dort ist abzugrenzen, ob der öffentliche oder der nicht-öffentliche Bereich betroffen ist, um beispielsweise die Anwendung findenden datenschutzrechtlichen Regelungen zu bestimmen.

Aufgrund der im deutschen Datenschutzrecht grundsätzlich eindeutig angelegten Zuordnung zu entweder dem öffentlichen oder nicht-öffentlichen Bereich kann das Argument, dass sich der „öffentliche und nicht-öffentliche Bereich kaum noch klar trennen lassen", was für eine für beide Bereiche zuständige Aufsichtsbehörde spreche, nach hier vertretener Auffassung nicht überzeugen.[992] Vielmehr ist die Trennung zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich aufrechtzuerhalten und klare

990 Beisenherz/Tinnefeld, Sozialdatenschutz – eine Frage des Beschäftigtendatenschutzes?, DuD 2010, S. 221, 224 für den Bereich des Sozialdatenschutzes.

991 Vgl. Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 31 unter Bezugnahme auf: ders., Datenschutz bei der Bahn, DVBl. 2010, S. 401 ff.

992 So aber Ronellenfitsch, Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Datenschutzkontrolle, Drs. 18/375, S. 31; vgl. hierzu auch Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., S. 220 ff. u. 403 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zuständigkeiten sind zu definieren. Sollten hier Schutzlücken erkannt werden, so ist der Gesetzgeber gefordert, diese durch Zuständigkeitszuweisungen zu schließen.

4. Öffentliche Stellen als Adressaten von Grundrechten – Auslegungsmaßstab

Verarbeitet die öffentliche Verwaltung, sei es auf Bundes- oder Landesebene, personenbezogene Daten, so handelt der Staat (der Bund bzw. die Länder). Staatliches Handeln in Form der Verarbeitung von personenbezogenen Daten erfordert eine Rechtsgrundlage, auf die dieses Handeln gestützt werden kann, da die Verarbeitung einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt.[993] Ein solcher Eingriff muss für die Bürger so wenig einschneidend wie möglich, also verhältnismäßig sein.[994] Allerdings sind nur die öffentlichen Stellen unmittelbare Adressaten der Grundrechte.[995]

In Abgrenzung hierzu werden nicht-öffentliche Stellen bei der Verarbeitung in Ausübung ihrer grundrechtlich gewährleisteten Freiheit tätig.[996]

Die Datenschutzgesetze sind in Bezug auf die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen „Ermächtigungsgrundlage“ für Eingriffe in die grundsätzliche Datenverarbeitungsfreiheit Privater, die sich untereinander in „Freiheit und Gleichheit“ gegenüberstehen.[997] Im Verhältnis zwischen den nicht-öffentlichen Stellen und den betroffenen Personen, deren Daten von den nicht-öffentlichen Stellen verarbeitet werden, kommen die Grundrechte durch die bei der Verarbeitung zu beachtenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen (nur) mittelbar zur Geltung (sog. mittelbare Drittwirkung).[998]

---

993 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Einf., Rn. 59; Stentzel, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat, PinG 2016, S. 45 f.

994 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, 2306.

995 Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., S. 221.

996 Insb. der Berufsfreiheit und Unternehmerfreiheit (Art. 16 GRCh; Art. 12. Abs. 1 GG) und der Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Einf., Rn. 62.

997 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, 2306; v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Einf., Rn. 62;

998 Vgl. Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, S. 221; Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, 2306 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vertreten wird, dass die sich gegenüber stehenden Grundrechte von datenverarbeitenden Stellen und betroffenen Personen, dazu führen würden, dass der Gesetzgeber bei der Normierung datenschutzrechtlicher Bestimmungen nicht nur seine grundrechtliche Schutzpflicht gegenüber den betroffenen Personen, sondern auch die Grundrechte der datenverarbeitenden Stellen beachten müsse, was zu regelmäßig großzügigeren Regelungen des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich führen würde.[999] Aufgrund der „Datenmacht" großer Konzerne und auch der Zugriffsmöglichkeiten des Staates auf deren „Datenbestände" würden jedoch gute Gründe für einen einheitlichen Regelungsansatz und eine ganzheitliche Betrachtungsweise sprechen.[1000]

Dieser Ansicht wird vorliegend nicht gefolgt. Vielmehr wird vertreten, dass gerade kein einheitlicher Reglungsansatz, sondern eine weitest mögliche (regulatorische) Trennung des öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereiches erfolgen sollte.[1001] Gleichwohl sollten beispielsweise die die Datenverarbeitung in den Mittelpunkt ihres wirtschaftlichen Handelns stellenden Technologiekonzerne strengen rechtlichen Anforderungen unterworfen werden.[1002]

Wie bereits ausgeführt wirken die Grundrechte zwischen den nicht-öffentlichen Stellen und den betroffenen Personen, deren Daten sie verarbeiten, nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar. Auch die nicht-öffentlichen Stellen sind Träger von Grundrechten, insbesondere dem Recht der wirtschaftlichen Betätigung, die mit den Rechten der betroffenen Personen in Abwägung gebracht werden müssen.

Dieser unterschiedliche Auslegungsmaßstab lässt sich auch der DSGVO entnehmen. Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO kann die Rechtsgrundlage des Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO nicht von den Behörden für die in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung herangezogen werden. Bei Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO handelt es sich um eine für die nicht-öffentlichen Stellen wichtige und von diesen häufig herangezogene Rechtsgrundlage.[1003] Bei Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO sind die berechtigten Inter-

---

999 Vgl. Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, S. 221.

1000 Vgl. Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, S. 221.

1001 So auch Stentzel, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat, PinG 2016, S. 45, 49.

1002 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, 2308 mit Verweis auf die Fraport Entscheidung des BVerfG und zur Reichweite der mittelbaren Schutzwirkung der Grundrechte.

1003 Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht, DÖV 2018, S. 881, 886: „die vielleicht wichtigste und vermutlich umstrittenste Klausel für die Privatwirtschaft".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

essen des Verantwortlichen oder eines Dritten mit den Interessen oder Grundrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Person abzuwägen. Behörden sollen Daten jedoch nicht aus berechtigtem Interesse, sondern zur Erfüllung ihrer Aufgaben verarbeiten. Für die insoweit erforderliche Verarbeitung muss aber der Gesetzgeber – und nicht die Behörden selbst durch Abwägung von Interessen – die Rechtsgrundlage schaffen.[1004]

Wer hierin bzw. allgemein in der DSGVO eine „großzügigere Regelung“ des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich erkennt, lässt die unterschiedlichen Möglichkeiten von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen Daten zu erheben außer Betracht. So kann der Staat grundsätzlich den Bürger zur Preisgabe von Daten bei Vorliegen entsprechender Rechtsgrundlagen, beispielsweise mittels Verwaltungsaktes, „zwingen“. Im nicht-öffentlichen Bereich sind die verarbeitenden Stellen hingegen darauf angewiesen, dass die betroffenen Personen „freiwillig“ agieren. Die „großzügigeren“ Regelungen des Datenschutzes für den nicht-öffentlichen Bereich, etwa Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO oder die Möglichkeit gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a) DSGVO die Verarbeitung auf eine Einwilligung der betroffenen Person zu stützen, sind nicht nur Ausdruck der Anerkennung der Grundrechte der verarbeitenden Stellen, sondern eben gerade auch der Privatautonomie der betroffenen Personen, die im öffentlichen Bereich beschränkt ist.[1005]

Berechtigt und zutreffend ist daher die Frage, inwieweit es überzeugend ist, wenn für nicht-öffentliche Stellen und den Staat ein „scheinbar gleichartiges Verbot mit scheinbar allgemeinen Rechtfertigungsgründen geschaffen wird, dann aber zentrale Elemente (die Einwilligung und die Wahrnehmung berechtigter Interessen) für Behörden sogleich wieder zurückgenommen werden müssen – weil eben Verbot und Rechtfertigung der Datenverarbeitung für Private und den Staat nicht gleich sind“.[1006] Dies soll vorliegend allerdings nicht weiter behandelt werden.

1004 Vgl. ErwG 47 S. 5 DSGVO.

1005 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, 2305, S. 2308: „Im Zentrum des privaten Datenschutzes steht die Selbstbestimmung des Betroffenen“; zu der „unterschiedlichen Bedeutung“ der Rechtsgrundlagen im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, vgl. Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., S. 405 und Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht, DÖV 2018, S. 881, 886 ff.; vgl. zur Einwilligung auch ErwG 43 S. 1 DSGVO; zur Einwilligung vgl. auch Ingold, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 7 Rn. 11, wonach auch öffentliche Stellen grds. uneingeschränkt auf die Einwilligung zugreifen können sollen.

1006 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, 2305, S. 2310.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wie aufgezeigt wurde, ist der Datenschutz im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich keineswegs „einheitlich". Die Aufsichtsbehörden sollten diese Differenzierung und den unterschiedlichen Auslegungsmaßstab stets ihrem Handeln zu Grunde legen und keinesfalls die ihnen gegenüber nicht-öffentlichen Stellen zustehenden Befugnisse missbrauchen.[1007]

5. Harmonisierung des Datenschutzrechts

Neben einem einheitlich anzuwendenden Auslegungsmaßstab (s. vorangehende Ausführungen) wird vertreten, dass nach der DSGVO ein einheitliches Datenschutzrecht sowohl für den öffentlichen als auch den nicht-öffentlichen Bereich gelten soll.[1008] Insbesondere die Vielzahl an Öffnungsklauseln für den öffentlichen Bereich wird daher kritisch gesehen.[1009] Dies würde zumindest „potentiell" dazu führen, dass der „Harmonierungseffekt der DSGVO" geschwächt wird.[1010] So würden Öffnungsklauseln mit sich bringen, dass eine „Vereinheitlichung des Datenschutzes in der Union noch lange auf sich warten lassen wird".[1011]

Gerade aber die öffentliche Verwaltung sei schon „seit jeher ein wichtiger Nachfrager nach Daten und ein intensiv agierender Datenverarbeiter".[1012] Dass die Mitgliedsstaaten bereichsspezifische Verarbeitungsgrundlagen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 DSGVO verabschieden kön-

---

1007 Ausführlich hierzu Stentzel, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat, PinG 2016, S. 45, 49.

1008 Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Einleitung, Rn. 232 f.

1009 Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Einleitung, Rn. 232 f.; Buchner, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 1, Rn. 7; die Öffnungsklauseln im nicht-öffentlichen Bereich würden dazu führen, dass sich auch mit der DSGVO an „dem Nebeneinander von allgemeinen und bereichsspezifischem Datenschutzrecht nicht viel ändern wird", so Buchner, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., S. 223 f.

1010 Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Einleitung, Rn. 231.

1011 Vgl. Buchner, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 1, Rn. 7.

1012 Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Einleitung, Rn. 232.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen, sei daher für die „Wahrung einheitlicher und effektiver Datenschutzvorstellungen problematisch".[1013]

Vielmehr dürfte jedoch gelten, dass sowohl in der DSGVO als auch dem BDSG zwar der öffentliche und nicht-öffentliche Bereich in „einer Verordnung" bzw. „einem Gesetz" geregelt werden, diese Bereiche jedoch grundsätzlich getrennt werden und auch zu trennen sind.[1014]

Die Öffnungsklauseln der DSGVO für den öffentlichen Bereich führen nicht zu einem unterschiedlichen Datenschutzniveau in den Mitgliedstaaten, sondern sind vielmehr Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 3 EUV.

Auch werden die Ziele der DSGVO durch die Öffnungsklauseln für den öffentlichen Bereich nicht gefährdet.

So sind die Ziele der DSGVO nach Art. 1 Abs. 1 und 2 DSGVO, der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und der Schutz deren personenbezogener Daten, auch im öffentlichen Bereich gewährleistet. Es gelten beispielsweise zum einen grundsätzlich dieselben „Schutzinstrumente", wie etwa die Art. 12 ff. DSGVO, zum anderen sehen Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 DSGVO lediglich die Möglichkeit spezifischerer Bestimmungen vor. Die von den Mitgliedstaaten getroffenen spezifischeren Bestimmungen müssen sich daher an das generelle Schutzniveau der DSGVO anpassen. Soweit Daten zwischen öffentlichen Stellen in der Union übermittelt werden, so darf das von der DSGVO vorgegebene Schutzniveau in keinem Mitgliedstaat unterschritten werden.[1015]

Aber auch das Ziel des freien Verkehrs personenbezogener Daten nach Art. 1 Abs. 1 und Abs. 3 DSGVO wird nicht gefährdet. Dieses Ziel bezieht sich auf den freien Verkehr von Daten in der Union zur Förderung des Binnenmarkts und der Wirtschaft.[1016] Die Harmonisierung des Datenschutzrechts und auch der Datenschutzaufsicht ist geeignet, hierzu einen Beitrag zu leisten. Eine Harmonisierung des für die öffentlichen Stellen

1013 Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Einleitung, Rn. 232.

1014 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Einf., Rn. 57.

1015 Geteilt wird die Kritik an bestimmten Öffnungsklauseln wie bspw. der des Art. 8 Abs. 1 S. 3 DSGVO, wonach die Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen für die Einwilligungsfähigkeit Minderjähriger bei einem Dienst i.S. von Art. 8 Abs. 1 S. 1 DSGVO treffen können – hier ist allerdings auch grds. allein der nicht-öffentliche Bereich betroffen.

1016 Sydow, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 1, Rn. 18; einschränkend Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 1, Rn. 42.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

geltenden Datenschutzrechts ist für den Binnenmarkt allerdings nur eingeschränkt von Relevanz. Die Öffnungsklauseln der DSGVO betreffen daher auch nicht den „Kern des gemeinsamen (digitalen) Binnenmarkts, sondern Regelungsmaterien, in denen es aus Sicht des gemeinsamen Marktes vertretbar erscheint, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen gelten".[1017]

Nach hier vertretener Auffassung ist die DSGVO primär auf die Harmonisierung des Datenschutzrechts und der Datenschutzaufsicht bei der Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen gerichtet und kann daher als „Wirtschaftsdatenschutzrecht" bezeichnet werden.[1018] Eine „vollständige" Harmonisierung des Datenschutzrechts in der Europäischen Union, die Öffnungsklauseln ausschließen würde, ist nicht nur nicht erforderlich, sondern aufgrund des Subsidiaritätsprinzips auch abzulehnen.

6. Gefährdungspotenzial

In Bezug auf das Verhältnis von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen ist auch dahingehend zu differenzieren, dass die öffentlichen Stellen gegenüber betroffenen Personen verbindliche Anordnungen treffen und durchsetzen können (bezeichnet als „Gefährdungspotential").[1019]

Der Staat kann natürliche Personen zur Preisgabe von personenbezogenen Daten (bei Vorhandensein entsprechender Rechtsgrundlagen) verpflichten. Eine solche Verpflichtung, beispielsweise mittels eines Verwaltungsaktes, ermöglicht ihm die Verarbeitung von Daten. Rechtshistorische Beispiele hierfür sind etwa die Diskussion um die Einführung eines Per-

---

1017 Vgl. Roßnagel, Zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Aufsichtsbehörden durch die DSGVO, S. 140.

1018 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, Einf., Rn. 61, m.w.N.; gleichwohl soll nicht verkannt werden, dass die Bürger der Union in Ausübung bspw. ihrer Freizügigkeit (Art. 45 AEUV), der Niederlassungs- (Art. 49 AEUV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) sowie des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs
(Art. 63) auch mit der Verwaltungstätigkeit der Behörden verschiedener Mitgliedstaaten in Berührung kommen und die DSGVO daher mit Blick auf das Ziel des Schutzes der betroffenen Personen (und grds. nicht des freien Verkehrs personenbezogener Daten) auch im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen grds. eine Harmonisierung herbeiführt, vgl. Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 46, Rn. 24.

1019 Vgl. Bull, Die „völlig unabhängige" Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, S. 488, 493.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sonenkennzeichens oder die „Volkszählung“, die jeweils entsprechende Reaktionen hervorgerufen haben.[1020] Dabei ist diese Thematik weiterhin aktuell, wie beispielsweise die Diskussion um die Einführung einer „Warn-App“ in Zeiten der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 und eine verpflichtende Nutzung dieser App gezeigt hat.[1021]

Auch wenn Technologiekonzerne wie Google oder Facebook heute quasi-monopolistische Marktstellungen erlangt haben, so können sie doch nicht zur Nutzung ihrer Dienste „verpflichten“.

Da dem Staat theoretisch besondere „Machtmittel“ zur Verfügung stehen, ist im Bereich der Aufsicht nicht nur die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde von Bedeutung, sondern auch das dort vorhandene Bewusstsein um das Gefährdungspotential in Bezug auf die Verarbeitung durch öffentliche Stellen.

7. Harmonisierung der Datenschutzaufsicht

Wie unter anderem bereits in Bezug auf die einheitliche Anwendung der DSGVO auf öffentliche und nicht-öffentliche Stellen ausgeführt, zielt die DSGVO neben der Sicherstellung des Schutzes der betroffenen Personen auf die Harmonisierung des für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen geltenden Datenschutzrechts sowie dessen einheitliche Anwendung und Durchsetzung ab.[1022]

Die Aufsichtsbehörden sollen, wie bereits ausgeführt, an der Harmonisierung des Datenschutzrechts in der Union mitwirken. Hierzu sollen insbesondere auch die Regelungen der DSGVO zur Zusammenarbeit und Kohärenz in den Art. 60–76 DSGVO beitragen. Die Vorschriften der Art. 60 ff. DSGVO, insbesondere das sog. Kohärenzverfahren und das

---

1020 Vgl. nur Mallmann C., Datenschutz in Verwaltungs-Informationssystemen, S. 15, m.w.N.; Stollreither, Der gläserne Mensch – noch Zukunft oder schon Gegenwart, in: Vollkommer, Datenverarbeitung und Persönlichkeitsschutz, S. 15 ff.; im Jahr 2020 wurde mit dem Gesetzesentwurf zum Registermodernisierungsgesetz ein neuer Anlauf in diese Richtung unternommen, vgl. BT-Drs. 19/24226 vom 11. November 2020.

1021 SWR Aktuell „Weiter Vorbehalte gegen Corona-Warn-App – Forderung nach verpflichtender Nutzung“,

1022 So wohl auch v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Einf., Rn. 61: „Die DSGVO als Binnenmarktregelung (vgl. Art. 1 Abs. 3 DSGVO) ist damit – nach bisheriger deutscher Konzeption – sogar primär auf den „nicht-öffentlichen Bereich“ gerichtet.“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„One-Stop-Shop"-Verfahren nach Art. 56 DSGVO, sollen dazu dienen, die Wettbewerbsnachteile von nicht-öffentlichen Stellen mit (mehreren) Niederlassungen in der Union zu beseitigen und diesen allein eine Aufsichtsbehörde als Ansprechpartner gegenüber zu stellen.[1023]

Dabei differenzieren die Art. 60–76 DSGVO grundsätzlich nicht zwischen der Aufsicht über die Verabeitung bei den öffentlichen und der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.

Gleichwohl werden die Vorschriften zur Zusammenarbeit und Kohärenz vor allem im nicht-öffentlichen Bereich relevant. Hiervon geht auch die DSGVO aus, die beispielsweise in Art. 60 Abs. 7 S. 1 DSGVO bzw. ErwG 124 S. 1 von den Niederlassungen bzw. der Hauptniederlassung des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters spricht und sich dabei auf Unternehmen bezieht. Deutlich zielt Art. 60 DSGVO damit auf den nicht-öffentlichen Bereich ab.[1024]

Dies gilt nach hier vertretener Auffassung auch für das „One-Stop-Shop"-Verfahren nach Art. 56 DSGVO. So finden nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 DSGVO die Vorschriften über die Zuständigkeit der federführenden Behörde keine Anwendung, wenn die Verarbeitung durch Behörden oder nicht-öffentliche Stellen gestützt auf Art. 6 Abs. 1 lit. c) oder e) DSGVO erfolgt. In diesen Fällen ist nach Art. 55 Abs. 2 S. 1 DSGVO die Aufsichtsbehörde des betroffenen Mitgliedstaates zuständig. Auch dadurch wird nach hier vertretener Auffassung deutlich, dass die DSGVO trotz der grundsätzlich bestehenden Forderung nach einer einheitlichen Rechtsanwendung und Durchsetzung die Souveränität der Mitgliedstaaten respektiert und, da Art. 6 Abs. 1 lit. c) oder e) DSGVO vor allem auf die Verarbeitung durch öffentliche Stellen Anwendung finden dürften, insoweit auch zwischen der Verarbeitung durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen differenziert.

Die DSGVO legt damit den Schwerpunkt bei der Harmonisierung der Aufsicht auf die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.

8. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden

Wie bereits aus den vorangehenden Ausführungen ersichtlich, erfolgte das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen in den meisten Ländern in Zusammenhang

1023 Klabunde, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 60, Rn. 2.
1024 Lachmayer, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 60, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit der Entscheidung des EuGH zur nach der RL 95/46/EG geforderten völligen Unabhängigkeit.[1025]

Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ist auch nach der DSGVO eine „völlige Unabhängigkeit", die neben der institutionellen Eigenständigkeit nach Art. 52 Abs. 1 DSGVO auch die materielle Unabhängigkeit, vermittelt durch Art. 52 Abs. 4 und Abs. 6 DSGVO sowie die Weisungsfreiheit, das Verbot von nicht mit dem Amt zu vereinbarenden Tätigkeiten und die eigene Personalauswahl umfasst, Art. 52 Abs. 2, 3 und 5 DSGVO.[1026]

Die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden sind in der Rechtswissenschaft ausführlich behandelt worden und sollen daher hier nicht weiter dargestellt werden.[1027]

Erwähnt werden soll jedoch, dass mit der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden einhergeht, dass die vorzeitige Beendigung der Amtszeit eines LfD bzw. des Präsidenten des BayLDA nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich ist.

So hatte der EuGH in der Rechtssache Kommission vs. Ungarn, die eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Präsidenten der ungarischen Datenschutzaufsichtsbehörde zum Gegenstand hatte, verdeutlicht, dass eine vorzeitige Beendigung des Mandates der Aufsichtsbehörde bzw. deren Leitung grundsätzlich ausgeschlossen ist.[1028] Andernfalls könnte der Behördenleitung mit einer vorzeitigen Beendigung des Mandats gedroht werden, womit die Gefahr der Einflussnahme bestehe.[1029] Eine Beendigung komme daher nur bei schwerwiegenden und objektiv nachprüfbaren Gründen in Betracht.[1030]

Aufgrund der bei allen Aufsichtsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden monokratischen Behördenstruktur führt dies zu einer „Abhängigkeit" der unabhängigen Datenschutzaufsicht von der Behördenleitung.[1031] Es besteht das Risiko, dass die „Güte der Aufsicht" mit

1025 EuGH v. 9. März 2010, C – 518/07.
1026 Vgl. Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 52, Rn. 7 ff.
1027 Vgl. Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht.
1028 EuGH Urt. v. 8.4.2014 – C-288/12, Rn. 54.
1029 EuGH Urt. v. 8.4.2014 – C-288/12, Rn. 52.
1030 Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 52, Rn. 15; EuGH Urt. v. 8.4.2014 – C-288/12, Rn. 52.
1031 Zum monokratischen Modell vgl. Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 85 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Leitung der Aufsichtsbehörde „steht und fällt".[1032] Wie das Beispiel des BayLfD *Oberhauser* zeigt, ist die Gefahr einer Ernennung einer möglichst opportunen Behördenleitung nicht von der Hand zu weisen.[1033]

Nachfolgend soll jedoch nicht diese Gefahr in den Vordergrund gestellt werden, sondern die „völlige Unabhängigkeit" der Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen diskutiert werden.

Die unabhängige Aufsichtsbehörde kann vereinfacht gesagt „tun und lassen, was sie will". Dies wird kaum je als Problem angesehen, da die Aufsichtsbehörde „bestimmungsgemäß auf der Seite der Betroffenen, also der Schwachen und damit auf der Seite des Guten" stehe.[1034] Dies dürfte zwar für die Datenschutzaufsicht der letzten Jahrzehnte grundsätzlich zutreffen, aber gleichwohl nicht für die Zukunft gesichert sein. Dies gilt insbesondere aufgrund der Abhängigkeit der Aufsichtsbehörde von ihrer Leitung. Aufsichtsbehörden könnten aus eigenem Antrieb, nach Besetzung durch politische opportune Leitungspersonen oder aufgrund wie auch immer gearteter Interessen das Datenschutzrecht instrumentalisieren. So könnte eine im „demokratischen Sinne" schützenswerte Datenverarbeitung, etwa die Verbreitung von Informationen über Korruption in der Politik, verhindert werden oder, unter Rückgriff auf die Möglichkeit der Verhängung immenser Geldbußen, entsprechende Verarbeitung sanktioniert bzw. durch die Androhung von Geldbußen von Vornherein beschränkt werden. Nicht ausgeschlossen ist, dass Aufsichtsbehörden die ihnen zustehenden weitreichenden Befugnisse missbrauchen und beispielsweise den demokratischen Willensbildungsprozess beschränken.[1035]

Ein Hinweis auf die demokratische Legitimation der Leitung einer Aufsichtsbehörde scheint vor diesem Hintergrund zu kurz zu greifen.[1036] Daher sollte die Diskussion um die Aufsichtsbehörden als Ordnungsbehörden ohne quasi jede politisch-parlamentarische oder ministerielle Kontrolle neu aufgegriffen werden.[1037]

1032 So etwa v. Lewinski, Brauchen wir einen Informationsbeauftragten, in: Dix u.a., Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 265, 282.

1033 Vgl. hierzu unter Kapitel D., III., 9.

1034 Vgl. v. Lewinski, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228, 244.

1035 Vgl. ausführlich hierzu Stentzel, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat?, PinG 2016, S. 46, 49.

1036 Petri/Tinnefeld, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, MMR 2010, S. 157, 161.

1037 Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, 2311; Stenzel, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat, PinG 2016, S. 47, 49.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies muss für den nicht-öffentlichen Bereich unter anderem daher in ganz besonderem Maße gelten, als dass dieser noch weiter als der öffentliche Bereich durch Generalklauseln und ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe geprägt und für den nationalen Gesetzgeber nur eingeschränkt die Möglichkeit der Verabschiedung weitergehender Regelungen eröffnet ist.[1038]

Eine ausführliche Behandlung dieser Frage würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. In Bezug auf die Trennung der Aufsicht ist jedoch nach hier vertretener Auffassung festzuhalten, dass die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen dringend stärker demokratisch legitimiert werden sollte.

Durch die Trennung der Aufsicht sind diesbezüglich weitergehende Lösungsmöglichkeiten eröffnet und die demokratische Legitimation kann an die Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich anknüpfen und muss nicht „innerhalb“ der Aufsichtsbehörde trennen.

V. Ergebnis

Wurde schon die Darstellung der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern mit der Frage abgeschlossen, „was wäre, wenn das Landesamt für Datenschutzaufsicht nicht in Ansbach hätte gehalten werden sollen?“, so drängt sich nach vorstehender Prüfung auch hier eine Überlegung der Art „was wäre, wenn“ auf. Wenig überraschend lautet diese: „Wie würde die Datenschutzaufsicht in den Ländern ohne die von der Richtlinie 95/46/EG geforderte „völlige Unabhängigkeit“ der Aufsichtsbehörden und das Urteil des EuGH zur „völligen Unabhängigkeit“ aussehen?“.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anforderung der „völligen Unabhängigkeit“ zwar den finalen Anstoß gegeben haben dürfte, aber bereits zuvor die meisten Länder zu einem Zusammenführen der Aufsicht tendiert haben dürften.

Für das Zusammenführen der Aufsicht in den Ländern ausschlaggebend gewesen sein dürfte das bereits als Fazit zur Aufsicht in Bayern Festgehaltene: Eine Behörde ist „günstiger“ als zwei Behörden.

1038 Vgl. v. Lewinski, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228, 242; Stentzel, Der Datenschutzrechtliche Präventionsstaat, PinG 2016, S. 45, 47, dort auch zu weiteren Unterscheidungen zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Ausstattung von zwei Behörden ist insbesondere im Hinblick auf den Behördenaufbau, aber auch in Bezug auf einzelne Bereiche der Aufsicht, wie etwa dem technischen Datenschutz, eine Frage des „Haushalts". Weitere Einsparungen lassen sich jedoch nach hier vertretener Auffassung aufgrund der vorzuhaltenden „behördeninternen" Trennung in einen öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich und der allgemein erforderlichen Ressourcen kaum erzielen. Daher sind Einheits- und Trennungsmodell weitaus weniger „unterschiedlich", als dies noch nach deren Bezeichnung nahe liegen mag.

Gleichwohl besteht nach hier vertretener Auffassung ein ganz erheblicher Unterschied in den Auswirkungen der „völligen Unabhängigkeit" der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und der „völligen Unabhängigkeit" der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen. Für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen sollten dringend Lösungen zur Verbesserung der demokratischen Legitimation, insbesondere vor dem Hintergrund der weitreichenden Befugnisse der Aufsichtsbehörden und der zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich bestehenden Unterschiede gefunden werden. Dies dürfte jedoch bei einer Trennung der Aufsicht einfacher auszugestalten sein.

Festhalten lässt sich, dass die für das Zusammenführen der Aufsicht angeführten Gründe nach hier vertretener Auffassung nicht dazu führen, dass die vereinheitlichte Aufsicht der allein „richtige Weg" ist. Von einem „Geburtsfehler" der Datenschutzaufsicht kann daher nicht gesprochen werden.[1039]

Vielmehr ist nach hier vertretener Auffassung, aufgrund der Unterschiede im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, eine Trennung der Aufsicht zu befürworten. So sollen auch nachfolgende Überlegungen zur Frage der Zentralisierung der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich zeigen, dass eine Trennung der Aufsicht, gerade mit Blick auf die Zukunft der Datenschutzaufsicht, vorzugswürdig ist.

1039 So aber der LfD BW, vgl. 30. Tätigkeitsbericht des LfD BW, Drs. 15/955, 1. Dezember 2011, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

F. Zentralisierung der Datenschutzaufsicht

Nachfolgend soll der Blick auf die Zukunft der Datenschutzaufsicht gerichtet werden.

Mit der DSGVO soll eine weitergehende Harmonisierung der Anforderungen an die Verarbeitung von Daten in der Europäischen Union bzw. von Daten von in der Union befindlichen Personen erreicht werden, als dies noch nach der Richtlinie 95/46/EG der Fall war.[1040]

Neben der Vereinheitlichung der Anforderungen an die Verarbeitung rückte aber auch eine „Harmonisierung" der Aufsicht über die Verarbeitung in den Fokus des Gesetzgebers. So soll die Aufsicht über die Verarbeitung einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass in der Union das Datenschutzrecht einheitlich „gilt". Um dies zu fördern, sollen „Sonderwege" in der Aufsicht über die Verarbeitung beschränkt und die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden gestärkt werden.[1041]

Wie aus der Darstellung der Struktur der Datenschutzaufsicht in Kapitel C. hervorgeht, ist die Datenschutzaufsicht sowohl in Deutschland als auch auf Ebene der Union geprägt von einer Vielzahl von Aufsichtsbehörden, die wiederum über Koordinierungsgremien und Netzwerke vielfältig miteinander verbunden sind.[1042]

Dabei wurden auf europäischer Ebene mit der Einrichtung des EDSA und Verfahren wie beispielsweise dem Kohärenzverfahren grundsätzlich die Voraussetzungen für eine einheitliche Anwendung der DSGVO in den Mitgliedstaaten geschaffen. Wie wirksam sich dies in der Praxis erweisen wird, werden die kommenden Jahre zeigen müssen.[1043]

1040 Zum räumlichen Anwendungsbereich der DSGVO vgl. Art. 3 DSGVO.

1041 Selmayr spricht von einer „Einheitlichkeit des europäischen Datenschutzrechts auf Ebene der Normanwendung", vgl. Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 1.

1042 Vgl. v. Lewinski, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483 ff.

1043 Vgl. bereits Karstedt-Meierrieks: „Insofern ist das Ziel der Gesetzgebung, eine weitgehende Harmonisierung herbeizuführen, nur teilweise erreicht. Dazu tragen auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Datenschutzaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten bei.", in, Ein Jahr EU-Datenschutz-Grundverordnung – Kritische Anmerkungen aus Sicht der Wirtschaft, EuZW 2019, S. 617 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Fraglich ist jedoch, ob auch auf nationaler Ebene eine einheitliche Anwendung der DSGVO sichergestellt ist. Dass dies gerade nicht der Fall sei, stellte die von der Bundesregierung eingesetzte Datenethikkommission in einem am 23. Oktober 2019 vorlegten Gutachten fest.[1044] So erreiche das föderale Miteinander der Datenschutzbehörden der Bundesländer bisher keine der Zusammenarbeit auf europäische Ebene „ähnliche Verbindlichkeit und Einheitlichkeit".[1045]

Dies nimmt die Datenethikkommission zum Anlass, die Debatte um die Vereinheitlichung der Datenschutzaufsicht (neu) anzustoßen.[1046] Eine solche Vereinheitlichung soll in Betracht kommen, sofern sich die Abstimmung unter den Aufsichtsbehörden nicht „verstärken und formalisieren" lasse.[1047] Gleichwohl ist in den Ausführungen der Datenethikkommission durchaus eine Präferenz für eine Vereinheitlichung zu erkennen. So erlaube eine Vereinheitlichung den „Aufbau spezialisierter Expertise, der für die Durchsetzung des Datenschutzrechts in einem technisch hochdynamischen Umfeld erforderlich" sei.[1048] Auch könne die „Konzentration von Kompetenz" die „Stimme Deutschlands im Europäischen Datenschutzausschuss" stärken.[1049]

Die Datenethikkommission schlägt unter anderem vor, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf den BfDI zu übertragen und durch Außenstellen eine Präsenz der Aufsicht „in der Fläche" zu garantieren oder alternativ eine gemeinsame Einrichtung der Länder mittels eines Staatsvertrages, vergleichbar dem Rundfunkbereich oder der gemeinsamen Zentralstellen der Länder für Sicherheitstechnik und Gesundheitsschutz, zu schaffen.

Nachfolgend soll geprüft werden, inwieweit die Forderung nach einer Zentralisierung der Aufsicht mit dem Grundgesetz und insbesondere dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat vereinbar ist. Dabei soll die Frage der Zentralisierung allein für die Aufsicht

---

1044 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.
1045 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.
1046 Vgl. nur: Schaar, Datenschutz muss mit einer Stimme sprechen!, DuD 2011, S. 756 und Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 19: „so sollten (Anm.: wohl „sollte") es sich auch ein föderal strukturierter Mitgliedstaat gut überlegen, ob er sich sowohl eine föderale als auch eine sektorielle Pluralität der Datenschutz-Aufsicht leisten kann."; Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.
1047 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.
1048 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.
1049 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen diskutiert werden. Eine Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder wird vorliegend zum einen aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt, und zum anderen dürfte auch die DSGVO vor allem auf eine Harmonisierung der Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich abzielen.

I. Die Frage der Zentralisierung der Datenschutzaufsicht

Bevor auf mögliche organisatorische Ausgestaltungen einer zentralisierten Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen, wie beispielsweise nach den Vorschlägen der Datenethikkommission, und deren rechtliche Bewertung eingegangen wird, soll die Frage aufgeworfen werden, ob die Zentralisierung der Aufsicht überhaupt eine Forderung ist, die verfolgt werden sollte.

Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen steht vor erheblichen Herausforderungen, die in verschiedenen Entwicklungen und Ursachen begründet liegen. Das Aufkommen dieser Herausforderungen war in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung zu großen Teilen weder für den Bundesgesetzgeber noch die Länder absehbar. Nachfolgend soll auf einzelne dieser Herausforderungen eingegangen werden. Dabei soll auch aufgezeigt werden, ob und inwieweit die Zentralisierung der Aufsicht zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen kann.

1. Die technische Entwicklung und die Ausstattung der Aufsichtsbehörden

Eine der größten Herausforderungen für die Aufsichtsbehörden ist die fortschreitende technische Entwicklung.

Wie bereits gesehen, entstanden die ersten Datenschutzgesetze und auch die institutionalisierte Aufsicht über die Verarbeitung vor dem Hintergrund der Entwicklung der ADV und auf lokaler Ebene zu verortender großer EDV-Anlagen.[1050] Diese konnten meist nur von staatlichen Akteuren oder großen Unternehmen sinnvoll eingesetzt werden.

1050 Vgl. Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, Einl., S. 159, Rn. 1; Normen des Daten-

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bald schon vollzog sich jedoch die technische Entwicklung weg von großen Zentralrechnern hin zu kleineren dezentralen Einheiten. Die in den Ländern verfolgten Pläne der Einrichtung von integrierten Datenverarbeitungsanlagen wurden aufgegeben.[1051]

Heutzutage sehen sich die Aufsichtsbehörden datenverarbeitenden Stellen gegenüber, die Daten weltweit verarbeiten, weltweit übermitteln und bei denen die Idee eines „Vor-Ort"-Besuches zur Prüfung der Einhaltung von datenschutzrechtlichen Normen nur wenig erfolgsversprechend bzw. nicht länger „zeitgemäß" erscheint, da Daten, beispielsweise von Kunden, überall – und oftmals schon gar nicht bei der datenschutzrechtlich verantwortlichen Stelle – gespeichert werden.[1052] Besonders hervorzuheben ist aber auch, dass heute jedes Unternehmen, vom kleinen und mittleren Unternehmen bis zum Großkonzern, zu den datenverarbeitenden Stellen zu zählen ist. Nicht zuletzt sind es auch die natürlichen Personen selbst, die heute Daten in ganz erheblichem Ausmaß verarbeiten.

Die DSGVO greift diese Entwicklung in ErwG 6 auf, wonach „rasche technologische Entwicklung und die Globalisierung" den Datenschutz vor neue Herausforderungen gestellt haben. Unternehmen können in „einem noch nie dagewesenen Umfang" auf Daten zugreifen und diese verarbeiten. Die DSGVO erkennt an, dass die technologische Entwicklung „den Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union sowie Datenübermittlung an Drittländer und internationale Organisationen noch weiter erleichtern" dürfte.[1053]

Festgehalten werden muss daher, dass sich die in Deutschland auf Landesebene aufgestellten Aufsichtsbehörden heute global agierenden Unternehmen, insbesondere auch solchen bei denen die Verarbeitung von Daten den Kern ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit darstellt, gegenübersehen.

---

schutzes finden sich allerdings bereits zuvor und in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung auch in Gesetzen, die nicht den Datenschutz im Titel tragen, vgl. bspw. das bayerische EDVG von 1970, hierzu unter Kapitel E., I.

1051 Vgl. unter Kapitel E., I.

1052 Schon zum ersten BDSG wurde von Löchner weitsichtig kritisiert, dass dort nicht geregelt wurde, wie der „Mißbrauch von Daten verhindert werden soll, wenn die Daten im Ausland gespeichert, verarbeitet und für Benutzer im Inland abrufbereit gehalten werden", vgl. Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26. und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 8.

1053 Vgl. ErwG 6 S. 5 DSGVO.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nichtsdestotrotz haben die Aufsichtsbehörden die Aufgabe, auch diese Unternehmen auf die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zu überwachen und grundsätzlich auch zu beraten – mit anderen Worten: „ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten".[1054] Daneben müssen die Aufsichtsbehörden aber auch den Anfragen oder Beschwerden der von der Verarbeitung betroffenen Personen gerecht werden. Während also die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden sowie die Zahl der zu kontrollierenden Unternehmen wachsen, haben die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich in den letzten Jahrzehnten allein durch die Zusammenlegung mit den LfD eine organisatorische Veränderung erfahren. Eine umfassende Reform der Aufsicht erfolgte jedoch nicht.

Dass eine solche Reform jedoch angebracht sein könnte, lässt sich mit Blick auf die regelmäßige Bearbeitungsdauer von beispielsweise Bürgeranfragen bei den Aufsichtsbehörden vermuten.[1055] Hieraus kann die ganz erhebliche Arbeitsbelastung der Aufsichtsbehörden abgeleitet werden. Eine Wahrnehmung der den Aufsichtsbehörden zugewiesenen Aufgaben im Sinne der DSGVO erscheint vor diesem Hintergrund fraglich.[1056] Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung der ganz überwiegenden Mehrzahl der Wirtschaftsbereiche ist absehbar, dass die Datenverarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich weiter zunehmen wird. Die Aufsichtsbehörden sind auch zukünftig darauf angewiesen, neben der Vorhaltung technischen Sachverstandes über eine ausreichende personelle Ausstattung zu verfügen. Dies gilt umso mehr, als dass es, wie beispielsweise die Berliner LfD *Smoltczyk* im Jahr 2018 schreibt, in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug zu „komplizierten, arbeits- und zeitintensiven Abstimmungsverfahren mit den anderen Aufsichtsbehörden" kommt, die „zudem in engli-

1054 Vgl. ErwG 6 S. 4 DSGVO.

1055 Vgl. nur Bericht der Berliner Beauftragten für Datenschutz 2018, S. 163: „Durch die immens gestiegene Anzahl von Eingaben, Beschwerden und Beratungsersuchen, die seit dem Wirksamwerden der DS-GVO an die BlnBDI gerichtet werden, ist der Arbeitsanfall in der gesamten Behörde nicht mehr zu bewältigen. Es können bei Weitem nicht mehr alle Anfragen sachgerecht beantwortet werden, erforderliche Prüfungen sind kaum noch machbar. Besonders problematisch ist die Situation bei der Bearbeitung von Bürgereingaben. Das Aufkommen von Beschwerden hat sich im Vergleich zum Jahr 2017 nahezu vervierfacht. Allein durch die Vielzahl der (neu) eingehenden Beschwerden ist deren zeitnahe Bearbeitung grundsätzlich gefährdet.".

1056 Dass „mit der Geltung der DSGVO (…) die Beratungstätigkeit der Aufsichtsbehörden deutlich zunehmen" und „eine neue Qualität" erlangen wird, dürfte derzeit, der personellen Situation geschuldet, nicht absehbar sein, so aber Thiel, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., § 40, Rn. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

scher Sprache und unter strengen Fristen geführt werden müssen" – die Zahl dieser abstimmungsbedürftigen Fälle habe „alle Erwartungen übertroffen".[1057]

Die Aufsichtsbehörden sollten also erheblich „aufgestockt" werden, um mit den global agierenden nicht-öffentlichen Stellen auf „Augenhöhe" agieren zu können. Die sich aufdrängende Frage ist, ob die Länder die jeweiligen Aufsichtsbehörden weiter ausbauen sollten, um Schritt mit den zukünftigen Herausforderungen halten zu können bzw., ob sie gewillt sind, dies zu tun, und ob alle Länder hierzu in der Lage sind. Dabei stehen die Länder in der Pflicht, da eine in ihren Ressourcen beschränkte Aufsichtsbehörde die ihr zugewiesenen Aufgaben nur unter großer Mühe wird erfüllen können.[1058] Dies würde wiederum Unternehmen, die auf der Suche nach einer möglichst schwachen Aufsicht sind, Möglichkeiten eröffnen, die in Widerspruch zu den Zielen der DSGVO, insbesondere in Bezug auf die einheitliche Umsetzung der DSGVO, stehen.[1059]

Anstelle einer „Aufrüstung" der einzelnen Aufsichtsbehörden könnte jedoch auch eine zentralisierte Aufsicht der geeignete Weg sein, um den sich aus der technischen Entwicklung ergebenden Herausforderungen der Zukunft gerecht werden zu können. Neben einer vereinheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts würden hierdurch auch Unterschiede in der Ausstattung der einzelnen Aufsichtsbehörden nicht länger eine Rolle spielen. Eine Zentralisierung auf Bundesebene würde die Länder darüber hinaus entlasten, im Zweifel eine besser ausgestattete Aufsichtsbehörde garantieren und schließlich der technischen Entwicklung – die nicht lokal, sondern global zu verorten ist – mehr entsprechen.

Auch würde dies der technischen Entwicklung und der Datenverarbeitung, die keine Ländergrenzen kennt, eine, jedenfalls schon von der Verortung auf Bundesebene her, den ganzen Bundesstaat im Blick haltende bzw.

1057 Bericht der Berliner Beauftragten für Datenschutz 2018, S. 164; hierauf hatte Roßnagel bereits 2017 hingewiesen, vgl. Zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Aufsichtsbehörden durch die DSGVO, S. 71 u. 148.

1058 Eine Verpflichtung zur angemessenen Ausstattung der Aufsichtsbehörde besteht schon nach Art. 52 Abs. 4 DSGVO.

1059 Vgl. Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat, DuD 2012, S. 318, 319; auf die Problematik der Vereinigung von Beratungsfunktion und Ordnungswidrigkeitenbehörde in einer Behörde soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, vgl. hierzu etwa v. Lewinski, Unabhänggigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 229, S. 241.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine ihrem Handeln ein entsprechendes „bundesstaatliches Datenschutzdenken“ zu Grunde legende Aufsichtsbehörde gegenüberstellen.[1060]

2. Der Binnenmarkt und der Wirtschaftsstandort Deutschland

Die voranschreitende technologische Entwicklung bringt jedoch nicht nur für die Aufsichtsbehörden, sondern auch für Unternehmen ganz erhebliche Herausforderungen mit sich. So müssen beispielsweise die neuen Möglichkeiten der Datenverarbeitung mit unter anderem den datenschutzrechtlichen Anforderungen in Übereinstimmung gebracht werden. Dies gilt sowohl für internationale, weltweit tätige Unternehmen als auch für kleinere und mittlere Unternehmen, deren Tätigkeit sich auf die lokale, nationale Ebene beschränkt.[1061]

Eine nicht einheitliche Datenschutzaufsicht (als Gegenstück zum grundsätzlich im nicht-öffentlichen Bereich vereinheitlichten materiellen Datenschutzrecht) stellt ein Hemmnis für Unternehmen und deren wirtschaftlichen Entwicklung dar, da sie sich im Wirtschaftsraum – sei es auf nationaler oder europäischer Ebene – einer unterschiedlichen Auslegung bzw. unterschiedlichen Durchsetzung des Datenschutzrechts gegenübersehen können. Um im Binnenmarkt aber weiter wachsen zu können, benötigt die digitale Wirtschaft einen „soliden, kohärenten und klar durchsetzbaren Rechtsrahmen im Bereich des Datenschutzes“.[1062] Die DSGVO umschreibt dies in Bezug auf Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wie folgt: „Unterschiede im Schutzniveau können daher eine Hemmnis für die unionsweite Ausübung von Wirtschaftstätigkeiten darstellen, den Wettbewerb verzerren“.[1063] Eine „gleichmäßige Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten und gleichwertige Sanktionen in allen Mitgliedstaaten sowie eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten“ ist daher erforderlich.[1064]

1060 Der Begriff des Datenschutzdenkens ist angelehnt an Hoeren, Wenn Sterne kollabieren, entsteht ein schwarzes Loch – Gedanken zum Ende des Datenschutzes, ZD 2011, S. 145 f., so bereits aufgegriffen von Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat, DuD 2012, S. 318, 319.

1061 Die DSGVO nimmt daher in ErwG 13 S. 1 ausdrücklich auch auf Kleinstunternehmen sowie kleinere und mittlere Unternehmen Bezug.

1062 ErwG 7 S. 1 DSGVO.

1063 ErwG 9 S. 3 DSGVO.

1064 Vgl. ErwG 13 S. 1 DSGVO.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Entsprechend nennt die DSGVO neben dem Ziel des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen das Ziel der Gewährleistung des freien Verkehrs personenbezogener Daten und übernimmt damit Ziele und Grundsätze der RL 95/46/EG.[1065] Jedoch soll eine unterschiedliche Anwendung des Datenschutzrechts, wie dies noch unter der RL 95/46/EG der Fall war, nach der DSGVO ausgeschlossen werden. So habe die Richtlinie nicht verhindern können, dass der Datenschutz in der Union unterschiedlich gehandhabt worden war, was Unterschiede im Schutzniveau für die Rechte und Freiheiten von natürlichen Personen zur Folge gehabt habe.[1066]

Mit der DSGVO sollen nunmehr durch eine einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts und einem damit einhergehenden einheitlichen Schutzniveau gleiche wirtschaftliche Bedingungen in der Union geschaffen werden. Hierbei hat die DSGVO wie bereits ausgeführt nicht nur große Technologiekonzerne im Blick, sondern auch Kleinstunternehmen sowie kleinere und mittlere Unternehmen.[1067]

Neben der einheitlichen Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten und gleichwertiger Sanktionen in allen Mitgliedstaaten sollen natürliche Personen in allen Mitgliedstaaten mit demselben Niveau an durchsetzbaren Rechten ausgestattet werden und Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern dieselben Pflichten und Zuständigkeiten auferlegt werden.[1068] Für die Wirtschaftsteilnehmer soll durch die DSGVO und deren einheitlicher Anwendung in den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit und Transparenz geschaffen bzw. sichergestellt werden.

Hierdurch soll für die im Europäischen Wirtschaftsraum tätigen Unternehmen ein „level playing field" geschaffen werden. Danach gelten für alle Wettbewerber grundsätzlich die gleichen datenschutzrechtlichen Anforderungen und bei einem Verstoß gegen diese drohen einheitliche Konse-

1065 Vgl. ErwG 3, 9 DSGVO; Art. 1 Abs. 2 der RL 95/46/EG „Die Mitgliedstaaten beschränken oder untersagen nicht den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten aus Gründen des gemäß Abs. 1 gewährleisteten Schutzes.", sowie hierzu: ErwG 3, 7 und 8 der RL 95/46/EG.

1066 Dass das mit der RL harmonisierte Datenschutzrecht aber in einzelnen Mitgliedstaaten systematisch unzureichend vollzogen worden ist, ist nicht ersichtlich, vgl. v. Lewinski/Herrmann, Cloud vs. Cloud – Datenschutz im Binnenmarkt, ZD 2016, S. 467, 474.

1067 Vgl. ErwG 13 DSGVO.

1068 Vgl. ErwG 13 DSGVO.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

quenzen.[1069] So können Unternehmen darauf „vertrauen", dass Überlegungen des „forum shoppings" nicht länger erfolgsversprechend sind – sowohl für sie selbst als auch für konkurrierende Wirtschaftsteilnehmer.[1070]

Auf die Vorteile eines einheitlichen Datenschutzrechts und insbesondere einer einheitlichen Anwendung desselben auf europäischer Ebene soll vorliegend nicht weiter eingegangen werden. Nachfolgend wird vorausgesetzt, dass dies für Wirtschaftsteilnehmer von Vorteil ist. Ob die von der DSGVO beabsichtigte Harmonisierung in der Praxis erreicht werden kann bzw. wie die ersten Einschätzungen hierzu ausfallen, soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden und wird grundsätzlich auch erst die Zukunft zeigen können.[1071]

Auf nationaler Ebene muss wohl eine nicht immer einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts festgestellt werden.[1072] So dürfte die vor Inkrafttreten der DSGVO geäußerte Kritik, dass der inländischen, aber vor allem auch ausländischen Wirtschaft der Sinn des Datenschutzrechts nur schwerlich begreiflich gemacht werden könne, wenn an den Landesgrenzen Schleswig-Holsteins ein ganz anderes Datenschutzdenken der Aufsichtsbehörden vorhanden sei als in anderen Bundesländern, grundsätzlich auch weiterhin berechtigt sein.[1073] Insbesondere dürfte eine unterschiedli-

---

1069 Mit Ausnahme von einzelnen Sonderregelungen für kleinere und mittlere Unternehmen, vgl. u.a. ErwG 13; gleichzeitig wird hiermit einem „forum shopping" auf der Suche nach Lücken im materiellen Recht, aber auch der für eigene Zwecke „bequemsten" Aufsichtsbehörde Einhalt geboten – zu diesem Problem auf nationaler Ebene, vgl. Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat, DuD S. 318, 319; zum „level playing field" vgl. auch v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 3, Rn. 2.

1070 Zum forum shopping, vgl. Hullen, in: Plath, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 58, Rn. 2 und zum „one stop shop"-Prinzip im Verhältnis zum forum shopping, Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat, DuD 2012, S. 318, 320.

1071 Kritisch bspw. Karstedt-Meierrieks: „Insofern ist das Ziel der Gesetzgebung, eine weitgehende Harmonisierung herbeizuführen, nur teilweise erreicht. Dazu tragen auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Datenschutzaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten bei.", vgl. Karstedt-Meierrieks, „Ein Jahr EU-Datenschutz-Grundverordnung – Kritische Anmerkungen aus Sicht der Wirtschaft", EuZW 2019, S. 617 f.

1072 So etwa Schaar, Datenschutz muss mit einer Stimme sprechen!, DuD 2011, S. 756: „Unternehmen, die ihren Sitz in Schleswig-Holstein haben, müssen mit Bußgeldern bis zu 50.000 € rechnen, wenn sie auf ihrer Website einen „Like"-Button von Facebook anbringen. Dagegen raten andere Datenschutzaufsichtsbehörden den ihrer Aufsicht unterliegenden Stellen bisher nicht einmal davon ab, den „Like"-Button zu verwenden.".

1073 Vgl. Hoeren, Wenn Sterne kollabieren, entsteht ein schwarzes Loch – Gedanken zum Ende des Datenschutzes, ZD 2011, S. 145, 146 – der einen drohenden

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

che Umsetzung von Beschlüssen und Entschließungen der DSK durch die Aufsichtsbehörden in der Praxis einen erhöhten Aufwand für Unternehmen darstellen.

Wenn die Zeit nationaler „Datenschutz-Fürstentümer" mit der DSGVO der Vergangenheit angehören soll, sollten auch im föderalen Bundesstaat, wie in der Bundesrepublik Deutschland, grundsätzlich „Datenschutz-Fürstentümer" ausgeschlossen sein.[1074]

Dabei dürften auch die Kritiker der bestehenden Aufsichtsstruktur im nicht-öffentlichen Bereich – in Abgrenzung zur Diskussion in Bezug auf das Schutzniveau auf mitgliedstaatlicher Ebene vor Geltung der DSGVO – grundsätzlich nicht vertreten, dass das Schutzniveau in der Anwendung und Durchsetzung des Datenschutzrechts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland von dem nach der DSGVO vorgegebenen Schutzniveau negativ abweicht. Dieses „vergleichbare hohe Datenschutzniveau" in Deutschland wird unter anderem auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgeführt.[1075] Gleichwohl dürfte die nicht immer einheitliche Anwendung bzw. das Vertreten unterschiedlicher Positionen der Aufsichtsbehörden unbestritten sein.

Die Datenethikkommission erklärte in diesem Zusammenhang, dass die Aufteilung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Deutschland zwischen Bundes- und Landesbehörden zu „Abweichungen in Aussagen zu datenschutzrechtlichen Anforderungen und einer divergierenden Vollzugspraxis" führen würde, die die hiervon betroffenen Akteure vor Herausforderungen stellen würden.[1076] Das föderale Miteinan-

---

Siegeszug des „US-amerikanischen Post-Privacy-Konzepts" vorhersah, was vor dem Hintergrund des am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen California Consumer Privacy Act („Mini-DSGVO", vgl. Spies, USA: Neues kalifornisches Datenschutzrecht CCPA als Vorreiter, ZD-Aktuell 2018, 04318) und der Forderung von Unternehmen wie Microsoft nach einem neuen Datenschutzrecht mit einem der DSGVO vergleichbaren Datenschutzniveau für die Bürger der USA sich ins Gegenteil verkehrt haben dürfte, https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2019/05/20/gdprs-first-anniversary-a-year-of-progress-in-privacy-protection/, abgerufen am 10. Juli 2020.

1074 Zu den „Datenschutz-Fürstentümern", vgl. Kühling/Martini, Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht?, EuZW 2016, S. 448, S. 452.

1075 Vgl. Weichert, Harmonisierte Instrumente und Standards für Datenschutzkontrollen und Ermittlungsmethoden – Die Situation im föderalen Deutschland, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 109, 110.

1076 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103; bei den „Akteuren" soll es sich nicht um die betroffenen Personen, sondern vielmehr um die Wirtschaftsteilnehmer handeln.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der der Aufsichtsbehörden erreiche „bisher keine ähnliche Verbindlichkeit und Einheitlichkeit“ wie dies durch die Einrichtung des EDSA auf europäischer Ebene der Fall sei.[1077]

Die Datenethikkommission dürfte bei der Forderung nach Verbindlichkeit und Einheitlichkeit das Ziel des „freien Verkehrs“ personenbezogener Daten nach Art. 1 Abs. 1 DSGVO – und damit auch den Binnenmarkt bzw. den Wirtschaftsstandort Deutschland – im Blick gehabt haben.

Ein gemeinsamer europäischer Markt, aber auch eine weltweite Vernetzung, waren allerdings bei Verabschiedung des ersten BDSG im Jahr 1977 zur Regelung der Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen nicht absehbar.

Da die Organisation der Datenschutzaufsicht ihre Wurzeln in den 1970er Jahren hat, fallen die materiell-rechtlichen Vorgaben und die Regelungen zur Datenschutzaufsicht auf Bundesebene, aber auch die Organisation der Aufsicht auf Landesebene, entsprechend aus.

Zusammenfassen lässt sich diese Zeit in Bezug auf die Datenverarbeitung dahingehend, dass es nur wenige verarbeitende nicht-öffentliche Stellen gab, die Daten mittels zentraler Großrechner verarbeiteten. Unter Vernetzung wurde die Verknüpfung dieser Großrechner mittels „integrierter Informationssysteme“ verstanden, was gleichwohl in den Kinderschuhen steckte und von der technologischen Entwicklung eingeholt wurde. Dass betroffene Personen Daten selbst (gar in größerem Ausmaß) generieren würden, lag genauso in weiter Ferne wie die Vorstellung eines weltweit möglichen „kostenlosen“ Datenverkehrs. Für eine Vielzahl von Unternehmen war die EDV ein kostspieliges Unterfangen, von dem kein oder nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht wurde.[1078]

Die Aufsicht über die Verarbeitung war von (relativ) klaren Zuständigkeiten geprägt. Mangels (jedweder) Vernetzung fand die Datenverarbeitung grundsätzlich „vor Ort“ bei der verarbeitenden Stelle statt. Hieran knüpfte die Aufsicht an, die von einem starken lokalen Bezug geprägt war. So ging man beispielsweise im Gesetzgebungsverfahren zum ersten BayDSG davon aus, dass Bayern als Flächenstaat schlicht zu groß sei, als

1077 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.

1078 Vgl. auch v. Lewinski/Herrmann, Cloud vs. Cloud – Datenschutz im Binnenmarkt ZD 2016, S. 467 – dass das Datenschutzrecht früher „einfach“ war, dürfte sich dabei allein auf die fehlende Harmonisierung des Datenschutzrechts beziehen, anderenfalls müsste die Frage zulässig sein, ob die DSGVO für die betroffenen Personen, die mit Geltung der DSGVO weitreichender als bislang von ihren bereits großteils zuvor bestehenden Rechten Gebrauch machen, nicht „einfacher“ als die ersten nationalen Datenschutzgesetze ist.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass eine Einrichtung allein die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen überwachen könnte, sodass die Aufsicht auf alle sieben Bezirksregierungen verteilt wurde.[1079]

Die Datenschutzaufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen spielte in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung – wie auch die Regelung der Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen an sich – eine eher untergeordnete Rolle.

Wie die Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Bundesdatenschutzgesetz aus dem Jahr 1993 zeigt, war man sich der fortschreitenden technologischen Entwicklung bewusst und auch, dass man sich am Anfang dieser befand. Umso beachtlicher ist daher der Umstand, dass der Gesetzgeber die Risiken, die mit dieser Entwicklung für die betroffenen Personen einhergingen, teilweise erkannte und präventiv tätig werden wollte, um „schwerwiegende und kaum reparable Schäden" gar nicht erst eintreten zu lassen.[1080] Dies gilt insbesondere für den nicht-öffentlichen Bereich, für den Wirtschaftsverbände die Notwendigkeit datenschutzrechtlicher Regelungen bestritten, da Verletzungen der Privatsphäre bislang schon nicht bekannt geworden wären.[1081] Von der Bundesregierung wurde anerkannt, dass die Verwaltung und die Wirtschaft ohne die Möglichkeiten der Datenverarbeitung und die mit ihr verbundenen Rationalisierungsmöglichkeiten nicht länger funktionsfähig wären. Das Bestreben war, „solche Sicherung einzubauen", dass die Bürger bei der Verarbeitung geschützt sind.[1082]

Kein Bezug genommen wurde im Gesetzesentwurf der Bundesregierung aber auf das „Interesse" der Daten verarbeitenden nicht-öffentlichen Stellen an einer einheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts, um sich hierdurch wirtschaftlich weiter im „Markt" zu entwickeln. Dies liegt jedoch wohl darin begründet, dass grundsätzlich das Bewusstsein für die Bedeutung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich insgesamt nur schwach ausgeprägt gewesen sein dürfte, wie der Umstand zeigt, dass im Gesetzesentwurf der Bundesregierung von 1973 allein für die Verarbeitung zu fremden Zwecken die Fremdkontrolle vorgesehen war.[1083] Schon dies war aber ein Fortschritt, war der Frage der Aufsicht über die Verarbei-

1079 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977; D., III., 3., b).
1080 Begründung, Drs. 7/1027, 21. September 1973, S. 14.
1081 Begründung, Drs. 7/1027, 21. September 1973, S. 17.
1082 Begründung, Drs. 7/1027, 21. September 1973, S. 14.
1083 § 31 des Gesetzesentwurfs, Drs. 7/1027, 21. September 1973; durch den Innenausschuss wurde dann auf die Datenschutzaufsicht sowohl für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Bundes als auch im nicht-öffentlichen

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tung bei den nicht-öffentlichen Stellen noch 1970 „gar keine Aufmerksamkeit“ gewidmet worden.[1084]

Dies zeigt, dass die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in der Datenschutzgesetzgebung ab 1970 eine eher untergeordnete Rolle spielte. Aber auch von den nicht-öffentlichen Stellen wurde die Herausforderung einer nicht-einheitlichen Aufsicht nicht gesehen und war aufgrund des Standes der technologischen Entwicklung und des allgemeinen Umfangs der Verarbeitung von Daten auch kaum zu identifizieren. Dass der Datenschutz zu einem Hemmnis bei der wirtschaftlichen Entwicklung werden könnte, war daher wohl sowohl für den Gesetzgeber als auch für die nicht-öffentlichen Stellen nicht absehbar.

Aber auch der regulatorische Rahmen war ein völlig anderer. Der Vertrag über die Europäische Union lag in weiter Ferne und auch der Binnenmarkt wurde erst 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in einen rechtlichen Rahmen gegossen.[1085] Die von den nicht-öffentlichen Stellen zu beachtenden datenschutzrechtlichen Anforderungen waren daher grundsätzlich allein die des BDSG.

Sowohl der Binnenmarkt als auch die Auswirkungen, die das Datenschutzrecht auf die wirtschaftliche Entwicklung von Unternehmen haben kann, waren bei Verabschiedung der ersten Datenschutzgesetze nicht absehbar. Heute gehört die Verarbeitung von Daten in der überwiegenden Mehrzahl aller Wirtschaftsbereiche zur Tagesordnung und nicht zuletzt sind Unternehmen, die die Datenverarbeitung in den Vordergrund ihrer Tätigkeit stellen, zu dominierenden Wirtschaftsteilnehmern geworden. Diese zu regulieren und gleichzeitig der datenverarbeitenden Wirtschaft Entfaltungsspielraum zu lassen, um den Binnenmarkt zu stärken, ist eine der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Dieser Abschnitt soll daher mit einem Ausblick geschlossen werden. Heute findet sich der Binnenmarkt unter anderem in Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 EUV und Art. 4. Abs. 2 lit. a), Art. 26, 27, 114 und 115 AEUV wieder und ist damit Teil der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union.[1086] Um diesen zu etablieren, müssen die Wirtschaftsordnungen der Mitglied-

---

Bereich bei der Verarbeitung für eigene Zwecke hingewirkt, vgl. Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 5; Begründung, Drs. 7/1027, 21. September 1973, S. 17.

1084 Kerkau, Automatische Datenverarbeitung (ADV), S. 48.

1085 Vertrag von Maastricht über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 und Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 28. Februar 1986; bzw. mit dem 31. Dezember 1992 als in der EEA festgelegte Frist zur Verwirklichung des Binnenmarkts, vgl. Art. 13 der EEA.

1086 Vgl. Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Aufl., S. 145.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

staaten einander angeglichen werden. Teil hiervon ist die Angleichung des Datenschutzrechts, aber auch die Harmonisierung der Datenschutzaufsicht. Wie die Erfahrungen aus der RL 95/46/EG gezeigt haben, ist eine unterschiedliche Datenschutzaufsicht grundsätzlich nicht mit einem gemeinsamen Binnenmarkt zu vereinbaren. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden kann in Bezug hierauf der „Wirtschaftspolitik" der EU zugeordnet werden.[1087]

Auch wenn die EU-Organe und Mitgliedstaaten zu einer liberalen Wirtschaftsordnung verpflichtet sind, werden datenverarbeitende Unternehmen zukünftig wohl verstärkt in den Fokus der Gesetzgeber und der Wirtschafts- sowie Datenschutzaufsicht geraten. Hierfür sind bereits erste Anhaltspunkte auf nationaler, aber auch internationaler Ebene zu finden.[1088]

Auch die Aufsichtsbehörden sollen und werden zukünftig verstärkt zum Gelingen des Binnenmarkts beitragen. Nach hier vertretener Auffassung könnte durch eine zentralisierte Aufsicht ein Beitrag zur Angleichung der Wirtschaftsordnung auf nationaler Ebene geleistet und gleichzeitig die zu befürwortende „Kooperation" mit den grundsätzlich auf Bundesebene verorteten Wirtschaftsaufsichtsbehörden vereinfacht werden. Eine zentralisierte Aufsicht würde damit zum Gelingen des Binnenmarktes und der Sicherstellung der Ziele der DSGVO beitragen.

3. Synergieeffekte/Effizienz und Effektivität

Das bei der Zusammenführung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen und öffentlichen Stellen oftmals angeführte Argument der Synergieeffekte lässt sich auch auf die Zentralisierung der Aufsicht übertragen.

1087 Vgl. Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Aufl., S. 147, wonach die Wirtschaftspolitik der EU-Organe durch die Schlagworte Liberalisierung und Harmonisierung gekennzeichnet ist.

1088 Vgl. bspw. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutzgrundverordnung, COM(2020) 264 final, S. 2 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies gilt unabhängig davon, ob diese bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder oder einer Einrichtung auf Bundesebene erfolgt. Die Synergien werden hier nicht in Bezug auf die Parallelen zwischen der Aufsicht im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich erzielt, sondern vielmehr in Bezug auf die in allen sechzehn Bundesländern vorzufindenden Aufsichtsstrukturen. Aufgrund der in allen Ländern sich einheitlich stellenden Aufgaben, halten diese auch grundsätzlich eine einheitliche Ausstattung vor. Bei einer gemeinsamen Einrichtung könnte diese zentralisiert werden.

Da davon auszugehen ist, dass für eine zentralisierte Stelle neue Mitarbeiter gefunden werden müssen, ist zwar von einem kurzzeitigen Verlust an Erfahrung auszugehen, dieser dürfte aber durch gute Personalausstattung und eben auch einer gebündelten Befassung mit den Herausforderungen der Aufsicht zügig kompensiert werden können.

Effizienzgesichtspunkte sind hierbei offensichtlich. Bei einer Verlagerung auf eine gemeinsame Stelle der Länder dürften schon erhebliche Einsparungen zu verzeichnen sein; bei einer Verlagerung auf Bundesebene wären die Länder entsprechend komplett entlastet.

Eine höhere Effektivität der Aufsicht dürfte aufgrund einer möglichen, weitergehenden Spezialisierung und Konzentration von Kompetenz zu erwarten sein. Eine dem gegebenenfalls gegenübergestellte bessere Effektivität der Aufsicht auf der „niedrigeren" Ebene sind unter anderem die technologische Entwicklung und die von der Union ausgehende Harmonisierung des Binnenmarkts entgegenzuhalten.

4. Bürgerfreundlichkeit

Nach hier vertretener Auffassung ist auch unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit (bzw. „Freundlichkeit" gegenüber den betroffenen Personen) eine zentralisierte Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich naheliegender. Dies gilt umso mehr, als dass für die betroffenen Personen heute die ganz überwiegende Mehrheit der Berührungspunkte mit dem Datenschutz des nicht-öffentlichen Bereiches im Internet erfolgen dürfte, sei es beispielsweise bei der Nutzung von Social-Media oder Online-Shopping. Die betroffenen Personen dürften beispielsweise Online-Shops, darunter auch die von Unternehmen mit lokaler Präsenz, nicht als „lokale" Einrichtungen wahrnehmen. Den betroffenen Personen ist vielmehr bewusst, dass diese Online-Shops grundsätzlich von überall auf der Welt, aber eben gerade auch von überall in Deutschland aus abrufbar sind. Für die Bürger dürfte daher die Zuständigkeit einer für das ganze Bundesgebiet zuständi-

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gen Aufsichtsbehörde wesentlich näher liegen, als dass beispielsweise das BayLDA „für Google" zuständig sein soll. Dem könnte entgegengehalten werden, dass die betroffenen Personen das Verständnis an den Tag legen, dass das Landesamt von Bayern zwar nicht für Google, aber eben „für sie zuständig" sei. Auch wäre bei einer zentralisierten Aufsicht stets zu berücksichtigen, dass die Nähe („Proximity") einer zentralen Aufsichtsbehörde zum Bürger aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes sichergestellt sein muss.[1089]

Vorliegend wird dennoch vertreten, dass es für die betroffenen Personen einfacher nachzuvollziehen sein dürfte, wenn eine Behörde bundesweit die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wahrnehmen würde. Dies würde beispielsweise auch die Frage der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden bei mehreren inländischen Niederlassungen hinfällig machen.[1090]

5. Vereinheitlichung und abweichende Vollzugspraxis

Als Grund für die Erforderlichkeit der Zentralisierung der Aufsicht wird stets das Argument der nicht einheitlichen Auslegung der datenschutzrechtlichen Anforderungen und divergierenden Vollzugspraxis der Aufsichtsbehörden genannt.[1091] Auch die Datenethikkommission lässt allerdings offen, ob nicht die Abstimmung unter den deutschen Aufsichtsbehörden verstärkt und formalisiert werden könnte, um hierdurch eine einheitliche und kohärente Anwendung des Datenschutzrechts zu gewährleisten.[1092]

Jedoch wird bereits in Frage gestellt, ob es an einer einheitlichen und kohärenten Anwendung des Datenschutzrechts, wie von der Datenethikkommission angenommen, fehlt.[1093]

1089 Vgl. Nguyen, Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa, ZD 2015, S. 265, 266, mit Verweis auf die Verhandlungen zur DSGVO.

1090 Vgl. § 40 Abs. 2 BDSG i.V. mit Art. 4 Nr. 16 DSGVO.

1091 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf;jsessionid=5BAE9CA4D88575B9C1DA2ECF9551BCEA.1_cid295?__blob=publicationFile&v=6, S. 103, abgerufen am 28. Dezember 2020.

1092 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.

1093 So Will: „sie (Anm.: die Datenethikkommission) klammert damit aus, ob der diesen Vorschlägen (Anm. der Zentralisierung) zu Grunde liegende Befund

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies soll jedoch allein mit Verweis auf den ehemaligen Präsidenten des BayLDA *Kranig* bejaht werden – dieser hatte die fehlende einheitliche, weil auch nicht bindende Durchsetzung der Beschlüsse und Stellungnahmen der DSK stets kritisiert.[1094] Gleichzeitig, so stellte der BayLfD *Petri* fest, habe sich das BayLDA unter Leitung von *Kranig* vor allem daran orientiert, ob und inwieweit hoheitliche Maßnahmen vor Gericht durchsetzbar seien; vor diesem Hintergrund würde das BayLDA in der bayerischen Wirtschaft einen guten Ruf genießen.[1095]

Hier wird deutlich, wie sich die fehlende Einheitlichkeit beispielsweise in der Vollzugspraxis auswirkt. Eine „eigene" Position des Präsidenten des BayLDA, so zutreffend diese auch sein mag und von der Wirtschaft geschätzt wird, trägt gerade nicht zu einer einheitlichen Vollzugspraxis bei.

Auch wenn der Präsident des BayLDA *Kranig* inzwischen abgelöst worden ist, so hat sich doch bei der Organisation der Datenschutzaufsicht auf nationaler Ebene – im Hinblick auf die seiner Kritik zu Grunde liegenden Strukturen – wenig geändert.[1096] Ohne Änderung dieser Strukturen dürfte auch eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechtsrechts nicht zu erwarten sein.

Eine einheitliche Auslegung des Datenschutzrechts und insbesondere auch eine vereinheitlichte Vollzugspraxis ist jedoch ausdrücklich von der DSGVO vorgesehen. Ein Weg dies zu erreichen könnte die Zentralisierung der Datenschutzaufsicht bei einer Stelle sein.

6. Zwischenergebnis

Die Einschätzung der Datenethikkommission, dass es an einer einheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts fehlt, wird vorliegend geteilt. Die Forderung nach einer Zentralisierung der Aufsicht ist daher nicht unbegründet.

---

bereits vorliegt", vgl. Will, Brauchen wir eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht, DuD 2020, S. 369, 373.

1094 Vgl. Petri, Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung, ZD 2020, S. 81.

1095 Petri, Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung, ZD 2020, S. 81.

1096 Der Präsident des BayLDA wurde am 31. Januar 2020 in den Ruhestand verabschiedet, vgl. Pressemitteilung des BayLDA, Amtswechsel im BayLDA vom 3. Februar 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die von der Datenethikkommission vorgeschlagene Zentralisierung der Aufsicht stellt nach hier vertretener Auffassung eine Möglichkeit dar, die Datenschutzaufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen so aufzustellen, dass diese die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bewältigen wird können.

II. Formen der Zentralisierung

Die „Vielzahl" an Aufsichtsbehörden in Deutschland liegt insbesondere im Föderalismus begründet.[1097] Auch dass die DSGVO in Art. 51 Abs. 1 offen lässt, ob eine oder mehrere Aufsichtsbehörden in einem Mitgliedstaat einzurichten sind, geht wohl vor allem auf die föderale Staatsorganisation in Deutschland zurück.[1098]

Dem Föderalismus liegt unter anderem zu Grunde, dass angenommen wird, dass die „kleinere Einheit" besser geeignet ist für sich die „passenden" Entscheidungen zu treffen, als dies bei einer Zentralgewalt der Fall wäre. Damit trägt der Föderalismus insbesondere zur Gewaltenteilung bei.[1099] Die bestehende Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern ist, wie

---

1097 Durch das in den meisten Ländern umgesetzte „Einheitsmodell" hat die sektorielle Differenzierung an Bedeutung verloren und sich die Zahl der Aufsichtsbehörden bereits reduziert; gleichwohl wird bspw. in Österreich, trotz föderaler Struktur, die Aufsicht ausschließlich durch eine auf Bundesebene angesiedelte Datenschutzbehörde ausgeübt, vgl. § 18 Datenschutzgesetz Österreich (DSG), BGBl. I Nr. 165/1999, idgF.

1098 Von den drei föderal strukturierten Mitgliedstaaten in der Union (neben Deutschland sind dies Österreich und Belgien) findet sich allein in Deutschland eine zwischen Bund und Länder aufgeteilte Datenschutz-Aufsicht, vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 17; Boehm, in: Kühling/Buchner,
DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 15: „Zugeständnis an föderale Staaten, insbesondere an Deutschland"; eine Auflistung der Datenschutzaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612080, abgerufen am 13. Juli 2020, vgl. auch ErwG 117 S. 2 DSGVO.

1099 Vgl. Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 363; die Begriffe des Föderalismus und des Bundesstaates finden sich sowohl im Staatsrecht als auch in der Staatstheorie wieder. Im Staatsrecht wird hierunter die Abgrenzung zum einen gegenüber dem Staatenbund, aber auch gegenüber dem Einheitsstaat verstanden. In der Staatstheorie wird dem Föderalismus der Unita-

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schon die Verankerung in Art. 79 Abs. 3 GG zeigt, eine tragende Säule der grundgesetzlichen Ordnung, die sich bewährt hat.[1100]

Die „kleinere Einheit" muss sich heute jedoch nicht nur im Verhältnis zwischen Bund und Länder, sondern auch im Verhältnis zur Europäischen Union behaupten. Deutlich beobachten lässt sich eine „Hochzonung" staatlicher Aufgaben.[1101] Neben weitreichenden Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union werden konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten von der jeweils höheren Ebene an sich gezogen und ausgeschöpft.[1102]

Hier fügt sich auch die Debatte um die Zentralisierung der Datenschutzaufsicht ein. So wird neben der Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung der Länder auch die Verlagerung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zum Bund diskutiert. Eine Verlagerung der Zuständigkeit auf Bundesebene – durch Errichtung einer Behörde des Bundes oder der Übertragung der Aufsicht auf den BfDI – oder auf eine gemeinsame Einrichtung der Länder wirft jedoch insbesondere Fragen nach der Vereinbarkeit mit der föderalen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland auf. Nachfolgend sollen mögliche Formen der Zentra-

---

rismus gegenübergestellt. Unitarismus soll das Prinzip zentral organisierter, geschlossener, monolithischer Staatlichkeit beschreiben, wie er im Einheitsstaat zu finden ist. Föderalismus hingegen ist die Idee des Bundes von Staaten, die zur Handlungseinheit finden, ohne ihre Eigenständigkeit aufzugeben, vgl. hierzu: Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 126, Rn. 4: „Ohne das föderale Element kein Bundesstaat und ohne das unitarische kein Staat", und Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 388, 392 ff. (dort insb. Rn. 11- 14).

1100 Dabei hat der Föderalismus seine Wurzeln nicht im Grundgesetz, sondern gehört seit den Zeiten des Heiligen Römischen Reiches zum „historischen Erbe Deutschlands und zum Kernbestand deutscher Staatlichkeit", vgl. Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 363.

1101 Vgl. Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 365; v. Lewinski, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1484, 1487 – „Netzwerk als Mittel der Hochzonung" in Bezug auf die Datenschutzaufsicht.

1102 Vgl. Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 365.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lisierung der Aufsicht in den Blick genommen und deren Vereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Ordnung untersucht werden.[1103]

1. Errichtung einer Behörde des Bundes/Übertragung der Aufsicht auf den BfDI

Fraglich ist, ob die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch den Bund mit den im Grundgesetz festgelegten Kompetenzzuweisungen vereinbar ist.

In Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder ist zwischen der Gesetzgebungskompetenz für das Datenschutzrecht und der Kompetenz zur Ausführung der Datenschutzgesetze zu differenzieren. Auch wenn vorliegend allein eine Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Rede steht, wird nachfolgend jeweils auch in gebotener Kürze auf die Aufsicht über den öffentlichen Bereich eingegangen.

a) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz im Datenschutzrecht ist zwischen Bund und Länder aufgeteilt und orientiert sich grundsätzlich an den Trennlinien zwischen der Verarbeitung durch öffentliche bzw. nicht-öffentliche Stellen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das auf die öffentlichen Stellen des Bundes Anwendung findende Datenschutzrecht knüpft an die Annexkompetenz des Verwaltungsverfahrens zu den jeweiligen Sachkompetenzen der Art. 73 bis 75 GG an.[1104]

1103 Dies wird auf die nachfolgenden Formen beschränkt, auf andere Ausgestaltungsmöglichkeiten, wie bspw. die Zusammenlegung von „kleineren Aufsichtsbehörden“ zu „größeren handlungsfähigen, und damit länderübergreifenden Einheiten“, wie dies bspw. für Hamburg und Schleswig-Holstein diskutiert wurde, wird nicht eingegangen, vgl. Weichert, Harmonisierte Instrumente und Standards für Datenschutzkontrollen und Ermittlungsmethoden – Die Situation im föderalen Deutschland, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III,
S. 109, 118.

1104 BT-Drs. 14/4329, S. 27; BVerfGE 22, 180 (210) – Jugendhilfe; v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, Einl. BDSG, Rn. 45; a.A.: Kompetenz als „ori-

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Daneben kommt dem Bund auch die Gesetzgebungskompetenz für das auf die nicht-öffentlichen Stellen Anwendung findende Datenschutzrecht zu. Diese ergibt sich aus der Gesetzgebungskompetenz für die Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bzw. dem Zivilrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Für den Arbeitnehmerdatenschutz ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.[1105]

Die Kompetenz des Bundes in diesen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wird damit begründet, dass ein unterschiedlicher Datenschutzstandard im nicht-öffentlichen Bereich gravierende Auswirkungen auf die hierdurch in erster Linie betroffene Wirtschaft hätte.[1106] Eine einheitliche Regelung durch den Bund sei zur Erzielung eines einheitlichen Datenschutzstandards zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zwingend.[1107]

Den Ländern kommt hingegen die Gesetzgebungskompetenz für das von den öffentlichen Stellen der Länder zu beachtende Datenschutzrecht zu.

Die auf Bund und Länder aufgeteilte Gesetzgebungskompetenz wird als positives Beispiel für die Wirkung des Föderalismus im Hinblick auf den „Fortschritt" bei der Datenschutzgesetzgebung betont.[1108] Jedoch zeigten sich auch seit den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung immer wieder in dieser Aufteilung begründet liegende Herausforderungen. Wie unter Kapitel D. aufgezeigt, führte beispielsweise das Warten des bayerischen Gesetzgebers auf die Verabschiedung des ersten Bundesdatenschutzgesetzes, um unter anderem einheitliche Begrifflichkeiten sicherzustellen, zu Verzögerungen bei der Verabschiedung des ersten bayerischen Datenschutzgesetzes.

---

ginärer Bestandteil" der Art. 73 GG angesehen, Schwarz, Datenschutzrechtliche Normen im Steuerrecht und im Steuerstatistikrecht, S. 114, m.w.N.

1105 Daneben können teilweise auch spezielle Kompetenzvorschriften für bestimmte Datenschutzregelungen im nicht-öffentlichen Bereich herangezogen werden, vgl. Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., BDSG Einf., Rn. 46.

1106 Vgl. bspw. BT-Drs. 14/4329, 13. Oktober 2000, S. 27; allgemein zum Gebrauch des Bundes von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz und zur „Bedürfnisklausel" bzw. „Erforderlichkeitsklausel", Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 5.

1107 BT Drs. 14/4329, 13. Oktober 2000, S. 27.

1108 Vgl. nur Schaar, Datenschutz und Föderalismus, Schöpferische Vielfalt oder Chaos?, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 95, 98.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch wird festgestellt, dass der „Eifer" der Landesgesetzgeber, gegenüber anderen Ländern und dem Bund „eine Vorreiterrolle" im Bereich der Datenschutzgesetzgebung einzunehmen, spürbar nachgelassen habe.[1109]

b) Verwaltungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen des Bundes folgt aus einem *a maiore ad minus* Schluss aus Art. 86 GG.[1110] Die Aufsicht ist dabei systematisch Teil der Verwaltungsaufsicht – mit der Besonderheit der „völligen Unabhängigkeit" der Aufsicht führenden Behörde, dem BfDI.

Selbiges gilt für die Aufsicht über die Einhaltung der Landesdatenschutzgesetze bei der Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen der Länder; in den Ländern grundsätzlich ausgeübt durch einen LfD.

Die Kompetenz zur Ausübung der Datenschutzaufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die Länder folgt aus Art. 83 ff. GG, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nicht anderes bestimmt oder zulässt („Vollzugsföderalismus").[1111] So ist es nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes grundsätzlich Sache der Länder, die staatlichen Aufgaben zu erfüllen und staatliche Befugnisse auszuüben; dabei sind die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder in Aufbau und Organisation voneinander getrennt.[1112] Abschließend in den Art. 83 ff. GG geregelt ist die Verwaltungszuständigkeit des Bundes und dessen Ingerenzrechte in die Verwaltung der Länder, die grundsätzlich weder abbedungen noch erweitert werden können.[1113] Daher kann sich der Bund mit Blick

1109 Vgl. Schaar, Datenschutz und Föderalismus, Schöpferische Vielfalt oder Chaos?, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 95, 99.

1110 Vgl. v. Lewinski, Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Einl. BDSG, Rn. 48.

1111 Vgl. Groß, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 83, Rn. 9 zitiert nach Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 83, Rn. 16; für Art. 30 GG als Grundlage der Länderkompetenz, vgl. Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, S. 176 ff.

1112 Vgl. BVerfGE 108, 169, 182.

1113 Vgl. BVerfGE 137, 108, Rn. 91; BVerfGE 32, 145, 156; nach Broß/Mayer, in: v. Münch u.a., 7. Aufl., Art. 84 Rn. 2 sind die Ingerenzrechte einer erweiternden Auslegung zugänglich.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf die organisatorische Ausgestaltung der Verwaltung nur in den Kompetenz- und Organisationsnormen der Art. 83 ff. GG bewegen.[1114]

Damit besteht für den Bund eine Inkongruenz zwischen seiner weitreichenden Gesetzgebungs- und der dieser gegenüber deutlich reduzierten Verwaltungszuständigkeit. Zutreffend wird Art. 83 GG daher auch als das Kernelement des deutschen (Vollzugs-) Föderalismus bezeichnet.[1115]

Gleichwohl geht der Bund mit § 40 BDSG aber wohl konkludent davon aus, dass ihm für die Ausgestaltung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden und deren Organisation bzw. Vorgabe von Organisationsgrundlinien die Gesetzgebungskompetenz aufgrund von Art. 84 GG zukommt.[1116] Da § 40 BDSG nur teilweise Regelungen zu den Aufsichtsbehörden der Länder treffe, würde der Bund, so Stimmen in der Literatur, der Regelungskompetenz der Länder in Bezug auf die Aufsichtsbehörden gerecht werden bzw. diese respektieren.[1117]

c) Fakultative Bundesverwaltung

Wie gesehen geht aus den Art. 83 ff. GG hervor, ob Bundesgesetze durch den Bund oder die Länder ausgeführt werden.[1118] Allerdings existiert mit Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG eine fakultative Bundesverwaltungskompetenz für alle Bereiche, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zukommt.[1119] Damit stellt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG eine Ausnahme von der in Art. 83 GG normierten grundsätzlichen Trennung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz dar und bietet dem Bund generalklauselartige Zugriffsmöglichkeiten.[1120] Damit findet die Verwaltungskompetenz des

1114 Vgl. BVerfGE 63, 1, 39.
1115 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 83, Rn. 16.
1116 Vgl. Wolff, Dogmatische Umsetzungsfragen der europ. Datenschutzreform aus Sicht der Länder, BayVBl. 2017, S. 797, 800; Hense, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 40, Rn. 5; vertreten wird daneben, dass § 40 BDSG gestützt auf die Bundesgesetzgebungskompetenz für Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einen inhaltlichen Rahmen geben will, innerhalb dessen die föderale Vielfalt von Datenschutzbehörden in Deutschland fortbestehen kann, vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, 7. Aufl., § 40, Rn. 60.
1117 Pauly, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 40, Rn. 2; Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, Rn. 1093.
1118 Vgl. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 83, Rn. 16.
1119 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 65.
1120 Stern, Staatsrecht Band II, S. 826; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 66.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundes ihre (äußerste) Grenze in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.[1121]

Hieran knüpft die von Befürwortern einer zentralisierten Aufsicht vorgebrachte Überlegung an, wonach der Bund aufgrund der ausgeübten konkurrierenden Gesetzgebung für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich auf Grundlage der Generalklausel nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG eine oberste Bundesbehörde einrichten solle, bei der die Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich zentralisiert wird.[1122]

aa) Errichtung einer obersten Bundesbehörde gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG

Gleichwohl ist zu beachten, dass nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG „nur" selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden können.[1123]

Selbstständige Bundesoberbehörden sollen nach heutigem Verständnis nur eine Instanz haben, für das gesamte Bundesgebiet zuständig sein und in der Regel der obersten Behörde unterstehen.[1124] Sie sind den Bundesministerien nachgeordnet, allerdings organisatorisch aus diesen ausgegliedert und in „bestimmtem, allerdings unterschiedlichem Maß weisungsfrei gestellt" – damit allerdings auch in bestimmtem Umfang weisungsgebunden.[1125] Dabei soll der Umfang der Weisungsbefugnisse jedoch nicht derer in einem hierarchischen Behördenaufbau gleichkommen dürfen.[1126] Die Abgrenzung zu obersten Bundesbehörden liegt damit auf der Hand: diese

1121 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 83, Rn. 16, m.w.N.

1122 Schaar, Datenschutz und Föderalismus, Schöpferische Vielfalt oder Chaos?, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 104; da der Bund von der Gesetzgebungskompetenz bereits Gebrauch gemacht hat, kommt es auf die Frage, ob für Art. 87 Abs. 3 GG von der Gesetzgebungskompetenz bereits Gebrauch gemacht werden muss, nicht an, vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, 16. Aufl., Art. 87, Rn. 13.

1123 Auf Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG wird nicht eingegangen, da hiernach bundeseigene Mittel- und Unterbehörden eingerichtet werden können – die nachfolgende Argumentation im Hinblick auf die völlige Unabhängigkeit gilt entsprechend.

1124 Vgl. Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 250, unter Bezugnahme auf den Abgeordneten Hoch im Parlamentarischen Rat.

1125 Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., Art. 87, Rn. 8; Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87 Rn. 251.

1126 BVerfGE 110, 33/49 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sind Spitzenbehörden, die keiner höheren Verwaltungsinstanz unterstellt sind.[1127] Daneben besitzen selbstständige Bundesbehörden, trotz der Bezeichnung als „selbstständige" Behörde, keine Rechtsfähigkeit.[1128]

Daher kommt als Organisationsform für die Einrichtung einer zentralisierten Aufsicht allein die einer obersten Bundesbehörde in Betracht. Eine selbstständige Bundesoberbehörde dürfte die Anforderungen, die die DSGVO an die völlige Unabhängigkeit nach Art. 52 Abs. 1 DSGVO stellt, nicht erfüllen. Dementsprechend wurde auch dem BfDI im Jahr 2016 durch das 2. BDSGÄndG der Status einer obersten Bundesbehörde zuerkannt.[1129] Die Alternative der Errichtung einer Bundesoberbehörde wäre mit der Aufsicht durch eine oberste Bundesbehörde verbunden, was, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, weiterhin die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Recht der EU aufgeworfen hätte.[1130] Bei der Errichtung des BfDI als oberste Bundesbehörde ergab sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes allerdings aus der Natur der Sache.[1131]

Die Einrichtung einer zentralen Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich auf Ebene des Bundes kann nach hier vertretener Auffassung daher nur dann auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gestützt werden, wenn Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG für die Errichtung anderer Einrichtungen des Bundes herangezogen werden kann; hier: einer obersten Bundesbehörde.

Vertreten wird, dass dies jedenfalls für die Organisationsformen der bundesunmittelbaren Verwaltung möglich sein soll, die dem Anforderungsprofil der „selbstständigen Bundesoberbehörde" im Sinne von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG entsprechen.[1132] Für die Einrichtung bzw. Organisation von Ministerien sei Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG hingegen kein Maßstab, da von Art. 87 GG die Ministerialebene nicht erfasst werde.[1133] Dies gelte ebenso für die Organisation und Tätigkeit oberster Bundesbehörden.[1134] Vielmehr

1127 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 251.
1128 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 79.
1129 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund durch Errichtung einer obersten Bundesbehörde vom 25. Februar 2015, BGBl. I, S. 162.
1130 Vgl. BT-Drs. 18/2848, 13. Oktober 2014, S. 2 und a.a.O. Begründung, S. 3; v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, § 8, Rn. 3 ff., und ebend. Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228 ff.
1131 Vgl. Begründung, BT-Drs. 18/2848, 13. Oktober 2014, S. 12.
1132 Burgi, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., Art. 87, Rn. 104.
1133 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 265.
1134 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 61.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

würden sich die Normen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes, soweit sie die Einrichtung von Behörden betreffen, als einzurichtende Behörden nur auf Verwaltungsbehörden unterhalb der Ministerialebene bzw. der Ebene der obersten Bundesbehörden beziehen.[1135]

Nach anderer Ansicht regelt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG allein die von den Art. 30 und 83 GG abweichende Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch den Bund. Dies gelte unabhängig von der Organisationsform.[1136] Daher soll Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG stets auf die Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe durch den Bund Anwendung finden, die nicht bereits durch andere Regelungen in die Kompetenz des Bundes fällt.[1137] Dass andere Formen der Bundesverwaltung in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht erwähnt werden, soll auch darin begründet liegen, dass die Ministerien vom Verfassungsgeber als nicht für den klassischen Verwaltungsvollzug geeignete Organisationseinheit angesehen worden seien und die Vielzahl an möglichen Organisationsformen der Bundesverwaltung „noch außerhalb der Vorstellung des Verfassungsgebers" gelegen habe.[1138]

Vorliegend soll – trotz des entgegenstehenden Wortlauts – und ausdrücklich für den Fall der Datenschutzaufsichtsbehörden dieser Ansicht gefolgt werden. Dies insbesondere aufgrund dessen, dass die Aufsichtsbehörden (für den nicht-öffentlichen Bereich) aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben aus dem Verwaltungsaufbau herausgelöst worden sind bzw. nicht länger etwa einem (Landes-) Ministerium nachfolgen „können". Würde an dieser Stelle die Möglichkeit des Bundes über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die Verwaltungskompetenz über die Aufsicht an sich zu ziehen, aufgrund der nach unionsrechtlichen Vorgaben erforderlichen Einrichtung einer obersten Bundesbehörde, anstelle einer nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG möglichen selbständigen Bundesoberbehörde, abgelehnt werden, so würde dies dazu führen, dass die Verwaltungskompetenzen des Bundes durch Unionsrecht beschränkt werden würden.

Gleichwohl müssen die Voraussetzungen nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vorliegen, hierzu nachfolgend unter cc).

1135 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 86, Rn. 158; so wohl auch Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 87, Rn. 69 f.

1136 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 76.

1137 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 76; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., Art. 87, Rn. 14.

1138 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 71.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Übertragung der Aufsicht auf eine bereits errichtete oberste Bundesbehörde gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG

Damit einher geht die Frage, ob auch die Zuweisung von Verwaltungsaufgaben auf andere, bereits bestehende Bundesbehörden auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gestützt werden kann. Dies ist für die Frage der zulässigen Übertragung der Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen auf den BfDI von Relevanz.

Wird wie vorliegend die Errichtung einer obersten Bundesbehörde auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bejaht, so soll hierauf auch die Übertragung der Kompetenz auf eine bereits bestehende Einrichtung des Bundes gestützt werden können. Aus der „maßgeblichen Perspektive bundesstaatlicher Verteilung der Verwaltungskompetenzen" kann es zutreffenderweise nicht darauf ankommen, ob eine neue Behörde geschaffen wird oder einer bereits bestehenden Behörde des Bundes neue Aufgaben zugewiesen werden.[1139]

cc) Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG

Jedoch müssten die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vorliegen bzw. die entwickelten Schranken des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG beachtet werden.

Zum einen soll der Bund Behörden auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nur für solche Aufgaben errichten dürfen, die der Sache nach von einer Behörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder für das ganze Bundesgebiet wahrgenommen werden können.[1140] Damit geht einher, dass auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG keine bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden errichtet werden können.[1141] Von Bedeutung ist dabei, dass dies nicht durch – grds. wohl zulässige – Außenstellen umgangen wird.[1142]

1139 Vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 77.

1140 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 245; die Einrichtung eines eigenen Verwaltungsaufbaus ist auf Grund eines Umkehrschlusses aus Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG ausgeschlossen, vgl. Burgi, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., Art. 87, Rn. 105.

1141 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 86.

1142 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 86.; zur Zulässigkeit von Außenstellen, vgl. Ibler, in: Maunz u.a., GG., Lfg. 64, Art. 87, Rn. 247, dort wohl abgelehnt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Schranke ist Bestandteil der „föderalen Schutzrichtung" mit der Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, der im „Bewusstsein seines föderalen Gefährdungspotenzials" zu interpretieren ist, eingeschränkt werden soll.[1143]

Daneben ist die Schranke der zulässigen Errichtung von Bundesbehörden nur für nach „ihren typischen Merkmalen" zentral zu erledigende Aufgaben zu beachten. Diese Schranke geht mit der vorangehend genannten Schranke des unstatthaften Unterbaus einher.[1144] Entwickelt wurde die Schranke vom BVerfG aus dem Verständnis der selbstständigen Bundesoberbehörden heraus – soll hier jedoch entsprechend auf eine einzurichtende oberste Bundesbehörde angewendet werden.[1145] Die Schranke der zentral zu erledigenden Aufgaben dient dazu, die bestehenden föderalen Strukturen zu schützen. Der Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG soll nicht zum Einfallstor für den Bund in die bestehende Kompetenzverteilung gemäß der Art. 30 und 83 GG werden. Eine enge Auslegung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist daher geboten.[1146]

Entsprechend ist zum Schutz der föderalen Strukturen, und dort insbesondere der Gewaltenteilung, besonderes Gewicht auf die Frage der „zentral zu erledigenden" Aufgaben zu legen. Ein Indiz soll sein, dass bestehende Länderkompetenzen „verdrängt" werden – ist dies der Fall, soll die zu erfüllende Aufgabe als nicht zentral zu bewältigen gelten.[1147] So soll Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG grundsätzlich nicht dazu dienen, bislang von den Ländern wahrgenommene Verwaltungszuständigkeiten auf den Bund zu übertragen.[1148]

Als weiteres Kriterium soll zu berücksichtigen sein, ob die Aufgaben ohne „intime Kenntnis aller äußeren Umstände, lediglich mit einer ge-

---

1143 Burgi, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., Art. 87, Rn. 104.

1144 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 247, wonach die Beschränkung auf zentrale Aufgaben maßgeblich aus der Unzulässigkeit der Errichtung eines Unterbaus herrührt.

1145 Vgl. Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 246: „Die Schranke, dass nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nur zentral zu erledigende Aufgaben in Bundesverwaltung erfüllt werden dürfen, gilt deshalb für alle nach dieser Norm zu errichtenden Stellen." – hierbei allerdings auf Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts Bezug nehmend.

1146 Vgl. Ibler, in: Maunz u.a. GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 245.

1147 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 245.

1148 Ibler, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 64, Art. 87, Rn. 245; Durner, DVBl. 2011, S. 853, 857.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

neralisierenden, streng gesetzesbezogenen Verwaltungshandlung erledigt werden können".[1149]

Gerade nicht zentral zu erledigen soll eine Aufgabe dann sein, wenn gesetzlich eine Zusammenarbeit mit Landesbehörden vorgesehen ist, die über eine Amtshilfe im Einzelfall hinausgeht.[1150] Auch wenn es zu „Standortentscheidungen mit Bezug zu den örtlichen Verhältnissen" komme, sei das Erfordernis der Zentralität der Aufgabe nicht gegeben.[1151]

Als „äußerste materielle Grenze" soll hier auch die Pflicht des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten genannt werden.[1152]

Ausgehend von den genannten Kriterien ist die Zulässigkeit der Einrichtung einer Aufsichtsbehörde auf Bundesebene für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zu bewerten. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass diese Kriterien teilweise erfüllt werden, teilweise die Erfüllung auch fraglich – aber wohl nicht eindeutig aufklärbar – ist.[1153] Offensichtlich würden bei einer Zentralisierung der Aufsicht auf Bundesebene bislang von den Ländern wahrgenommene Verwaltungszuständigkeiten auf den Bund übertragen werden. Zu den Schranken der „Behörde ohne Unterbau" und einhergehend „zentral zu erledigenden Aufgaben" ist zu sagen, dass diese weitaus weniger weitreichend sind, als dies scheinen mag. So dürfte der Bund wohl grundsätzlich durch entsprechende Verwaltungsorganisation und personelle Ausstattung jede Aufgabe zentral erledigen können.[1154]

Die bestehenden Schranken des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG reichen daher nach hier vertretener Auffassung nicht aus und weitere Schranken müssten entwickelt werden.[1155]

Dies gilt insbesondere, als dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG im Hinblick auf dem diesen für den Föderalismus innenwohnenden Gefährdungspotenzial restriktiv, als „Notkompetenz" zu lesen ist.[1156] Hinzu kommt, dass die

---

1149 Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, S. 1167, IV., m.w.N.

1150 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 87.

1151 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 87.

1152 Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 88.

1153 So wohl auch Will, Brauchen wir eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht?, DuD 2020, S. 369, 373.

1154 Vgl. Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, S. 1167 ff., I., m.w.N.

1155 So schon Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG DVBl. 1998, S. 1167 ff., III.

1156 So schon Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, S. 1167 ff., II., 4.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zustimmung des Bundesrates bei der Errichtung der Behörde nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht erforderlich ist.[1157]

Daher sollte der Bund nach hier vertretener Auffassung die föderalen Strukturen beachten und insbesondere aufgrund des in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vorgesehenen einfachen Gesetzesvorbehalts zum Schutz der Länder nur eingeschränkt von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG Gebrauch machen.[1158] Dass dies in der Praxis gerade nicht der Fall ist und der Bund vielmehr ausgiebig von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG Gebrauch gemacht hat, sollte nicht dazu führen, Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG anders als hier vorgeschlagen zu interpretieren.[1159]

Dies soll insbesondere für den Bereich der Datenschutzaufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen, die seit nunmehr bald 45 Jahren von den Ländern ausgeübt wird, gelten.

d) Zwischenergebnis: Änderung des Grundgesetzes

Sollte die Entscheidung für eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht auf Ebene des Bundes getroffen werden, so erfordert dies nach hier vertretener Auffassung eine Änderung des Grundgesetzes.[1160] Zum einen dürfte dies der bundesstaatlichen Ordnung gerecht werden, da diese nicht über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG „ausgehebelt" wird. Zum anderen könnte in diesem Zusammenhang auch eine ausdrückliche Normierung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Datenschutzrecht im nicht-öffentlichen Bereich erfolgen, die der Bedeutung des Datenschutzrechts gerecht werden würde. Gleichwohl dürfte eine solche, hier für erforderlich gehaltene, Grundgesetzänderung eine ganz erhebliche Herausforderung darstellen.[1161]

1157 Zum „entstehungsgeschichtlichen Schicksal" des Zustimmungserfordernisses, vgl. Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, S. 1167, II., 4; Hermes, in: Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 88.

1158 Vgl. auch Sachs, wonach der institutionelle Vorhalt des Bundesgesetzes den Landesverwaltungskompetenzen im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nur begrenzt Schutz bietet, da eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, vgl. in: Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 87, Abs. 71.

1159 Vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 3. Aufl., Art. 87, Rn. 90, m.w.N.

1160 Im Ergebnis so wohl auch Taeger, Kommentar zu EuGH C-518/07, K&R 2010, S. 326, 330, 331.

1161 Mit Verweis auf den „unlösbaren Zusammenhang" mit dem Verwaltungsverfahren, v. Lewinski, in: Auernhammer, 7. Aufl., Art. 51, Rn. 21.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorzugsweise sollte eine neue Einrichtung des Bundes errichtet werden und keine Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf den BfDI erfolgen. So wird die nach hier vertretener Auffassung vorzugswürdige Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen auch auf Bundesebene umgesetzt.

2. Gemeinsame Einrichtung der Länder

Neben der Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch eine Einrichtung auf Bundesebene wird die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung der Länder diskutiert.

Hiermit verbunden ist die Frage der Zulässigkeit der Kooperation zwischen den Ländern in einer Form, mit der eine einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts und der Vollzugspraxis nicht nur verfolgt, sondern sichergestellt wird. Dies setzt wiederum eine Kooperation mit Bindungswirkung für die beteiligten Länder voraus.

a) Zulässigkeit der Kooperation zwischen den Ländern

Die Zulässigkeit der Kooperation zwischen den Ländern geht schon aus dem Bundesstaatsprinzip hervor.[1162] Mit der Entscheidung für die eigene Staatsqualität der Länder nach dem Grundgesetz ist die Anerkennung einer staatlichen Autonomie verbunden. Eine Beschränkung dieser Autonomie im Hinblick auf die intraföderale Kooperation lässt sich dem Grundgesetz grundsätzlich nicht entnehmen.

Vielmehr dürfte ein Bundesstaat ohne Zusammenarbeit der Einzelstaaten (Länder) mit dem Bund (sog. vertikale Kooperation) oder der Länder untereinander (sog. horizontale Kooperation) kaum funktionsfähig sein.[1163] Dies wird mit dem Begriff des kooperativen Bundesstaates zutreffend beschrieben.[1164] Das föderative System der Bundesrepublik Deutsch-

1162 Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 141.

1163 Sommermann, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., Art. 20, Rn. 44.

1164 Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 141; dies geht insb. auch auf das US-Bundestaatensystem und das dort entwickelte Konzept des „co-operative federalism" zurück, vgl. Sommermann, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., Art. 20, Rn. 44.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

land hat dies aufgegriffen, wie beispielsweise die Diskussion um den „kooperativen" Föderalismus in den sechziger Jahren zeigt, und hat zur heute bestehenden Vielzahl von kooperativen Handlungsformen geführt.[1165] Damit geht eine zu beobachtende Unitarisierung des Bundesstaates einher, die zwar grundsätzlich dem Föderalismus entgegensteht, jedoch im deutschen Bundestaat mit angelegt ist.[1166]

Gleichwohl finden sich im Grundgesetz nur wenige Vorschriften zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder bzw. den Ländern untereinander.[1167] Dies sind beispielsweise Art. 35 GG über die Rechts- und Amtshilfe und die Katastrophenhilfe oder Art. 91 GG über die Polizeihilfe sowie Art. 91a und Art. 91b GG.

b) Formen der föderalen Kooperation

Die möglichen Formen des kooperativen Föderalismus sind vielfältig und teilweise nur eingeschränkt voneinander abgrenzbar. Grundsätzlich kann eine Differenzierung, in beschränktem Maße, anhand der Intensität der Kooperation vorgenommen werden.[1168]

Zum einen besteht zwischen den Ländern die Möglichkeit der Kooperation mittels informeller Verfahren. Zu nennen ist hier insbesondere die „Besprechung", also beispielsweise der Austausch zwischen den Organwaltern verschiedener Länder, die jedoch keine rechtliche Qualität besitzt.[1169]

1165 Sommermann, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., Art. 20, Rn. 47, dort auch zum Gutachten der sog. „Troeger-Kommission" (Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966), in dem die Notwendigkeit eines „kooperativen Föderalismus" begründet wird.

1166 Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 142, 18; Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 396 und S. 433 f. zur „Balance von unitarischen und föderalen Elementen".

1167 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 25.

1168 Mit der Differenzierung nach der Intensität wird Rudolf gefolgt, der auf die Beschränkung dieses Kriteriums hinweist, vgl. Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 31.

1169 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 33, 36.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Daneben können die Länder über Konferenzen und Ausschüsse kooperieren. Die Zahl dieser Gremien ist kaum zu übersehen, auch da regelmäßig Gremien mit zeitlich beschränktem Auftrag eingerichtet werden.[1170]

Auch im Datenschutzrecht besteht mit der DSK ein solches Gremium, in dem die Länder (gemeinsam mit dem Bund) zusammenarbeiten.

Allerdings ist die DSK, wie auch andere Gremien, kein eigenes Rechtssubjekt und damit rechtlich nicht existent. Dies hat zur Folge, dass die Beschlüsse und Stellungnahmen der DSK für die „Teilnehmer" nicht bindend sind. Über Konferenzen bzw. Ausschüsse lässt sich daher keine Einheitlichkeit in der Anwendung des Datenschutzrechts herstellen.

Die Zusammenarbeit in Form der „höchsten" Intensität besteht bei dem Abschluss von Verträgen zwischen den Ländern. Im deutschen Bundesstaatsrecht haben sich insbesondere Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und Koordinationsabsprachen als Ausprägung der vertraglichen Kooperation etabliert.[1171]

c) Vertragliche Kooperation zwischen den Ländern

Die neben dem Staatsvertrag etablierten Formen der vertraglichen Kooperation im deutschen Bundesstaatsrecht, insbesondere das Verwaltungsabkommen und die Koordinationsabsprachen für die Errichtung einer gemeinsamen Stelle der Länder, sollen hier nicht vertieft behandelt werden.

So sind Koordinationsabsprachen dann einschlägig, wenn versucht wird eine einheitliche Rechtssetzung oder Verwaltungspraxis zu erreichen und sind für sich selbst nicht anwendungsreif.[1172] Staatsverträge sind in Abgrenzung von Verwaltungsabkommen dann abzuschließen, wenn die vertraglich zu regelnde Materie nach Landesrecht unter einem Parlamentsvorbehalt steht. Wenn bei rein innerstaatlicher Regelung ein Landesgesetz erlassen werden müsste, so ist bei intraföderaler Kooperation der Abschluss eines Staatsvertrags erforderlich.[1173]

1170 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 44.

1171 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 57.

1172 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 57.

1173 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 59; dabei kann die Rechtslage in den beteiligten Ländern unter-

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Länder bestimmen gemäß § 40 Abs. 1 BDSG die nach Landesrecht für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Behörden. Die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Behörden werden in den Ländern in den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen bestimmt. Zu einer Änderung der Landesdatenschutzgesetze bzw. einer Änderung der Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufsicht bedarf es der Zustimmung des Parlaments. Soll die Zuständigkeit für die Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich im Wege der intraföderalen Kooperation mittels eines Vertrages auf eine Einrichtung übertragen werden, so ist daher hierfür der Abschluss eines Staatsvertrages erforderlich.

Die Kompetenz der Länder zum Abschluss von Staatsverträgen untereinander im Rahmen der ihnen zustehenden Gesetzgebungskompetenz ist allgemein anerkannt, auch wenn hinsichtlich der Anknüpfung im Gesetz verschiedene Ansichten vertreten werden.[1174]

Das Grundgesetz benennt die Möglichkeit zum Abschluss von Staatsverträgen zwischen den Ländern ausdrücklich in Art. 29 Abs. 7 und 8 GG sowie Art. 130 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 GG. Dabei handelt es sich um spezielle Staatsverträge mit dem Gegenstand der Neugliederung des Bundesgebietes. Allerdings wird hieraus die allgemeine Zulässigkeit des Abschlusses von Staatsverträgen zwischen den Ländern, soweit ihnen die Gesetzgebungskompetenz zusteht, abgeleitet.[1175]

Neben der Bezugnahme auf Art. 29 und Art. 130 GG wird die Kompetenz der Länder zum Abschluss von Verträgen zwischen diesen aber auch aus deren Staatsqualität abgeleitet.[1176] Vertreten wird daneben, dass Staatsverträge zwischen den Ländern schon aufgrund von Art. 32 Abs. 3 GG abgeschlossen werden können – wenn der Abschluss von Verträgen mit anderen Staaten möglich sei, müsse dies erst recht für innerstaatliche Verträge gelten.[1177]

Nach wiederum anderer Ansicht soll an Art. 30 GG anknüpfend die Kompetenz der Länder zum Abschluss von innerstaatlichen Verträgen aus

---

schiedlich sein, vgl. a.a.O.; Staatsverträge können aber auch anstelle eines Verwaltungsabkommen abgeschlossen werden, vgl. a.a.O, Rn. 60.

1174 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 54.

1175 So wohl Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., Art. 32, Rn. 6.

1176 Schladebach, Verwaltungsarchiv 2007, S. 238, 241, zit. nach: Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 304/18, S. 3.

1177 Grzeszick, in: Maunz u.a. Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 164.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deren grundsätzlicher Zuständigkeit zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben hervorgehen.[1178]

Damit kann festgehalten werden, dass die Befugnis der Länder zum Abschluss von intraföderalen Verträgen, trotz unterschiedlicher Anknüpfungspunkte, anerkannt wird.

d) Kompetenzübertragung

Die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen ist Länderkompetenz aufgrund von Art. 83 GG. Die Länder müssten diese Kompetenz auf eine zu errichtende Einrichtung übertragen können.

Die Übertragung von Kompetenzen zwischen den Ländern bzw. auf eine gemeinsame Einrichtung der Länder steht dem Grundgesetz nicht entgegen.[1179] Die im Grundgesetz verankerten Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Länder führen nicht dazu, dass Kompetenzübertragungen zwischen den Ländern ausgeschlossen sind.

Die Übertragung einer Kompetenz kann grundsätzlich sowohl *quoad substantiam* aber auch *quoad usum* erfolgen, bei der die Übertragung der Kompetenz „lediglich zur Ausübung mit der Möglichkeit späterer Rückholbarkeit überlassen" wird.[1180] In Bezug auf die Übertragung der Aufsicht dürfte allein eine Übertragung der Kompetenz auf eine gemeinsame Einrichtung *quoad usum* in Betracht kommen.

Wie ausgeführt können die Länder ihre Kompetenz auf andere Rechtssubjekte übertragen. In Betracht kommt dabei die Übertragung der Kompetenz auf die Einrichtung eines anderen Landes oder eines von den Vertragsparteien eines intraföderativen Vertrages (hier: Staatsvertrages) gemeinsam eingerichteten eigenständigen Rechtsträgers.[1181] Die Länder können daher mittels Staatsvertrag sowohl die Kompetenz zur Aufsicht über die Verarbeitung der Aufsichtsbehörde eines Land übertragen oder gemeinsam eine Einrichtung errichten, der die Aufsicht übertragen wird.

1178 Schladebach, Verwaltungsarchiv 2007, S. 238, 242, zit. nach: Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 304/18, S. 3.

1179 Vgl. Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 68 ff.

1180 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 69.

1181 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 68.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung ist ein von Rechtsprechung und Literatur anerkanntes Mittel, um den Ländern die Wahrnehmung von in ihren Kompetenzbereich fallenden Aufgaben zu ermöglichen. Dies sind wie bereits gesehen nach den Art. 30 und 83 GG alle nicht dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben.

Dass die Länder die Erfüllung der in ihren Kompetenzbereich fallenden Aufgaben nicht alleine oder nicht vollumfänglich sicherstellen können, führt nicht dazu, dass die Kompetenz von den Ländern auf den Bund übergeht bzw. übergehen muss. Vielmehr ist den Ländern gerade die Möglichkeit der intraföderalen Kooperation eröffnet, um durch „Verfahren und Institutionen koordinierter Aufgabenerfüllung ihre Leistungsfähigkeit zu erweitern und im Verbund zu bewirken, was sie isoliert nicht erreichen können".[1182]

Die Möglichkeit der intraföderalen Kooperation zwischen den Ländern dient dazu, dass diese die aus der föderalen Struktur resultierende Beschränkungen bzw. „Handlungsschwächen" ausgleichen können. So können die Länder dem Ruf nach Zentralisierung staatlicher Aufgaben eine Handlungsalternative gegenüberstellen, die Ausdruck der Grundsätze von Gewaltenteilung und Subsidiarität ist.[1183]

Als Beispiel für eine solche Einrichtung sollen vorliegend die Rundfunkanstalten genannt werden. Diese sechs Anstalten sind selbstständige Rechtssubjekte, keinem Land zugeordnet, besitzen Dienstherrenfähigkeit und stellen einen eigenen Haushalt auf.[1184] Eingerichtet werden die Anstalten durch Staatsvertrag zwischen den beteiligten Ländern.[1185] Diese üben auch die Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten aus.[1186]

1182 Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. § 126, Rn. 184.

1183 Vgl. hierzu: Dietlein, Gutachten: Verfassungsfragen des Glücksspielkollegiums nach § 9a GlüStV 2012 vom 24. September 2015, S. 9.

1184 Vgl. Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 141, Rn. 72.

1185 Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 141, Rn. 72.

1186 Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 141, Rn. 72.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:58
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

e) Zwischenergebnis: Gemeinsame Einrichtung in der Datenschutzaufsicht

Wie aus vorangehenden Ausführungen hervorgeht, ist es den Ländern grundsätzlich möglich eine gemeinsame Einrichtung zu errichten, der die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen übertragen wird.

Dabei müssten allerdings auch die Anforderungen an die völlige Unabhängigkeit einer solchen gemeinsamen Einrichtung gewahrt werden. Eine Rechtsaufsicht vergleichbar derer bei den Rundfunkanstalten ist unzulässig.

Damit, wie auch allgemein beim Abschluss von Staatsverträgen bzw. der Errichtung gemeinsamer Einrichtungen, gehen Herausforderungen einher, die nachfolgend behandelt werden sollen. Vorab ist jedoch festzuhalten, dass die nachfolgend behandelten Grenzen der Zulässigkeit des Abschlusses von Staatsverträgen von der Rechtsprechung wohl grundsätzlich zurückhaltend gezogen werden.[1187]

f) Beschränkungen beim Abschluss von Staatsverträgen

Wie aus vorangehenden Ausführungen hervorgeht, ist es den Ländern grundsätzlich möglich eine gemeinsame Einrichtung zu errichten, der die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen übertragen wird.

Gleichwohl geht nach hier vertretener Auffassung die Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung an eine gemeinsame Einrichtung der Länder mit Herausforderungen und „Nachteilen" einher, die bei der vermeintlich einfachen bzw. naheliegenden „Lösung" des Wunsches nach der Zentralisierung der Aufsicht in Form der Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung der Länder zu bedenken sind.

aa) Verbot der Selbstpreisgabe

Auch wenn die Möglichkeit der intraföderalen Kooperation anerkannt und auch nach hier vertretener Auffassung zulässig ist bzw. geboten sein

1187 Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 165.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kann, muss sich diese stets im vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen bewegen.

Eine hiernach zu beachtende Grenze der durch intraföderative vertragliche Regelung möglichen Kompetenzübertragung stellt das Verbot der Selbstpreisgabe der Länder dar. Hierunter wird verstanden, dass die Länder die durch das GG bestimmte Staatlichkeit sowie damit verbundene und diese ausmachende Rechtspositionen nicht aufgeben dürfen.[1188] Die Kompetenzübertragung, auch auf eigenständige Rechtsträger, ist daher nur bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG zulässig.[1189] Dieses Verbot der Aufgabe der Eigenstaatlichkeit begrenzt den Bereich der intraföderativ möglichen Verträge.[1190]

In einer Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch Staatsvertrag auf eine gemeinsam von den Ländern errichtete Einrichtung kann jedoch nach hier vertretener Auffassung keine Selbstpreisgabe der Länder gesehen werden. Auch wenn bereits vielfältige Kooperationen zwischen den Ländern in verschiedenen Bereichen bestehen ist nicht ersichtlich, dass gerade die Übertragung der beschränkten Kompetenz der Aufsicht – diese auf die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen beschränkt – zu einer Selbstpreisgabe führt.

So erfolgt die Übertragung der Kompetenz wie gesehen lediglich *quod usum* mittels eines Staatsvertrages, der von den Vertragsparteien aufgekündigt werden kann. Eine Selbstpreisgabe dürfte wohl schon aufgrund der Kündigungsmöglichkeit abzulehnen sein.

Daneben ist zu beachten, dass eine alternativ diskutierte Übertragung der Kompetenz auf den Bund die Länder weitaus stärker „schwächen" würde, als die Übertragung auf eine von diesen errichtete Einrichtung. Daher ist die Errichtung einer solchen Einrichtung nicht mit einer Selbstpreisgabe der Länder, sondern mit einer Stärkung bzw. Bewahrung des Föderalismus verbunden.

Schließlich ist die Sonderstellung der Aufsichtsbehörden zu beachten. Diese sind als völlig unabhängige Behörden bereits aus dem Verwaltungsaufbau der Länder herausgelöst und unterliegen keinerlei Weisungsgebundenheit. Das Verbot der Selbstpreisgabe soll die Länder gerade davor bewahren, dass ein eigenverantwortliches Handeln in den wesentlichen

1188 Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 160.
1189 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 93.
1190 Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 160, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bereichen ihrer Zuständigkeit praktisch unmöglich wird.[1191] Da die Länder schon keinerlei Einfluss auf das Handeln der völlig unabhängigen Aufsichtsbehörden nehmen können, geht eine Übertragung der Kompetenz auf eine intraföderative Einrichtung auch weniger mit einer Selbstpreisgabe einher, als dies bei „normalem" Verwaltungshandeln der Fall wäre.

bb) Bundesstaatliche Kompetenzordnung

Eine Grenze der möglichen Kooperation im Bundesstaat stellt die Zuordnung der Kompetenzen zum Bund bzw. den Ländern nach dem Grundgesetz dar. Dies bezieht sich insbesondere auf die Frage der Mischverwaltung zwischen Bund und Länder. Eine solche wird vorliegend jedoch gerade nicht diskutiert.

Soweit festgelegt ist, dass „weder Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Länder sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig", so bezieht sich dies auf die Verschiebung von Kompetenz zwischen Bund und Länder.[1192] Diskutiert wird hier jedoch eine „Zentralisierung von Kompetenzen" der Länder bei einer Einrichtung derselben. Eine Kompetenzverlagerung auf Ebene des Bundes, die mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nicht vereinbar sein könnte, ist nicht gegeben.

cc) Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip soll die Kooperation insoweit beschränken, als dass die Gesetzgebung in einem Bereich nicht auf „intergouvernementale Gremien" verschoben wird und den Parlamenten kein oder kaum mehr inhaltlicher Spielraum zukommt.[1193]

Bei der Verlagerung der Aufsicht auf eine gemeinsame Einrichtung wäre der Bereich der Gesetzgebung nicht betroffen. Gleichwohl ist zu beachten,

---

1191 Grzeszick, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 160.

1192 BVerfGE 63, 1 ff. (39 f.); Grzeszick, in: Maunz u.a., Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 162.

1193 Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 440; Grzeszick, in: Maunz u.a., GG, Lfg. 46, IV Art. 20 GG, Rn. 163, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass sich das im Bereich der Aufsichtsbehörden bereits heute bestehende Problem der demokratischen Legitimation weiter verstärken würde. Nach dem EuGH wird das Demokratieprinzip gewahrt, da die Aufsichtsbehörden durch das Gesetz oder die Verfassung eingerichtet werden, an das Gesetz gebunden sind und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterliegen.[1194] Allerdings beschränkt sich die „Mitwirkung" des Parlaments an der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich auf die Ernennung des LfD (bzw. in Bayern des Präsidenten des BayLDA) bzw. dessen Wiederernennung und die durch den LfD (bzw. den Präsidenten des BayLDA) erfolgende Erstattung von Bericht über dessen Tätigkeit („Tätigkeitsberichte"). Die demokratische „Rückkoppelung" der Datenschutzaufsicht muss daher als nicht sonderlich stark ausgeprägt bezeichnet werden.[1195]

Auch bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder müsste eine entsprechende Leitungsstelle geschaffen werden, die wiederum von den Ländern bestimmt werden müsste. Durch Staatsvertrag könnte sichergestellt werden, dass die Landesparlamente an der Ernennung dieses Leiters mitwirken. Gleichwohl würden die Landesparlamente in Zukunft einen Leiter stets „gemeinschaftlich" ernennen müssen. Was praktisch eine Legitimation der Leitung zur Folge hätte, würde im Hinblick auf die Repräsentation der Bürger eines jeden Landes zu einer Schwächung führen, da diese die Leitung nicht „alleine", sondern stets nur „gemeinsam" bzw. „anteilig" bestimmen könnten.

An dieser Stelle soll das Urteil des BVerfG zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II und deren Vereinbarkeit mit dem Verbot der Mischverwaltung zitiert werden: „Eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten ist vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip erforderlich, das eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordert und auf diese Weise demokratisch Verantwortlichkeit ermöglicht (…). Demokratische Legitimation kann in einem föderal verfassten Staat grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden (…). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zwar nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen

1194 Vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 10; EuGH, Urt. v. 9.3.2010 – C-518/07 – Kommission/Deutschland, Rn. 42–46.

1195 So wohl auch Bull, Die „völlig unabhänige" Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, S. 488, 492; A.a. wohl Selmayr in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, Art. 52, Rn. 10; ohne Wertung, Weichert, in: Däubler u.a., EU-DSGVO BDSG, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Handelns entscheidend, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (…). Daran fehlt es aber, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung nicht ermöglichen. Der Bürger muss wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann."[1196]

Das geforderte Legitimationsniveau kann nach vorliegend vertretener Auffassung bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder im Bereich der Aufsicht, aufgrund der zu beachtenden Anforderungen an die völlige Unabhängigkeit einer solchen Einrichtung, wohl nur schwerlich erreicht werden. Auch kommt es zu Überschneidungen dahingehend, dass sich die Legitimation durch das Landesvolk nicht nur auf einen bestimmten Bereich erstreckt, sondern mit der gemeinsamen Ernennung durch alle Landesparlamente auch der Bereich der anderen Länder bzw. anderen Landesvölker berührt wird.

dd) Rechtsstaatsprinzip

Mit voranstehenden Ausführungen geht auch eine Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten durch das zu berücksichtigende Rechtsstaatsprinzip einher. So muss, insbesondere im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes, eine Verantwortungszurechenbarkeit und Klarheit bestehen.[1197] Erforderlich ist danach eine Eindeutigkeit der Kompetenzordnung, denn nur so soll die Verwaltung und ihre Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den einzelnen Bürger „greifbar" werden.[1198]

Dies betrifft auch die Frage nach der systematischen Zuordnung des intraföderativen Rechts. Eine durch Staatsvertrag errichtete gemeinsame Einrichtung der Länder leitet ihre Rechtsfähigkeit allein aus diesem Staatsvertrag und nicht aus dem Landesrecht der beteiligten Länder ab.[1199] Die

1196 BVerfGE 119, 331 (336).

1197 Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 440.

1198 Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl., § 26, Rn. 79;
BVerfGE 119, 331 (366).

1199 Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 141, Rn. 89.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Rechtsakte der gemeinsamen Einrichtung sollen daher Teil der internen Rechtsordnung der „Föderationsgemeinschaft“ sein.[1200]

Grundsätzlich dürfte für die Bürger die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der errichten Einrichtung greifbar sein. Insoweit ist eine Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips wohl nicht zu befürchten.

ee) Mitwirken aller Länder

Daneben kann die „Zentralisierung“ der Aufsicht über die Errichtung eines gemeinsamen eigenständigen Rechtsträgers (aber auch über den Weg der Kompetenzübertragung auf die Einrichtung eines Landes) nur erreicht werden, wenn ein entsprechender Staatsvertrag alle 16 Länder als Vertragspartei bindet. Hier liegt gleichzeitig eine der großen Herausforderung bei der angedachten Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung. Denn das mit der Übertragung der Zuständigkeit der Aufsicht an eine gemeinsame Einrichtung verfolgte Ziel der einheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts im Bundesstaat lässt sich nur erreichen, wenn die ganz überwiegende Mehrheit der Länder – um nicht zu sagen alle Länder – sich einem solchen Staatsvertrag anschließen. Keinesfalls besteht für die Länder jedoch eine Pflicht zum Abschluss eines Staatsvertrages bzw. zur Kooperation.[1201]

Dies dürfte, auch wenn die Länder schon nach heutiger Rechtslage aufgrund der völligen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden keine Einflussmöglichkeiten auf deren Tätigkeit haben, dennoch eine Herausforderung darstellen. Daneben gilt, dass die Länder Staatsverträge kündigen können – die Kündigungsmodalitäten sind zwar grundsätzlich im Staatsvertrag selbst geregelt, gleichwohl dürfte sich dies nicht vollständig ausschließen lassen, eben auch, um die Übertragung der Kompetenz *quoad usum* sicherzustellen.

1200 Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 141, Rn. 89.

1201 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl., § 141, Rn. 95.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ff) Weitere Beschränkungen der föderalen Kooperation

In Bezug auf gemeinsame Einrichtungen der Länder soll daneben noch auf weitere Kritikpunkte eingegangen werden. Zum einen werden die hohen „bürokratischen und politischen Kosten" der Verflechtung genannt. Daneben die Entmachtung der Parlamente, da im kooperativen Föderalismus die Exekutive Akteur ist. Zusätzlich werden Schwierigkeiten bei der Konsensfindung und Minimallösungen genannt.[1202]

Diese Beschränkungen des kooperativen Föderalismus können jedoch nach hier vertretener Auffassung in Bezug auf die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für die Aufsicht vernachlässigt werden. Eine über einen gemeinsamen Staatsvertrag eingerichtete Aufsichtsbehörde müsste völlig unabhängig sein. Eine Entmachtung des Parlaments ist damit, jedenfalls grundsätzlich nicht in weiterem Ausmaß als bislang – sofern dessen Mitwirkung an der Ernennung der Leitung der Einrichtung gesichert ist – nicht verbunden, wie auch die Exekutive kein Akteur ist. Dies gilt jedenfalls soweit man vom Abschluss des Staatsvertrages absieht.[1203]

g) Zwischenergebnis

Die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung der Länder, der die Datenschutzaufsicht übertragen wird ist grundsätzlich zulässig. Bei der Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung müssten die Anforderungen an die Aufsichtsbehörden nach der DSGVO beachtet werden. Die gemeinsame Einrichtung müsste danach als völlig unabhängige Aufsichtsbehörde ausgestaltet werden. Jedoch ist zu befürchten, dass sich nicht alle Länder einem solchen Staatsvertrag anschließen würden.

1202 Vgl. hierzu bspw. Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 438.

1203 Zur Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen vgl. Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., § 141, Rn. 61.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Einrichtung eines „nationalen Datenschutzausschusses“

Neben der Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung der Länder soll vorliegend auch die Frage der „Aufwertung“ der DSK aufgeworfen werden. Konkret nicht der DSK, sondern der Herauslösung der Arbeitsgruppe Wirtschaft aus der DSK. Diese könnte, mit eigener Rechtspersönlichkeit versehen – und unter Beachtung der Anforderung an die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden –, die Aufsichtsbehörden der Länder im Bereich der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch Beschlüsse binden.[1204] Vergleichbar dem EDSA auf europäischer Ebene könnte hierdurch eine einheitliche Anwendung und Vollzugspraxis erreicht werden. Hierdurch könnte der Forderung der Datenethikkommission nach einer stärkeren und formalisierten Abstimmung unter den Aufsichtsbehörden entsprochen werden.[1205]

Auch eine solche Stelle, nachfolgend bezeichnet als Datenschutzausschuss der Länder (DSAL), wäre jedoch über einen Staatsvertrag der Länder als gemeinsame Einrichtung einzurichten. Gleichwohl würde dieser Einrichtung nicht die Aufsicht, sondern lediglich die Kompetenz zum Erlass bindender Entscheidungen übertragen werden.

Nach hier vertretener Auffassung würde dies gegenüber einer gemeinsamen Einrichtung der Länder, welcher die Aufsicht übertragen wird, den Vorteil bringen, dass die bestehenden Strukturen bei den Aufsichtsbehörden beibehalten werden könnten und auf bei den Ländern vorhandene Kompetenzen aufgebaut werden könnte.

Gleichwohl ist eine solche Ausgestaltung nach vorliegend vertretener Auffassung nicht geeignet, den Herausforderungen der Datenschutzaufsicht im 21. Jahrhundert, wie unter Kapitel F., I. beschrieben, gerecht zu werden. Vorliegend wird daher eine Bündelung der Aufsicht bei einer Stelle für vorzugswürdig gehalten. Die Koordinierung der Aufsichtsbehörden in einem Gremium, auch wenn dieses die Aufsichtsbehörden binden kann, wäre stets mit einem erheblichen (zeitlichen) Aufwand verbunden, der den genannten Herausforderungen nicht immer gerecht werden könnte. Auch könnte hierdurch das Problem der teilweise nicht ausreichend

---

1204 Eine Bindung an Beschlüsse der DSK ohne den „Umweg“ der Einrichtung einer gemeinsamen Einrichtung muss hingegen abgelehnt werden. Die föderale Pluralität könnte kaum gewahrt werden, wie auch eine rechtliche Bindung an Beschlüsse als nur schwer mit der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden vereinbar anzusehen ist, vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, 7. Aufl., Art. 52, Rn. 23.

1205 Gutachten der Datenethikkommission, S. 103.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ausgestatteten Aufsichtsbehörden bzw. deren erhebliche Arbeitsbelastung nicht gelöst werden.

Zu beachten ist daneben, dass, auch wenn durch Arbeitsgruppen bei einem zu errichtenden DSAL Synergieeffekte erzielt werden könnten, das Gewicht der Ländervertreter stets davon abhängig wäre, wie die einzelnen, zuständigen Abteilungen in „ihrer“ Aufsichtsbehörde aufgestellt sind. Eine Stärkung der Aufsichtstätigkeit durch Abstimmung im Gremium kann nur erreicht werden, wenn die Aufsichtsbehörden im Einzelnen bereits entsprechend aufgestellt und ausgestattet sind. Andernfalls droht nicht zuletzt eine Prägung der in einem solchem Gremium getroffenen Entscheidungen durch „besser" ausgestattete Aufsichtsbehörden, die mehr Kapazitäten in die Vorbereitung von Stellungnahmen und Beschlüssen investieren und daher in höherem Maße eigene Positionen erarbeiten können, die dann von „weniger gut" ausgestatteten Aufsichtsbehörden lediglich noch angenommen werden.

Die Errichtung eines solchen Gremiums auf nationaler Ebene wäre daher nur ein weiterer „kleiner Schritt“, aber nicht die nach hier vertretener Auffassung erforderliche umfassende Reform der Datenschutzaufsicht.

4. Sektorielle Erweiterung der Zuständigkeit des BfDI

Eine deutliche Absage erteilt werden soll den Überlegungen nach einer weiteren sektoriellen Zergliederung der Aufsicht. So wird beispielsweise vorgeschlagen, dem BfDI die Zuständigkeit für die Aufsicht über alle DAX Konzerne und "gleich stark kapitalisierte Firmen" zuzuweisen, mit dem Ziel einer "Behörde, die in der Lage ist, sich wirklich mit den großen Konzernen auseinanderzusetzen".[1206] Begründet wird dies auch damit, dass der BfDI bislang nicht aus eigener Praxis mitreden könne, da er in der Wirtschaft relativ wenig Zuständigkeiten habe.[1207]

1206 Nemitz, Generaldirektion für Justiz und Verbraucher der EU-Kommission, bei der Konferenz der Stiftung für Datenschutz zur Zukunft der Datenschutzaufsicht, https://stiftungdatenschutz.org/veranstaltungen/unsere-veranstaltungen-detailansicht/konferenz-zukunft-datenschutzaufsicht-177, abgerufen am 8. November 2020 (ab Min. 42:30).

1207 Nemitz, Generaldirektion für Justiz und Verbraucher der EU-Kommission, bei der Konferenz der Stiftung für Datenschutz zur Zukunft der Datenschutzaufsicht, https://stiftungdatenschutz.org/veranstaltungen/unsere-veranstaltungen-detailansicht/konferenz-zukunft-datenschutzaufsicht-177, abgerufen am 8. November 2020 (ab Min. 43:45).

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gleichzeitig soll die Aufsicht über die Verarbeitung bei kleineren und mittleren Unternehmen bei den Aufsichtsbehörden der Länder verbleiben.

Auf der Hand liegen dürfte, dass hierdurch nur eine noch höhere Pluralität der Meinungen in der Datenschutzaufsicht auf nationaler Ebene erreicht werden würde. Eine Vereinheitlichung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich auf nationaler Ebene dürfte in weite Ferne rücken. Auch dürften von der Datenverarbeitung betroffene Personen, mit Blick auf das stets angeführte Argument der Bürgerfreundlichkeit, völlig überfordert sein, wann denn nun ein Unternehmen eine Größe erreicht hat, bei der die Zuständigkeit des BfDI gegeben ist.

Solche Überlegungen lassen vermuten, dass zwar die unzureichende Ausstattung der Aufsichtsbehörden der Länder als Herausforderung für die Datenschutzaufsicht, insbesondere im Verhältnis zu großen datenverarbeitenden Unternehmen, gesehen wird, der Schritt einer Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen aber nicht gewagt wird.

III. Empfehlung für die Zukunft der Datenschutzaufsicht in Deutschland

Die Datenschutzaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland kann, ausgehend vom ersten Datenschutzbeauftragten des Landes Hessen, der am 8. Juni 1971 sein Amt antrat, auf eine nunmehr fast 50-jährige Geschichte zurückblicken. Auch wenn die Parameter anhand derer man die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden messen mag nicht eindeutig sind und vom Betrachter abhängen mögen, lässt sich die Geschichte der Datenschutzaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland als eine Erfolgsgeschichte bezeichnen. Dies gilt sowohl für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen als auch die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.

Die Aufsichtsbehörden haben im Laufe der Jahrzehnte immer mehr an Bedeutung gewonnen. Sie sind heute „Hüter des Rechts auf Privatsphäre" bzw. „Hüter des Datenschutzgrundrechts" und sollen die Überwachung und Durchsetzung der DSGVO in den Mitgliedstaaten sicherstellen.[1208]

Dabei sind die Aufsichtsbehörden als völlig unabhängige Behörden nicht länger in den klassischen Verwaltungsaufbau eingebunden, sondern vielmehr Teil eines „Netzwerks" aus unabhängigen Aufsichtsbehörden, das

1208 Vgl. ErwG 129 S. 1; Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sich über die Mitgliedstaaten erstreckt und zu einer Entwicklung hin zur Aufsichtsbehörde als dezentrale Unionsbehörde führt.[1209]

Damit die Aufsichtsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland die ihnen nach der DSGVO zukommenden Aufgaben in diesem supranationalen Netzwerk auch zukünftig erfüllen können, muss die Organisation der Aufsicht in Deutschland kritisch hinterfragt werden.

Nicht zuletzt durch die DSGVO ist das materielle Datenschutzrecht – jedenfalls zu einem erheblichen Maß – im 21. Jahrhundert „angekommen", während in der Datenschutzaufsicht noch an die in den 1970er Jahren geschaffenen Strukturen angeknüpft wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Strukturen zwingend aufzugeben sind. Wie bereits ausgeführt, haben sich diese Strukturen bewährt. Eine im Rahmen von Reformbestrebungen angedachte Zentralisierung der Datenschutzaufsicht würde je nach Ausgestaltung, wie im vorangehenden Abschnitt dargestellt wurde, mit Herausforderungen im Hinblick auf die rechtliche und tatsächliche Umsetzung bzw. Wahrnehmung der Aufsicht in der Praxis einhergehen. Dies gilt sowohl für eine mögliche Zuweisung der Aufsicht zum Bund als auch die Wahrnehmung der Aufsicht durch eine gemeinsame Einrichtung der Länder.

Aber eben auch die aktuell bestehende Organisation der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich, aufgeteilt auf die Länder, sieht sich regelmäßiger Kritik ausgesetzt und vor Herausforderungen gestellt, die bereits in naher Zukunft weiter zunehmen werden.

Die nachfolgend abgegebene Empfehlung für die Zukunft der Datenschutzaufsicht in Deutschland knüpft daran an, wie der Gesetzgeber nach hier vertretener Auffassung dem Schutz natürlicher Personen, dem freien Verkehr personenbezogener Daten und aber auch der bundesstaatlichen Ordnung am besten gerecht werden kann.

1. Der Föderalismus als Maßstab

Die Organisation der Datenschutzaufsicht in Deutschland geht auf die Staatsorganisation Deutschlands als föderaler Bundesstaat zurück. Die Frage nach einer Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den

1209 Vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 6; zum Netzwerk vgl. Hense, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 40, Rn. 5 und v. Lewinski, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1484 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht-öffentlichen Stellen soll daher ausgehend davon beantwortet werden, ob die an den föderalen Strukturen ausgerichtete Aufsicht am besten geeignet ist, den Zielen der DSGVO, aber auch der bundesstaatlichen Ordnung, gerecht zu werden.

Dem Föderalismus werden verschiedene Eigenschaften zugeschrieben. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Gewaltenteilung, im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Länder. Die grundgesetzlich abgesicherte Gewährleistung dieser Gewaltenteilung geht insbesondere auf die Erfahrungen in der Zeit des Nationalsozialismus, als die Länder nicht länger eigenständige Staaten waren, zurück.[1210] Daher wurde nach dem Ende des Nationalsozialismus in allen Besatzungszonen auf die föderale Tradition zurückgegriffen, um durch starke, eigenstaatliche Länder ein Gegengewicht zum Bund aufzubauen.[1211] Durch die hierdurch erreichte vertikale Gewaltenteilung wird zum einen das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip gestärkt.[1212] Zum anderen wird hierdurch aber auch die individuelle Freiheit der Bürger vor Machtmissbrauch geschützt.[1213]

Daneben spielt auch der Grundsatz der Subsidarität eine entscheidende Rolle bei der Legitimation des Bundesstaats. So ermöglicht der Föderalismus, dass bestimmte Aufgaben nicht auf Bundesebene, sondern in „kleinerem" Rahmen (der „kleineren" Ebene) behandelt werden können. Hierdurch wird ermöglicht, dass die jeweiligen örtlichen und regionalen Belange und Besonderheiten Berücksichtigung finden können – und hierdurch die „(relativ) richtigere politische Entscheidung" getroffen wird.[1214]

1210 Hain, in: v. Mangoldt u.a., GG, Art. 79, Rn. 122; Staatlichkeit der Länder aufgelöst durch Gesetz vom
31. Januar 1934 (RGBl. I 75), zitiert nach: Hain, in: v. Mangoldt u.a., GG, Art. 79, Rn. 122 (dort Fn. 418).

1211 Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 413; in den sowjetischen Besatzungszonen wurde dann jedoch 1952 die DDR in 14 Bezirke und Ost-Berlin als
15. Bezirk aufgeteilt, Gesetz v. 23. Juli 1952, Gbl. DDR I 613, zitiert nach: Hain, in: v. Mangoldt u.a., GG, Art. 79, Rn. 122 (dort Fn. 418).

1212 Härtel, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 527, 530.

1213 Hain, in: v. Mangoldt u.a., GG, Art. 79, Rn. 122.

1214 Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 362; Härtel, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 527, 530.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

So kann zum einen den Interessen und Belangen der Bürger vor Ort adäquat Rechnung getragen werden, zum anderen können die Bürger als auf der kleinteiligen Ebene besonders sachkundige Wähler wiederum Einfluss auf die politische Meinungsbildung nehmen.[1215] Damit geht mit dem Bundesstaat eine Stärkung der demokratischen Rechte der Bürger einher, da diese sich zwei Staatsebenen (Bund und Länder) gegenübersehen, wodurch die Mitbestimmungs- und Einwirkungsrechte der Bürger „gewissermaßen verdoppelt" werden.[1216]

Der Grundsatz der Subsidiarität stellt sicher, dass höhere Ebenen (wie der Bund) der kleineren Ebene (beispielsweise dem Land) keine Aufgaben entziehen können, wenn diese die Aufgaben besser erfüllen können (z.B. „richtigere Entscheidungen" treffen können). Damit wird der kleineren Ebene grundsätzlich der Vorrang vor der nächsthöheren Ebene eingeräumt. Dies steht wie ausgeführt jedoch unter der Bedingung, dass die nächsthöhere Ebene die Aufgabe im gesamtstaatlichen Interesse nicht besser erfüllen kann – ist dies aber der Fall, ist eine „Hochzonung" der Zuständigkeit vorzunehmen.[1217]

Die Bundesstaatlichkeit ermöglicht des Weiteren, dass auf regionale und landsmannschaftliche Besonderheiten eingegangen werden kann. Dies hat sich insbesondere in der Nachkriegszeit bewährt, als für Länder wie beispielsweise Bayern, Hessen oder Nordrhein-Westfalen „mit ihren völlig divergierenden und historisch keineswegs homogenen und konstanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen" unterschiedliche Strategien gefunden und umgesetzt werden konnten.[1218] Hierdurch wird gleichzeitig die Identifikation der Bürger mit der kleineren Einheit, die sich positiv auf die Identifikation mit der größeren Einheit – bis hin zur Identifikation als Bürger der Europäischen Union – auswirken kann, gestärkt.[1219] Gleichwohl geht damit auch das Risiko einher, dass sich Bürger nur als Mitglied der

1215 Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 362.

1216 Vgl. Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 419.

1217 Härtel, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 527, 531.

1218 Papier, Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 361, 362.

1219 Härtel, Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 387, 421.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

unteren Ebene identifizieren und sich von den übergeordneten Ebene als nicht repräsentiert oder wahrgenommen empfinden. Hier ist stets ein Mittelweg zu finden, der Bestrebungen von Bürgern der unteren Einheiten, sich aus dem föderalen Miteinander – auch im supranationalen Kontext – zu lösen, zuvorkommt.

Grundsätzlich dürfte aber aufgrund einer Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse in den Ländern sowie von Kultur und Tradition der Bürger das Argument der Gewährleistung regionaler Besonderheiten durch den Föderalismus an Bedeutung verloren haben.[1220]

Ein im Zusammenhang mit der Organisation der Datenschutzaufsicht gerne bemühtes Argument ist das des „Wettbewerbs" bzw. der Konkurrenz der Aufsichtsbehörden.[1221] Dies gilt ganz allgemein für den Föderalismus selbst. Dieser bietet die Möglichkeit, dass die unteren Ebenen (unabhängig voneinander) Probleme aufgreifen und zu unterschiedlichen Lösungsansätzen kommen können. Der Föderalismus zeigt hier sein „Innovationspotential".[1222]

Der Föderalismus bietet die Möglichkeit, dass die Lösung, die sich „im Kleinen" am besten bewährt hat, von den anderen Ländern im Sinne einer „best practice" aufgegriffen werden kann. Damit geht nicht nur ein Wettbewerb um die „beste" Lösung einher, sondern auch das Risiko des Fehlschlags eines Lösungsansatzes bleibt begrenzt. Hiervon profitieren nicht zuletzt auch die Bürger (und für das Datenschutzrecht: die betroffenen Personen). Daher wird auch davon gesprochen, dass es sich bei den unteren Ebenen um „Laboratorien der Demokratie" handeln kann.[1223]

Für den Bereich der Datenschutzgesetzgebung wurde (im Jahr 1987 und damit noch lange vor der RL 95/46/EG bzw. der DSGVO) gar postuliert, „nur ein ungebrochener föderaler Wettbewerb" vermöge einerseits „der latent stets vorhandenen Tendenz entgegenzuwirken, den Datenschutz unter dem Vorwand der Einheitlichkeit auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner festzuschreiben und andererseits die ständig notwendigen neuen

1220 Hain, in: v. Mangoldt u.a., GG, Art. 79, Rn. 121.

1221 Weichert, Harmonisierte Instrumente und Standards für Datenschutzkontrollen und Ermittlungsmethoden – Die Situation im föderalen Deutschland, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 109, 116.

1222 Vgl. v. Lewinski, Europäisierung des Datenschutzrechts, DuD 2012, S. 564, 567.

1223 Härtel, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 527, 531, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Impulse zu vermitteln, um mit einer fortlaufend perfektionierten Verarbeitungstechnik Schritt zu halten".[1224]

Das Argument eines „Wettbewerbs" wird auch unter anderen Vorzeichen bemüht. So würden die Länder in einen innerstaatlichen Standortwettbewerb um Unternehmen treten was die Qualität des Standorts Deutschlands erhöhe.[1225]

Ein bereits mehrfach erwähntes Beispiel ist das Tätigwerden des hessischen Gesetzgebers im Hinblick auf die erkannten Gefahren der automatischen Verarbeitung von Daten, das zur Verabschiedung des ersten HDSG führte. Der Bundesgesetzgeber folgte hier erst sieben Jahre später nach. Aber auch im Verhältnis zwischen dem ersten BDSG 1977 und den diesem in der Verabschiedung nachfolgenden Landesdatenschutzgesetzen wird das Potential des Föderalismus deutlich. So haben die Länder sich nicht darauf beschränkt, das durch das BDSG erreichte Schutzniveau zu übernehmen, sondern versucht, dieses durch eigene, auch im Verhältnis zu den Datenschutzgesetzen der anderen Länder abweichende, Regelungen zu erhöhen.[1226]

2. Föderalismus und Datenschutzaufsicht

Anhand der vorgenannten Eigenschaften des Föderalismus ist zu bewerten, ob die Datenschutzaufsicht noch auf der „richtigen" Ebene verortet ist oder „hochgezont" werden sollte.

Dabei soll vorab festgehalten werden, dass nach hier vertretener Auffassung die föderalen Strukturen keine Schwächung des Staates und der verfassungsrechtlichen Grundsätze wie Demokratie und Rechtsstaat darstellen, sondern diese vielmehr stärken. Dies gilt sowohl für den föderalen Aufbau auf Ebene des Bundesstaates als auch in der Union der Mitgliedstaaten.

Gleichwohl bietet der Föderalismus den Maßstab, an dem sich die an den föderalen Strukturen orientierte Kompetenzverteilung messen lassen muss – mit anderen Worten: Führt die föderale Ordnung in Bezug auf

1224 Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602.

1225 Zum Wettbewerbsförderalismus vgl. Broß/Mayer, in: v. Münch u.a., GG, 7. Aufl., Vorb. zu den Art. 83 – 87, Rn. 13 ff., m.w.N.

1226 Vgl. Schaar, Datenschutz und Föderalismus, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 95, 98; zum entsprechenden „Vergleich" zwischen dem BDSG 1977 und dem BayDSG 1978 vgl. Kapitel D., III., 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Organisation der Datenschutzaufsicht zu einer Stärkung des Staates, der verfassungsrechtlichen Grundsätze und zu einem besseren Schutz der Freiheiten und Rechte der Bürger bzw. betroffenen Personen?

a) Wettbewerb zwischen den Ländern mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschaft

Begonnen werden soll mit dem Argument, wonach der Föderalismus den Wettbewerb zwischen den Ländern fördere, da diese möglichst attraktiv für Unternehmen erscheinen wollen, um Unternehmen zur Ansiedlung zu veranlassen. Häufig bemühte Mittel sind hier beispielsweise der günstige Verkauf von landeseigenen Flächen zur Ansiedlung oder das Versprechen von Steuervergünstigungen im internationalen Kontext. Dieser Wettbewerb zwischen den Ländern soll zu einer höheren Attraktivität des Standorts Deutschland führen.

Aus Unternehmenssicht ist im Bereich des Datenschutzes, wie die Erfahrungen des „forum shoppings" der letzten Jahrzehnte gezeigt haben, ein Standort aber gerade dann besonders attraktiv, wenn die Anwendung bzw. Durchsetzung des Datenschutzrechts dort im Vergleich zu anderen Ländern und Staaten weniger stark ausgeprägt ist.[1227] Würde eine, vom Land wohlgemerkt unabhängige, Aufsichtsbehörde das Datenschutzrecht weniger konsequent durchsetzen, als dies bei anderen Aufsichtsbehörden der Fall ist, so könnte dies gegebenenfalls zwar dazu führen, dass Unternehmen ihren Standort (bzw. ihre Hauptniederlassung im Sinne von Art. 4 Nr. 16 DSGVO) in den Zuständigkeitsbereich einer solchen Aufsichtsbehörde verlagern, allerdings würde dies auf Kosten des Schutzes der von der Verarbeitung durch diese Unternehmen betroffenen Personen geschehen.

Hinzukommen dürfte, dass Unternehmen im Bereich des Datenschutzes ein erhebliches Interesse an einem einheitlichen Datenschutzniveau haben. So gehen unterschiedliche datenschutzrechtliche Anforderungen und eine abweichende Datenschutzpraxis für die Unternehmen mit Unwägbarkeiten einher, die einen erhöhten wirtschaftlichen und rechtlichen Auf-

1227 Vgl. Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319: „(…) weil gerade im nicht-öffentlichen Bereich auch früh das Bestreben mancher großer, bundesweit agierender Datenverarbeiter einsetze, durch forum shopping nach dem schwächsten Glied in der Kette zu suchen und die Datenschutzbehörden gegeneinander auszuspielen.".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wand nach sich ziehen. Dies führt unter anderem dazu, dass die „Qualität" bzw. Attraktivität des Standorts Deutschland für Unternehmen sinkt.[1228]

Schließlich würde eine unterschiedliche Anwendung bzw. Durchsetzung des Datenschutzrechts durch die Behörden auch ausdrücklich gegen die Ziele der DSGVO verstoßen. Ein innerstaatlicher Standortwettbewerb, im Sinne eines Wettbewerbs der unabhängigen Aufsichtsbehörden – die schon kein entsprechendes „Standortinteresse" haben dürften –, würde wohl zu Lasten der betroffenen Personen gehen bzw. zu Lasten des Datenschutzniveaus im entsprechenden Land. Das Argument des durch den Föderalismus begünstigten Standortwettbewerbs kann daher im Bereich der Datenschutzaufsicht nicht durchgreifen und würde auch in ganz erheblicher Weise gegen die Ziele der DSGVO verstoßen.[1229]

b) Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden um ein möglichst hohes Datenschutzniveau

Wesentlich mehr ins Gewicht fällt jedoch der Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden um ein möglichst hohes Datenschutzniveau. Dabei ist zu beachten, dass die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die völlig unabhängigen Aufsichtsbehörden ausgeübt wird und von einem Wettbewerb zwischen den Ländern daher nur eingeschränkt gesprochen werden kann.

Fraglich ist jedoch, ob zwischen den Aufsichtsbehörden ein solcher Wettbewerb stattfindet, und ob ein solcher Wettbewerb zu befürworten ist. Stimmen in der Rechtswissenschaft, die grundsätzlich einen solchen Wettbewerb bzw. eine Konkurrenz zwischen den Aufsichtsbehörden erkennen, erklären, dass es sich dabei nicht um einen „Kampf gegeneinander", sondern vielmehr um ein „gemeinsames Streben nach einer Verbesserung" handeln soll.[1230] Eine Konkurrenz sei jedoch wichtig, um voneinander zu lernen und sich zu ergänzen, insbesondere da es in den Auf-

1228 Vgl. zu den „Datenschutz-Fürstentümern": Kühling/Martini, Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht?, EuZW 2016, S. 448, S. 452.

1229 Die Vorstellung eines Wettbewerbsföderalismus ist allerdings grundsätzlich abzulehnen, vgl. Broß/Mayer, in: v. Münch u.a., GG, Bd. 2, 7. Aufl., Vorb. zu den Art. 83 – 87, Rn. 13 ff.

1230 Vgl. nur Weichert, Harmonisierte Instrumente und Standards für Datenschutzkontrollen und Ermittlungsmethoden – Die Situation im föderalen Deutschland, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 109, 116.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sichtsbehörden verschiedene Schwerpunktsetzungen gebe und sich auch die in den Behörden jeweils verfügbaren Kompetenzen und Ressourcen unterscheiden würden.[1231]

Nach hier vertretener Ansicht ist dies aber gerade ein Argument für eine Zentralisierung der Aufsicht. So wird die Organisation der Aufsicht als „überreglementierend und wirtschaftlich überfordernd" bezeichnet.[1232] Dies soll sich darauf beziehen, dass der inländischen, aber vor allem auch der ausländischen Wirtschaft nur schwer vermittelbar sei, dass „an den Landesgrenzen Schleswig-Holsteins ein ganz anderes Datenschutzdenken der Aufsichtsbehörden vorhanden ist als in anderen Bundesländern".[1233]

Dieser Kritik an der bestehenden Struktur der Aufsicht wird erwidert, dass die gemeinsamen Stellungnahmen der DSK zeigen würden, dass es „kein anderes Datenschutzdenken" bei den Aufsichtsbehörden gebe.[1234] Zwar würden die Aufsichtsbehörden die gemeinsamen Beschlüsse und Stellungnahmen gegebenenfalls abweichend voneinander umsetzen, hieraus könne jedoch kein „unterschiedliches Datenschutzdenken" abgeleitet werden.[1235] Jedoch ruft die nicht einheitliche Umsetzung nicht zuletzt bei den Aufsichtsbehörden selbst Kritik hervor.[1236]

Auch die genannte unterschiedliche Schwerpunktsetzung und voneinander abweichende Kompetenzen und Ressourcen zeigen, dass der Wett-

---

1231 Weichert, Harmonisierte Instrumente und Standards für Datenschutzkontrollen und Ermittlungsmethoden – Die Situation im föderalen Deutschland, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 109, 116.

1232 Hoeren, Wenn Sterne kollabieren, entsteht ein schwarzes Loch – Gedanken zum Ende des Datenschutzes,
ZD 2011, S. 145, 146; Dix bezeichnet diese Kritik als „verfehlt", Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319.

1233 Hoeren, Wenn Sterne Kollabieren, entsteht ein schwarzes Loch – Gedanken zum Ende des Datenschutzes,
ZD 2011, S. 145, 146.

1234 Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319.

1235 Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319.

1236 Vgl. Petri, Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung, ZD 2020, S. 81, der auf den Präsidenten des BayLDA Kranig Bezug nimmt, dem Entschließungen und Beschlüsse der DSK „ein Grauen" gewesen seien, „wenn und soweit sie Fehlentwicklungen anprangerten, ohne dass die Aufsichtsbehörden daran konkrete Folgen für ihr aufsichtsbehördliches Handeln knüpften.".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bewerb zwischen den Aufsichtsbehörden mit einem „hohen Preis" einhergeht, nämlich dem der nicht harmonisierten Aufsicht.

Grundsätzlich soll an dieser Stelle die Möglichkeit eines dem Schutz der betroffenen Personen dienenden Wettbewerbs zwischen den Aufsichtsbehörden gar nicht ausgeschlossen werden.

Jedoch kann ein solcher Wettbewerb nicht losgelöst von der Abstimmung der Aufsichtsbehörden in der DSK gesehen werden. So hatten die Aufsichtsbehörden für die nicht-öffentlichen Stellen frühzeitig erkannt, dass sie „Sachverstand bündeln und Synergie-Effekte" anstreben müssen, um den mit der technologischen Entwicklung einhergehenden Herausforderungen gerecht werden zu können und gleichzeitig einen Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden „zu Lasten" der betroffenen Personen – nämlich dahingehend, dass die nicht-öffentlichen Stellen das „schwächste Glied" in der Aufsichtsstruktur ausmachen – zu vermeiden.[1237]

Ein Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden ist jedoch dann ohne „Sieger" (in Gestalt der betroffenen Personen und nicht-öffentlichen Stellen), wenn sich die Aufsichtsbehörden nicht auf eine verbindliche gemeinsame Linie (in der DSK) einigen können bzw. eine Einigung ohne Bindungswirkung für die Aufsichtsbehörden ist. Denn solange Beschlüsse eines gemeinsamen Gremiums der Aufsichtsbehörden nicht verbindlich sind, wird der Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden fortgeführt, ohne dass das Datenschutzniveau zwingend in allen Ländern angehoben wird.[1238] Das Ergebnis ist dann weniger ein Wettbewerb als eine Vielzahl von „Sonderwegen".

Hinzu kommt, dass das Argument des Wettbewerbs zwischen den Aufsichtsbehörden mit einer Zentralisierung der Aufsicht nicht an Bedeutung verlieren würde. Vielmehr würde sich dieser stärker auf die Ebene der Union verlagern. Dort besteht ein Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten; allerdings stärker institutionalisiert durch den EDSA und dessen Befugnisse. In diesem Wettbewerb könnte eine „deutsche" Datenschutzaufsicht, die mit einer starken Stimme spricht, eine bedeutende Rolle einnehmen.

1237 Vgl. Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319.

1238 Schaar, Datenschutz muss mit einer Stimme sprechen!, DuD 2011, S. 756: „Auch wirkt es auf Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragte bisweilen anspornend, wenn sie sich mit Aktivitäten anderer Kolleginnen und Kollegen messen müssen. Diese befruchtende Rolle des Föderalismus verkehrt sich aber in ihr Gegenteil, wenn im Ergebnis kein gemeinsames Handeln stattfindet oder sogar in der Öffentlichkeit der Eindruck einer Kakophonie entsteht.".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Berücksichtigung regionaler Besonderheiten

Die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten dürfte im Bereich der Datenschutzaufsicht keine Rolle spielen.[1239] Soweit die räumliche Nähe der Aufsichtsbehörden zu den nicht-öffentlichen Stellen und damit verbunden kurze An- und Abfahrtsstrecken bei Kontrollen und Beratungen genannt werden, so ist dies kein durchschlagendes Argument. Dass den Aufsichtsbehörden nur durch „regionale Einbindung" die „sozialen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen der Datenverarbeitung wie des Datenschutzes" bekannt seien, und diese für adäquate Aufsichtsmaßnahmen notwendig seien, wird dahingehend abgelehnt, dass die sozialen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen im Bereich der Aufsicht nur eingeschränkt eine Rolle spielen sollten.[1240] Vielmehr ist von der DSGVO ein einheitliches Datenschutzniveau in den Mitgliedstaaten gewünscht. Eine Berücksichtigung regionaler Besonderheiten ist daher im nicht-öffentlichen Bereich grundsätzlich abzulehnen – vielmehr gilt, das dass Datenschutzrecht, insbesondere im nicht-öffentlichen Bereich, ein „europäisches" Datenschutzrecht ist und es sich bei der Berücksichtigung eines national geprägten Datenschutzdenkens zu Teilen wohl eher um „Folklore" handeln dürfte.[1241] Daher sollten die Aufsichtsbehörden nach hier vertretener Auffassung ihre Aufgaben und Befugnisse so wahrnehmen

1239 Anders wohl Nguyen, wonach „eine effektive Datenschutzkontrolle stark von Präsenz und Kenntnis der Aufsichtsbehörden der spezifischen rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen vor Ort abhängt.", vgl. Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 1.

1240 So Weichert, Harmonisierte Instrumente und Standards für Datenschutzkontrollen und Ermittlungsmethoden – Die Situation im föderalen Deutschland, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. III, S. 109, 116.

1241 Vgl. v. Lewinski, Europäisierung des Datenschutzrechts, DuD 2012, S. 564, 570; in diese Richtung wohl auch Simitis noch zur RL 95/46/EG: „Eine, sei es nur tendenziell nationalisierte Interpretation, renationalisiert im Ergebnis die supranationale Regelung und bringt sie so um ihren Zweck: gemeinsame, von gemeinsamen Vorstellungen und Zielen gesteuerte Vorschriften durchzusetzen. Wenn deshalb eine wirklich einheitliche rechtliche Grundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten geschaffen werden soll, dann muß sich auch die Interpretation der Richtlinie nach einheitlichen Maßstäben vollziehen. Die Provenienz des jeweiligen Textabschnitts darf also keine Rolle spielen. Mit seiner Integration in das supranationale Dokument streift er den nationalen Bezug ab, wird zum Teil eines Ganzen, das vor dem Hintergrund der je spezifischen supranationalen Intentionen zu lesen und anzuwenden ist.", vgl. Simitis, EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 283.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und ausüben, wie sie dies deckungsgleich in jedem anderen Bundesland oder Staat tun würden bzw. wie andere Aufsichtsbehörden in den Ländern und Mitgliedstaaten diese ausüben und wahrnehmen.

Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung regionaler Besonderheiten bzw. der räumlichen Nähe der Aufsichtsbehörden zu den verarbeitenden Stellen wird ausgeführt, dass das Risiko bestehe, dass die Aufsichtsbehörden eines Landes bei einer Trennung der Zuständigkeit in der „gleichen Frage" für den öffentlichen als auch den nicht-öffentlichen Bereich unterschiedliche aufsichtsrechtliche Entscheidungen treffen würden.[1242] Der Föderalismus würde daher die „Gleichförmigkeit, wenigstens schon in einem Bundesland" sicherstellen.[1243] Dies als „starkes Argument" für die föderale Struktur zu gewichten, kann nur überzeugen, wenn über Unterschiede im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich hinweggegangen wird. Auch dürften Unternehmen der Gleichbehandlung mit einer öffentlichen Stelle in einem Bundesland wenig abgewinnen, solange eine Aufsichtsbehörde in einem anderen Bundesland das Datenschutzrecht anders anwendet und durchsetzt.

d) Gewaltenteilung

Der Föderalismus leistet einen entscheidenden Beitrag zur Gewaltenteilung, der bei Zentralisierungsbestrebungen stets zu beachten ist. Im Bereich der Datenschutzaufsicht ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Aufsichtsbehörden im ministerialfreien Raum verortet sind.[1244] Da die Länder grundsätzlich keinen Einfluss auf die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden nehmen können, trägt nach hier vertretener Auffassung auch die den Ländern zugewiesene Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen lediglich beschränkt zur Gewaltenteilung bei. Dies soll ungeachtet dessen gelten, dass die Länder den LfD bzw. in Bayern auch den Präsi-

1242 Ulrich Kelber, BfDI, bei der Konferenz der Stiftung für Datenschutz zur Zukunft der Datenschutzaufsicht, https://stiftungdatenschutz.org/veranstaltungen/unsere-veranstaltungen-detailansicht/konferenz-zukunft-datenschutzaufsicht-177, abgerufen am 8. November 2020 (ab Min. 33:10).

1243 Ulrich Kelber, BfDI, bei der Konferenz der Stiftung für Datenschutz zur Zukunft der Datenschutzaufsicht, https://stiftungdatenschutz.org/veranstaltungen/unsere-veranstaltungen-detailansicht/konferenz-zukunft-datenschutzaufsicht-177, abgerufen am 8. November 2020 (ab Min. 33:10).

1244 Vgl. hierzu auch, Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126, Rn. 173.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

denten des BayLDA bestimmen können – denn, einmal bestimmt, ist dieser völlig unabhängig. Die (zu) geringe demokratische Legitimation der Landesbeauftragten kann daher auch kaum als Ausdruck der Gewaltenteilung herangezogen werden.[1245] Die vorzufindende Struktur der Datenschutzaufsicht im ministerialfreien Raum ohne jede Form der staatlichen Aufsicht stellt daher grundsätzlich keinen Beitrag zur Gewaltenteilung im Verhältnis von Bund und Länder dar und kann nicht als Legitimation der föderalen Struktur, und damit der Zuordnung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zu den Ländern, herangezogen werden.[1246] Der Gesetzgeber ist hier, unabhängig von Bestrebungen nach einer Zentralisierung der Aufsicht bzw. gerade im Zusammenhang mit diesen, gefordert, nach „neuen Lösungen" in Bezug auf die demokratische Legitimation zu suchen.[1247]

e) Ausstattung der Aufsichtsbehörden

Die Aufsichtsbehörden der Länder unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Ausgestaltung und Ressourcen. Gemeinsam dürfte sein, dass die Aufsichtsbehörden seit ihren Anfängen unter einer zu geringen Personalausstattung zu leiden haben. Gleichzeitig ist eine voranschreitende technische Entwicklung bei den nicht-öffentlichen Stellen zu beobachten, die die Verarbeitung von Daten in den Mittelpunkt stellt.

Mit der DSGVO wurden den Aufsichtsbehörden neue Aufgaben und Befugnisse zugewiesen.

Insbesondere aufgrund der zunehmenden Verknüpfung und Zusammenarbeit im mitgliedstaatlichen Kontext ist absehbar, dass die Herausforderungen für die Aufsichtsbehörden zunehmen werden. Heute steht nicht länger die Aufsicht über die Verarbeitung bei lokalen Rechenzentren im Fokus der Aufsichtstätigkeit, sondern die Länder- und Staatengrenzen überschreitende Verarbeitung durch international tätige Unternehmen. Grundsätzlich haben sich aber auch die Herausforderungen, denen sich die Aufsichtsbehörden der Länder gegenübersehen, angeglichen. Durch

---

1245 Zur „Legitimationskette" vgl. v. Lewinski, Unabhängigkeit des BfDI, ZG 2015, S. 228, 243, m.w.N.

1246 Vgl. zur Rechtfertigung von „ministerialfreien Räumen" vor der Verfassung, Isensee in: Isensee/Kirchhof, Bd. VI, 3. Aufl., § 126, Rn. 173.

1247 Zu „pragmatischen Lösungen" dort in Bezug zur Unabhängigkeit des BfDI, vgl. v. Lewinski, Unabhängigkeit des BfDI, ZG 2015, S. 228, 244; Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 140 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine Zentralisierung könnten Ressourcen nicht nur gebündelt werden, sondern eine zentrale Aufsichtsbehörde auch einfacher mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden.

f) Subsidiaritätsprinzip

Die Aufsichtsbehörden der Länder müssten die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen besser ausüben können als eine zentrale Einrichtung auf Bundesebene.

Die Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen stehen heute vor der Herausforderung einer stetig voranschreitenden technischen Entwicklung, bei der die Verarbeitung von Daten als zentrales Element immer weiter in alle Lebensbereiche, aber auch alle Wirtschaftszweige, vordringt und weder vor Länder- noch Staatengrenzen halt macht. Auch die Aufsicht über die Verarbeitung von Daten kann daher nicht vor Länder- oder Staatengrenzen halt machen, sondern muss noch stärker als bislang zusammenarbeiten und dabei ein harmonisiertes Verständnis von Datenschutzaufsicht zu Grunde legen.

Dass die Aufsichtsbehörden der Länder als „kleinere" Einheit in einer von Abstimmung und Zusammenarbeit geprägten Datenschutzaufsicht in der Europäischen Union besser geeignet sind, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auszuüben, erscheint vor diesem Hintergrund und nach hier vertretener Auffassung fraglich.

Die Ursache hierfür liegt aber nicht in der Ausübung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die Aufsichtsbehörden der Länder selbst. Diese leisten unbestritten gute Arbeit. Gleichwohl sind die Aufsichtsbehörden regelmäßig nicht ausreichend ausgestattet und arbeiten an der „Belastungsgrenze". Absehbar ist auch, dass die Länder die Aufsichtsbehörden weiterhin unterschiedlich ausstatten werden. Schon dies dürfte einer einheitlich gewährleisteten Aufsicht entgegenstehen.

Auch ist es den Aufsichtsbehörden nicht gelungen die Aufsicht im Rahmen der bestehenden Kooperation zu vereinheitlichen. Das Abstimmungsverhalten in der DSK zeigt, dass von den Aufsichtsbehörden keine Initiative zur Vereinheitlichung der Aufsicht zu erwarten ist. Die Gründe hierfür dürften vielfältig sein und von einem Verständnis der Unabhängigkeit, persönlicher Ansichten der Landesbeauftragten bis hin zu einem Tätigkeitsverständnis im „Interesse" des eigenen Landes (beispielsweise einer

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wirtschaftsfreundlichen Anwendung und Durchsetzung des Datenschutzrechts) reichen.

Schließlich läuft die „kleinere" Einheit, die Aufsichtsbehörde eines Landes, Gefahr, zwar die Verarbeitung im eigenen Land im Blick zu behalten, aber den Anschluss an die Entwicklungen auf nationaler Ebene und insbesondere der Ebene der Union bzw. im globalen Kontext zu verlieren. Dem könnte zwar durch einen erheblichen Ausbau der Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen entgegengewirkt werden, gleichwohl blieben gewisse Herausforderungen bestehen, die sich gerade aus der Verortung der Aufsichtsbehörde bzw. einer Vielzahl von Aufsichtsbehörden auf der „kleineren" Ebene ergeben.

3. Ergebnis

Wohl unbestritten dürfte die Bundesrepublik Deutschland dem Datenschutz weltweit den regulatorischen Weg bereitet haben. Dies geht nicht zuletzt auf die Initiative des hessischen Gesetzgebers zurück, dessen Verabschiedung eines „eigenen" Datenschutzgesetzes die Entwicklung im Bereich des Datenschutzes entscheidend vorangetrieben haben dürfte. Mehr noch als mit der Verabschiedung eines eigenen Datenschutzgesetzes dürfte der hessische Gesetzgeber aber mit der Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und der Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten zur Entwicklung des Datenschutzes beigetragen haben.

Seit der Verabschiedung des ersten HDSG sind nunmehr 50 Jahre vergangen und der Datenschutz spielt heute sowohl in der Rechtswissenschaft, der Wirtschaft aber auch allgemein in einer Vielzahl von Lebensbereichen eine wohl nie dagewesene Rolle. So wie immer mehr Bereiche des menschlichen Lebens von Daten erfasst werden, ist auch die Bedeutung des Datenschutzes gewachsen. Der Datenschutz ist daher gefordert, weiter mit der technologischen Entwicklung und den Gefahren für die von der Verarbeitung betroffenen Personen Schritt zu halten.

Auf legislatorischer Ebene wird dem mit einer Harmonisierung des Datenschutzrechts, insbesondere im nicht-öffentlichen Bereich, begegnet. So liegt das materielle Datenschutzrecht heute zu großen Teilen nicht länger in den Händen des Landes- oder Bundesgesetzgebers, sondern wird auf der Ebene der Europäischen Union bestimmt. Diese Entwicklung ist nach hier vertretener Auffassung für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zu begrüßen.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Neben der Harmonisierung des Datenschutzrechts auf materieller Ebene ist durch die DSGVO die bereits 1970 vom hessischen Gesetzgeber erkannte Bedeutung der Kontrolle der Verarbeitung auf eine neue Stufe gehoben worden. So sind die Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten zwar weiterhin unbestritten unabhängig von staatlichem Einfluss, finden sich heute aber in einem Netzwerk aus Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten wieder, in dessen Mitte bzw. an dessen Spitze der EDSA steht. Die Aufsichtsbehörden sind damit zwar unabhängig von jedem staatlichen Einfluss, aber nicht untereinander bzw. voneinander unabhängig.

In diesem Gefüge, in dem das materielle Datenschutzrecht zu großen Teilen von der Union vorgegeben wird und die Aufsichtsbehörden zwar Aufsichtsbehörden der Länder bzw. des Bundes, aber gleichzeitig in ein „europäisches Netzwerk der Datenschutzaufsicht" eingebunden sind, muss die Datenschutzaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland so aufgestellt werden, dass diese zur weiteren Entwicklung des Datenschutzrechts beitragen kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der beschränkten Einwirkungsmöglichkeiten von Bund und Länder auf die Entwicklung des materiellen Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich aufgrund dessen Verortung auf Ebene der Union. Hinzu kommt, dass auch zukünftig die das Datenschutzrecht prägenden Entscheidungen zu großen Teilen durch den EuGH getroffen werden dürften.

Von umso größerer Bedeutung ist es daher, dass die Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen eine „deutsche Position" auf die Ebene der Union, insbesondere etwa in den EDSA, tragen können.[1248] Denn die Aufgaben der Aufsichtsbehörde werden sich zukünftig weiter wandeln, von einer „reinen" Aufsicht und Beratung hin zu einer Mitwirkung an der Entwicklung des Datenschutzes.[1249]

1248 Vgl. so schon Schaar noch zur Art. 29-Datenschutzgruppe und den Überlegungen, diese „mit einer für die Datenschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Entscheidungskompetenz auszustatten": „Es sollte auch vor diesem Hintergrund ein vitales Interesse des deutschen Datenschutzes sein, mit einer Stimme zu sprechen und auch zu handeln.", Schaar, Datenschutz muss mit einer Stimme sprechen!, DuD 2011, S. 756.

1249 Vgl. Simitis noch zur Art. 29-Datenschutzgruppe: „Spätestens an der Ausgestaltung der Eingriffsbefugnisse zeigt sich, daß die Verarbeitungskontrolle eine Doppelfunktion hat: Sie ist Korrektur und Prävention in einem. Just dieser zweite Aspekt kommt noch deutlicher bei der in Art. 29 vorgesehenen „Datenschutzgruppe" zum Ausdruck. Wohlgemerkt, sie ist keine den nationalen Kontrollstellen übergeordnete Instanz. (…) Die Union ist trotzdem auf ein Forum angewiesen, in dem die nationalen Erfahrungen ausgetauscht, bestehende Datenschutzdefizite offengelegt, sich anbahnende Entwicklungen

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dem kann die Datenschutzaufsicht in Deutschland im „Großen", der Ebene der Union, nur dann gerecht werden, wenn die Aufsicht im „Kleinen", also im Bundesstaat, nicht nur mit einer Stimme spricht, sondern auch so aufgestellt und ausgestattet ist, dass auf Gefahren nicht länger nur reagiert wird. Dabei ist die Datenschutzaufsicht in Deutschland vor die Herausforderung von ganz unterschiedlich ausgestatteten Aufsichtsbehörden, einem stets erforderlichen Abstimmungsbedarf in der DSK sowie fehlender Bindungswirkung der Beschlüsse der DSK gestellt.[1250]

Sowohl die technologische Entwicklung als auch die Aufsichtsbehörden anderer Mitgliedstaaten sowie kurzfristig auftretende oder erkannte Gefahren für den Schutz betroffener Personen dürften nur wenig Rücksicht auf diese in der föderalen Struktur Deutschlands begründeten Herausforderungen nehmen. Um einem Bedeutungsverlust Deutschlands im Datenschutz auf europäischer Ebene entgegenzuwirken und den Datenschutz auch zukünftig mitgestalten und prägen zu können sowie den Schutz der betroffenen Personen jederzeit vollumfänglich sicherstellen zu können, sollte die Datenschutzaufsicht in Deutschland neu aufgestellt werden.

So sollte aus den vorangehend aufgeführten Gründen die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen nach hier vertretener Auffassung zentralisiert werden. Vorzugswürdig sollte dabei eine Zentralisierung auf Ebene des Bundes verfolgt werden. Die Länder sollten die Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf Ebene des Bundes als Chance be- und ergreifen, um die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen Stellen auf ein neues Niveau zu heben. Die bereits bestehenden Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen könnten bei grundsätzlich gleichbleibender Ausstattung ihrem Auftrag wohl noch besser als bislang gerecht werden.

---

ausgemacht und neue Regelungen rechtzeitig konzipiert werden.", Simitis, EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

1250 Schaar, Datenschutz-Grundverordnung: Arbeitsauftrag für den deutschen Gesetzgeber, PinG 2016, S. 62, 64: „Im Hinblick auf die erheblichen Auswirkungen der Praxis der Datenschutzaufsichtsbehörden auf die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger bedarf es im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie hier gesetzlicher Vorgaben – eine rein interne Verständigung der Datenschutzbehörden untereinander, etwa mittels einer Geschäftsordnung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, dürfte hier nicht genügen."; zu der Anzahl der Konferenzen der DSK, vgl. die Protokolle der DSK, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/protokolle.html, abgerufen am 18. Oktober 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wünschenswert ist, dass der Gesetzgeber aktiv reagiert und nicht beispielsweise ein nicht auszuschließendes Vertragsverletzungsverfahren aufgrund einer nicht den Anforderungen des Art. 52 Abs. 4 DSGVO entsprechenden Ausstattung der Aufsichtsbehörden abwartet, um erst dann – vergleichbar der Situation bei der Entscheidung des EuGH zur Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden – zu reagieren. Keinesfalls sollte der Gesetzgeber mit Verweis auf die Ausstattung der Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedsstaaten am *Status quo* festhalten.[1251]

Eine Zentralisierung der Aufsicht, wie sie hier vorgeschlagen wird, geht, sei es bei einer Zentralisierung auf Bundesebene oder bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder, stets mit einer Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen einher.

Auch wenn der bayerische Gesetzgeber bei der Beibehaltung der Trennung der Aufsicht wohl kaum die Möglichkeit der Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen im Blick gehabt haben dürfte – sondern vielmehr gerade den Standort des BayLDA in Ansbach erhalten wollte –, so hat er doch, nach hier vertretener Auffassung, mit der Beibehaltung der Trennung die Zukunft der Datenschutzaufsicht in den Ländern vorweggenommen.

Im Einzelnen wird für die Zukunft der Datenschutzaufsicht empfohlen:

1) Auf Ebene des Bundes wird eine Aufsichtsbehörde, zuständig für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen, eingerichtet. Hierbei könnte sich die Leitung durch ein Kollegialorgan aufgrund der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde als vorzugswürdig erweisen.
2) Die demokratische Legitimation der Aufsichtsbehörde ist sicherzustellen. Hierzu könnte beispielsweise ein ständiger Datenschutzausschuss beim Bundestag eingerichtet werden.
3) Der Leiter (bzw. eine Person des Kollegialorgans) der neuen Aufsichtsbehörde ist als Vertreter im EDSA zu bestimmen. Auch die zentrale Anlaufstelle sollte bei der Aufsichtsbehörde eingerichtet werden.
4) Eine (teilweise) Übertragung der sektoriellen Zuständigkeit des BfDI auf die Aufsichtsbehörde sollte geprüft werden.

1251 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutzgrundverordnung, COM(2020) 264 final, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Literaturverzeichnis

Albrecht, Jan Philipp/ Jotzo, Florian, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., Baden-Baden 2017, Zit.: „Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., (Fundstelle).".

Arndt, Felix/ Betz, Nicole/ Farahat, Anuscheh/ Goldmann, Matthias/ Huber, Matthias/ Keil, Rainer/ Láncos, Petra Lea/ Schaefe, Jan/ Smrkolj, Maja/ Sucker, Franziska/ Valta, Stefanie, Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit: 48. Assistententagung Öffentliches Recht 2008, Baden-Baden 2009, Zit.: „Bearbeiter, (Beitrag), in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, (Fundstelle).".

Beisenherz, Gerhard/ Tinnefeld, Marie-Theres, Sozialdatenschutz – eine Frage des Beschäftigtendatenschutzes?, DuD 2010, S. 221 ff., Zit.: „Beisenherz/Tinnefeld, Sozialdatenschutz – Eine Frage des Beschäftigtendatenschutzes?, DuD 2010, S. 221, (Fundstelle).".

Britz, Gabriele, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, S. 1167 ff., Zit.: „Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, S. 1167, (Fundstelle).".

Bull, Hans Peter, Datenschutz oder die Angst vor dem Computer, München, Zürich,1984, Zit.: „Bull, Datenschutz oder die Angst vor dem Computer, (Fundstelle).".

Bull, Hans Peter, Bull, Die „völlig unabhängige" Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, S. 488 ff., Zit.: „Bull, Die „völlig unabhängige" Aufsichtsbehörde, EuZW 2010, S. 488, (Fundstelle).".

Bultmann, Peter Friedrich, Öffentliches Recht mit Vertiefung im Gewerbe-, Wettbewerbs-, Subventions- und Vergaberecht, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 2008; Zit: „Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Aufl., (Fundstelle).".

Däubler, Wolfgang/ Wedde, Peter/ Weichert, Thilo/ Sommer, Imke, EU-DSGVO und BDSG, Kompaktkommentar, 2. Aufl., Frankfurt 2020, Zit.: „Bearbeiter, in: Däubler u.a., EU-DSGVO BDSG, 2. Aufl., (Fundstelle).".

Dix, Alexander, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318 ff., Zit: „Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, (Fundstelle).".

Dix, Alexander/ Franßen, Gregor/ Kloepfer, Michael/ Schaar, Peter/ Schoch, Friedrich, Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, Berlin 2012, Zit.: „Bearbeiter, in: Dix u.a., Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 265, (Fundstelle).".

Dreier, Horst, Grundgesetz – Kommentar, Band 2: Artikel 20-82, 3. Aufl., Tübingen 2018, Band 3: Artikel 83-146, 3. Aufl., Tübingen 2015, Zit.: „Bearbeiter, in: Dreier, GG, 3. Aufl., (Fundstelle).".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ehmann, Eugen/ Selmayr, Martin, DS-GVO: Datenschutz-Grundverordnung, Kommentar, 2. Aufl., München 2018; Zit.: „Bearbeiter, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Fundstelle".

Eßer, Martin/ Kramer, Philipp/ v. Lewinski, Kai, DSGVO, BDSG, Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz und Nebengesetze, Auernhammer, Kommentar, 7. Aufl., Hürth 2020, Zit.: „Bearbeiter, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Fundstelle."

Geminn, Christian/ Roßnagel, Alexander, "Privatheit" und "Privatsphäre" aus der Perspektive des Rechts – ein Überblick, JZ 2015, S. 703 ff., Zit.: „Geminn/Roßnagel, „Privatheit" und „Privatsphäre" aus der Perspektive des Rechts – ein Überblick, JZ 2015, S. 703, (Fundstelle).".

Gerhold, Maximilian, 40 Jahre CNIL – Ein Blick auf den französischen Gendarmen des Privatlebens, DuD 2018, S. 368 ff., Zit.: „Gerhold, 40 Jahre CNIL – Ein Blick auf den französischen Gendarmen des Privatlebens, DuD 2018, S. 368, (Fundstelle).".

Gola, Peter, Datenschutz-Grundverordnung: VO (EU) 2016/679, Kommentar, 2. Aufl., München 2018, Zit.: „Bearbeiter, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., (Fundstelle).".

Gola, Peter/ Schomerus, Rudolf, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft, ZRP 2000, S. 183 ff., Zit.: „Gola/Schomerus, Die Organisation der staatlichen Datenschutzkontrolle der Privatwirtschaft, ZRP 2000, S. 183, (Fundstelle).".

Gola, Peter/ Heckmann, Dirk, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 13. Aufl., München 2019, Zit.: „Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., (Fundstelle).".

v. Greiff, Bodo, Das Orwellsche Jahrzehnt und die Zukunft der Wissenschaft, Opladen 1981, Zit.: „Bearbeiter, in: v. Greiff, Das Orwellsche Jahrzehnt und die Zukunft der Wissenschaft, (Fundstelle).".

Gummer, Andreas/ Rink, Elisabeth, Gummer/Rink, Eine Aufsicht für Rundfunkmedien in Bayern, ZD 2020, S. 433 f., Zit.: „Gummer/Rink, Eine Aufsicht für Rundfunkmedien in Bayern, ZD 2020, S. 433, (Fundstelle).".

Haase, Martin Sebastian, Datenschutzrechtliche Fragen des Personenbezugs: eine Untersuchung des sachlichen Anwendungsbereichs des deutschen Datenschutzrechts und seiner europarechtlichen Bezüge, Tübingen 2015, Zit.: „Haase, Datenschutzrechtliche Fragen des Personenbezugs, (Fundstelle).".

Häberle, Peter, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 51, Tübingen 2003, Zit.: „Bearbeiter, Beitrag, in: Häberle, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 51, (Fundstelle).".

Härtel, Ines, Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt Band I, Berlin, Heidelberg 2012, Band III, Berlin, Heidelberg 2012, Zit.: „Bearbeiter, (Beitrag), in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. (X), (Fundstelle).".

Heitsch, Christian, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, Tübingen 2001, Zit.: „Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, (Fundstelle).".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Hoeren, Thomas, Wenn Sterne kollabieren, entsteht ein schwarzes Loch – Gedanken zum Ende des Datenschutzes, ZD 2011, S. 145 ff., Zit.: „Hoeren, Wenn Sterne kollabieren, entsteht ein schwarzes Loch – Gedanken zum Ende des Datenschutzes, ZD 2011, S. 145, (Fundstelle).“.

Hoeren, Thomas, Kirchlicher Datenschutz nach der Datenschutzgrundverordnung, Eine Vergleichsstudie zum Datenschutzrecht der evangelischen und der katholischen Kirche, NVwZ 2018, S. 373 ff., Zit.: „Hoeren, Kirchlicher Datenschutz nach der Datenschutzgrundverordnung, NVwZ 2018, S. 373, (Fundstelle).“.

Hondius, Frits W., Emerging data protection in Europe, Amsterdam 1975, Zit.: „Hondius, Emerging data protection in Europe, (Fundstelle).“.

Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates, 3. Aufl., Heidelberg u.a. 2006, Band VI Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg u.a. 2008, Zit.: „Bearbeiter, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. (X), 3. Aufl., (Fundstelle).“.

Jarass, Hans D./ Kment, Martin/ Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Aufl., München 2020, Zit.: „Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., (Fundstelle).“.

Karstedt-Meierrieks, Annette, Ein Jahr EU-Datenschutz-Grundverordnung – Kritische Anmerkungen aus Sicht der Wirtschaft, EuZW 2019, S. 617 f., Zit.: „Karstedt-Meierrieks, Ein Jahr EU-Datenschutz-Grundverordnung – Kritische Anmerkungen aus Sicht der Wirtschaft, EuZW 2019, S. 617, (Fundstelle).“.

Kartmann, Norbert/ Ronellenfitsch, Michael, 40 Jahre Datenschutz in Hessen, 2012, Zit.: „Kartmann/Ronellenfitsch, 40 Jahre Datenschutz in Hessen, (Fundstelle).“.

Kerkau, Hans Joachim, Automatische Datenverarbeitung (ADV)- Kybernetik in Rechtswissenschaft und Praxis, Ausgabe 1 von Arbeitspapiere Rechtsinformatik, Berlin 1970, Zit.: „Kerkau, Automatische Datenverarbeitung (ADV), (Fundstelle).".

König, Tassilo, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Grundverordnung, DuD 2013, S. 101 ff., Zit.: „König, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Grundverordnung, DuD 2013, S. 101, (Fundstelle).“.

Kühling, Jürgen/ Buchner, Benedikt, Datenschutz-Grundverordnung BDSG, Kommentar, 3. Aufl., München 2020; Zit.: „Bearbeiter, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., (Fundstelle).“.

Kühling, Jürgen/ Martini, Mario, Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht, EuZW 2016, S. 448 ff., Zit.: „Kühling/Martini, Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht, EuZW 2016, S. 448, (Fundstelle).“.

Lepper, Ulrich/ Wilde, Christian Peter, Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Zur Rechtslage im Bereich der Privatwirtschaft, CR 1997, S. 703 ff., Zit.: „Lepper/Wilde, Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Zur Rechtslage im Bereich der Privatwirtschaft, CR 1997, S. 703, (Fundstelle).“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

v. Lewinski, Kai, Europäisierung des Datenschutzrechts, Umsetzungsspielraum des deutschen Gesetzgebers und Entscheidungskompetenz des BVerfG, DuD 2012, S. 564 ff., Zit.: „v. Lewinski, Europäisierung des Datenschutzrechts, DuD 2012, S. 564, (Fundstelle).".

v. Lewinski, Kai, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228 ff., Zit.: „v. Lewinski, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228, (Fundstelle).".

v. Lewinski, Kai, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483 ff., Zit.: „v. Lewinski, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483, (Fundstelle).".

v. Lewinski, Kai/ Herrmann, Christoph, Cloud vs. Cloud – Datenschutz im Binnenmarkt, Verantwortlichkeit und Zuständigkeit bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung, ZD 2016, S. 467 ff., Zit.: „v. Lewinski/Herrmann, Cloud vs. Cloud – Datenschutz im Binnenmarkt, S. 467, (Fundstelle).".

Löchner, Gerhard/ Steinmüller, Wilhelm, Datenschutz und Datensicherung: Vorträge auf d. Tagung vom 26. und 27. Oktober 1974 in Schlangenbad / Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission, Karlsruhe 1975, Zit.: „Bearbeiter, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26 und 27. Oktober 1974, (Fundstelle).".

Mallmann, Christoph, Datenschutz in Verwaltungsinformationssystemen: zur Verhältnismäßigkeit des Austausches von Individualinformationen in der normvollziehenden Verwaltung, München, Oldenburg 1976, Zit.: „Mallmann, C., Datenschutz in Verwaltungsinformationssystemen, (Fundstelle).".

Mallmann, Otto, Zielfunktionen des Datenschutzes: Schutz der Privatsphäre, korrekte Information; Mit einer Studie zum Datenschutz im Bereich von Kreditinformationssystemen, Frankfurt 1977, Zit.: „Mallmann, O., Zielfunktionen des Datenschutzes, (Fundstelle).".

v. Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Stark, Christian/ Huber, Peter/ Voßkuhle, Andreas, Grundgesetz, Kommentar, Band 2: Art. 20-82, 7. Aufl., München 2018, Band 3, Art. 83 – 146, 7. Aufl., München 2018, Zit.: „Bearbeiter, in: v. Mangoldt u.a., GG, 7. Aufl., (Fundstelle).".

Masing, Johannes, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305 ff., Zit.: „Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, S. 2305, (Fundstelle).".

Maunz, Theodor/ Dürig, Günther/ Herzog, Roman/ Scholz, Rupert/ Herdegen; Matthias/ Klein, Hans H., Grundgesetz, Kommentar Band III: Art. 17-28, Band V, Art. 68-87, Zit.: „Bearbeiter, in: Maunz u.a., GG, Lfg. (…), (Fundstelle).".

Meincke, Eberhard, Integrierte Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalverwaltung, Stuttgart 1970, Zit.: „Meincke, Integrierte Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, (Fundstelle).".

Mester, Britta Alexandra, Düsseldorfer Kreis, Aufsichtsbehörde für den Datenschutz, DuD 2012, S. 274, Zit.: „Mester, Düsseldorfer Kreis, DuD 2012, S. 274. (Fundstelle).".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mitrou, Evangelia, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes: Kontrollmodelle und Kontrollinstanzen in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, Baden-Baden 1993, Zit.: „Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, (Fundstelle).“.

v. Münch, Ingo/ Kunig, Philipp/ Kämmerer, Axel/ Kotzur, Markus, Grundgesetz, Kommentar, Band 2: Art. 70 bis 146, 7. Aufl., München 2020, Zit.: „Bearbeiter, in: v. Münch u.a., GG, Bd. 2, 7. Aufl., (Fundstelle).“.

Nguyen, Alexander M., Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa, Anregungen für den Trilog zu Kap. VI bis VII der DSGVO, ZD 2015, S. 265 ff., Zit.: „Nguyen, Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa, ZD 2015, S. 265, (Fundstelle).“.

Paal, Boris P./ Pauly, Daniel A., Datenschutz-Grundverordnung -Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2021, Zit.: „Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl., (Fundstelle).“.

Petri, Thomas, Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung. Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung durch die Aufsichtsbehörden, ZD 2020, S. 81 ff., Zit.: „Petri, Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung, ZD 2020, S. 81, (Fundstelle).“.

Petri, Thomas, Neues Bayerisches Datenschutzrecht verabschiedet, ZD-Aktuell 2018, Zit.: „Petri, Neues Bayerisches Datenschutzrecht verabschiedet, ZD-Aktuell 2018, (Fundstelle).“.

Petri, Thomas/ Tinnefeld, Marie-Theres, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung, MMR 2010, S. 157 ff., Zit.: „Petri/Tinnefeld, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung, MMR 2010, S. 157, (Fundstelle).“.

Plath, Kai-Uwe, BDSG/DSGVO, Kommentar zu DSGVO, BDSG und den Datenschutzbestimmungen von TMG und TKG, 3. Aufl., Zit.: Bearbeiter, in: Plath, DSGVO BDSG, 3. Aufl., (Fundstelle).“.

Podlech, Adalbert, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung: Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 75 GG) zur Einführung einer Rahmenkompetenz für Datenschutz und eines Bundesdatenschutz-Rahmengesetzes, Berlin 1973, Zit.: „Podlech, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, (Fundstelle).“.

Podlech, Adalbert, Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Datenbanken, DÖV 1970, S. 473 ff., Zit.: „Podlech, Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Datenbanken, DÖV 1970, S. 473, (Fundstelle).“.

Reimer, Philipp, Verwaltungsdatenschutzrecht, Die behördliche Datenverarbeitung als Thema für das Allgemeine Verwaltungsrecht, DÖV 2018, S. 881 ff., Zit: „Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht, DÖV 2018, S. 881, (Fundstelle).“.

Ronellenfitsch, Michael, Fortentwicklung des Datenschutzes, Die Pläne der Europäischen Kommission, DuD 2012, S. 561 ff., Zit.: „Ronellenfitsch, Fortentwicklung des Datenschutzes, DuD 2012, S. 561, (Fundstelle).“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Roßnagel, Alexander/ Hornung, Gerrit, Die DS-GVO in den Startlöchern: Anfangszauber oder Reise ins Ungewisse?, MMR 2018, S. 197, Zit.: „Roßnagel/Hornung, Die DS-GVO in den Startlöchern: Anfangszauber oder Reise ins Ungewisse?, S. 197.“.

Roßnagel, Alexander/ Friedewald, Michael/ Hansen, Marit, Die Fortentwicklung des Datenschutzes, Zwischen Systemgestaltung und Selbstregulierung, Wiesbaden 2018, Zit.: „Bearbeiter, in: Roßnagel/Friedewald/Hansen, Die Fortentwicklung des Datenschutzes, (Beitrag), (Fundstelle).“.

Rüpke, Giselher/ v. Lewinski, Kai/ Eckhardt, Jens, Datenschutzrecht: Grundlagen und europarechtliche Neugestaltung, 1. Aufl., München 2018, Zit.: „Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., (Fundstelle).“.

Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl., München 2018, Zit: „Bearbeiter, in: Sachs, GG, 8. Aufl., (Fundstelle).“.

Sandner, Günther/ Spengler, Hans, Die Entwicklung der Datenverarbeitung von Hollerith Lochkartenmaschinen zu IBM Enterprise-Servern, 2006, Zit.: „Sandner/Spengler, Die Entwicklung der Datenverarbeitung von Hollerith Lochkartenmaschinen zu IBM Enterprise-Servern, (Fundstelle).“.

Schaar, Peter, Datenschutz muss mit einer Stimme sprechen!, DuD 2011, S. 756, Zit.: „Schaar, Datenschutz muss mit einer Stimme sprechen!, DuD 2011, S. 756, (Fundstelle).“.

Schaar, Peter, Datenschutz-Grundverordnung: Arbeitsauftrag für den deutschen Gesetzgeber, PinG 2016, S. 62 ff., Zit.: „Datenschutz-Grundverordnung: Arbeitsauftrag für den deutschen Gesetzgeber, PinG 2016, S. 62, (Fundstelle).“.

Schantz, Peter/ Wolff, Heinrich Amadeus, Das neue Datenschutzrecht: Datenschutz-Grundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz in der Praxis, München 2017, Zit.: „Bearbeiter, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, (Fundstelle).“.

Schmidt, Jan-Hinrik/ Weichert, Thilo, Datenschutz: Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen, Bonn 2012, Zit.: „Bearbeiter, (Beitrag), in: Schmidt/Weichert, Datenschutz, (Fundstelle).“.

Schmidt, Nicole, Bayerische Landesregierung befindet sich im Hinblick auf den beschlossenen „Bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) auf dem Holzweg, BvD-News, 3/2018, S. 5 f., Zit.: „Schmidt, Bayerische Landesregierung befindet sich im Hinblick auf den beschlossenen „Bayerischen Weg“ bei der Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) auf dem Holzweg, BvD-News, 3/2018, S. 5, (Fundstelle).“.

Schwartmann, Rolf/ Jacquemain, Tobias, Die DS-GVO und ihre Auswirkung auf die Bundesländer, RDV 2018, S. 65 ff., Zit.: „Schwartmann/Jacquemain, Die DS-GVO und ihre Auswirkung auf die Bundesländer, RDV 2018, S. 65, (Fundstelle).“.

Schweinoch, Joachim/ Geiger, Hansjörg, Bayerisches Datenschutzgesetz, Kommentar, Köln 1983 Zit.: „Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, (Fundstelle).“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Seidel, Ulrich, Datenbanken und Persönlichkeitsrecht: unter besonderer Berücksichtigung der amerikanischen Computer Privacy, Köln 1972 Zit.: „Seidel, Datenbanken und Persönlichkeitsrecht, (Fundstelle).".

Simitis, Spiros, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz, NJW 1997, S. 281 ff., Zit.: „Simitis, Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz, NJW 1997, S. 281, (Fundstelle).".

Simitis, Spiros, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602 ff., Zit.: „Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, (Fundstelle).".

Simitis, Spiros, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673 ff., Zit.: „Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, (Fundstelle).".

Simitis, Spiros/ Hornung, Gerrit/ Spiecker gen. Döhmann, Indra, Datenschutzrecht, DSGVO mit BDSG, 1. Aufl., Baden-Baden 2019, Zit.: „Bearbeiter, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., (Fundstelle).".

Specht, Louisa/ Mantz, Reto, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., München 2019, Zit.: „Bearbeiter, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., (Fundstelle).".

Spies, Axel, USA: Neues kalifornisches Datenschutzgesetz CCPA als Vorreiter, ZD-Aktuell 2018, Zit.: „Spies, USA: Neues kalifornisches Datenschutzgesetz CCPA als Vorreiter, ZD-Aktuell 2018, (Fundstelle).".

Stentzel, Rainer, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat, Rechtsstaatliche Risiken der ordnungsrechtlichen Dogmatik des Datenschutzrechts im privaten Bereich, PinG 2016, Zit.: „Stentzel, Der datenschutzrechtliche Präventionsstaat, PinG 2016, (Fundstelle).".

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980, Zit.: „Stern, Staatsrecht Band II, (Fundstelle).".

Sydow, Gernot, Europäische Datenschutzgrundverordnung, Kommentar., 2. Aufl., Baden-Baden 2018, Zit.: „Bearbeiter, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., (Fundstelle).".

Sydow, Gernot, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2020, Zit.: „Bearbeiter, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., (Fundstelle).".

Taeger, Jürgen, Vorschriften zur staatlichen Aufsicht bei Datenschutz-Kontrollstellen verstoßen gegen EU-Recht, Kommentar, K&R 2010, S. 326 ff., Zit.: „Taeger, Kommentar zu EuGH C-518/07, K&R 2010, S. 326, (Fundstelle).".

Taeger, Jürgen/ Gabel, Detlev, DSGVO – BDSG, Kommentar, 3. Aufl., Frankfurt 2019 Zit.: „Bearbeiter, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., (Fundstelle).".

Thiel, Barbara, DSK – starke Stimme für den Datenschutz, Geschichte und Schwerpunkte der Datenschutzkonferenz seit 2016, ZD 2020, S. 93, Zit.: „Thiel, DSK – starke Stimme für den Datenschutz, ZD 2020, S. 93, (Fundstelle).".

Thomé, Sarah, Reform der Datenschutzaufsicht: Effektiver Datenschutz durch verselbstständigte Aufsichtsbehörden, Wiesbaden 2015, Zit.: „Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, (Fundstelle).".

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Thomé, Sarah, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130 ff., Zit.: „Thomé, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, S. 130, (Fundstelle).“.

Tinnefeld, Marie-Theres, Das Verhältnis von DS-GVO und nationalen kirchlichen Sonderregelungen, Anforderungen an das kirchliche Selbstbestimmungsrecht, ZD 2020, S. 145 ff., Zit.: „Tinnefeld, Das Verhältnis von DS-GVO und nationalen kirchlichen Sonderregelungen, S. 145, (Fundstelle).“.

Tinnefeld, Marie-Theres/ Buchner, Benedikt/ Petri, Thomas/ Hof, Hans-Joachim, Einführung in das Datenschutzrecht, Datenschutz und Informationsfreiheit in Europäischer Sicht, 7. Aufl., Berlin, Boston 2020, Zit.: „Bearbeiter, in: Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., (Fundstelle).“.

van Rienen, Wolfgang, Frühformen des Datenschutzes? – Die historische Entwicklung der Amtsverschwiegenheit vom Beginn der Neuzeit bis zur Datenschutzgesetzgebung als Beispiel einer Beschränkung der verwaltungsinternen Informationsweitergabe, Bonn 1985, Zit.: „van Rienen, Frühformen des Datenschutzes?, (Fundstelle).“.

Vollkommer, Max, Datenverarbeitung und Persönlichkeitsschutz: Beiträge zu aktuellen Problemen des Datenschutzes in Recht und Praxis, Erlangen-Nürnberg 1986, Zit.: „Bearbeiter, Beitrag, in: Vollkommer, Datenverarbeitung und Persönlichkeitsschutz, (Fundstelle).“.

Wilde, Christian Peter/ Ehmann, Eugen/ Niese, Markus/ Knoblauch, Anton, Datenschutz in Bayern, Bayerisches Datenschutzgesetz, Datenschutz-Grundverordnung, Kommentar und Handbuch für Datenschutzverantwortliche, Zit.: „Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, (Lfg.), (Fundstelle).“.

Will, Michael, Brauchen wir eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht? Überlegungen zu den Zentralisierungsforderungen der Datenethikkommission und in Zeiten der Corona-Krise, DuD 2020, S. 369 ff., Zit.: „Will, Brauchen wir eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht, DuD 2020, (Fundstelle).“.

Wind, Irene, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich: eine Untersuchung über die Tätigkeit der Datenschutz-Aufsichtsbehörden, Frankfurt 1994, Zit.: „Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, (Fundstelle).“.

Wolff, Heindrich Amadeus/ Brink, Stefan, BeckOK Datenschutzrecht, Zit.: „Bearbeiter in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, (Fundstelle).“.

Wolff, Heinrich Amadeus, Dogmatische Umsetzungsfragen der europäischen Datenschutzreform aus Sicht der Länder, BayVBl. 2017, S. 797 ff., Zit.: „Wolff, Dogmatische Umsetzungsfragen der europ. Datenschutzreform aus Sicht der Länder, BayVBl. 2017, S. 797, (Fundstelle).“.

Zikesch, Philipp/ Kramer, Rudi, Die DS-GVO und das Berufsrecht der Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, Datenschutz bei freien Berufen, ZD 2015, S. 565 ff., Zit.: „Zikesch/Kramer, Die DS-GVO und das Berufsrecht der Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, ZD 2015, S. 565, (Fundstelle).“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zöllner, Dieter, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem: Grundsatzfragen der Datenschutzkontrolle, Berlin 1995, Zit.: „Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, (Fundstelle).“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748928584, am 17.11.2024, 10:44:59
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb