

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

24.05.2012/SN/sue

Bundesministerium des Innern
Herrn Dr. Daniel Meltzian
Projektgruppe Reform des Datenschutzes
in Deutschland und Europa

per E-Mail: daniel.meltzian@bmi.bund.de
pgds@bmi.bund.de

Ansprechpartner für den Deutschen Städte-
tag:
Hauptreferentin Regine Meißner
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-249
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-709
E-Mail: regine.meissner@staedtetag.de
Aktenzeichen: 30.87.03 D

Ansprechpartner für den Deutschen Land-
kreistag: Referent Dr. Klaus Ritgen
Tel.-Durchwahl: - 030/ 590097-321
Fax-Durchwahl: - 030/ 590097-400
E-Mail: klaus.ritgen@landkreistag.de

Ansprechpartner für Deutschen Städte-
und Gemeindebund
Referatsleiter Ulrich Mohn
Tel.-Durchwahl: 030/77307-211
Fax-Durchwahl: 030/ 77307-255
E-Mail: ulrich.mohn@dstgb.de

Vorschlag der EU-Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung vom 25.01.2012 hier: Vorläufige Stellungnahme

Ihre E-Mail vom 05.04.2012

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Dr. Meltzian,

wir danken Ihnen für die Übersendung des Vorschlages der EU-Kommission für eine Daten-
schutz-Grundverordnung, Stand 25.01.2012, und nehmen hierzu nach Rücksprache mit
Datenschutzbeauftragten unserer Mitglieder wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliches

Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Entwurf einer Datenschutz-Grundverord-
nung vom 25.01.2012 sieht eine umfassende Reform des EU-Datenschutzrechts vor, die mit
weitreichenden Änderungen für das gesamte Recht des Datenschutzes verbunden ist. Dabei
sind insbesondere auch die Aufgaben der Kommunen betroffen.

Der Entwurf soll die Richtlinie 95/46/EG ersetzen (Art. 88 Abs. 1 E-DS-GVO) und an ihrer
Stelle unmittelbare Wirkung im gesamten Gebiet der Europäischen Union entfalten.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist dem vorgeleg-
ten Verordnungsentwurf in seiner jetzigen Form nicht zuzustimmen. Wir schließen uns

insoweit der Auffassung des Bundesrates an und verweisen insbesondere auf die Ausführungen unter Ziff. 2 seines Beschlusses vom 30.03.2012 (Drucksache 52/12).

Eine EU-weite Datenschutzregelung sollte lediglich einen europäischen Mindeststandard im Bereich des Datenschutzes schaffen. Den Mitgliedstaaten muss nicht nur die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre bereits vorhandenen Datenschutzgesetze beizubehalten, sondern ein europaweites Regelwerk sollte in jedem Falle Öffnungsklauseln für eigene Gesetze in den Mitgliedstaaten beinhalten.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Datenschutzregelungen auf Bundes- und Landesebene in Deutschland ein hohes Niveau besitzen, das in vielen Bereichen über die von der EU geforderten Standards hinausgeht. Sowohl im öffentlichen als auch im nichtöffentlichen Datenschutzrecht bestehen in Deutschland differenzierte und rechtssicherheitvermittelnde Datenschutzregelungen. Diese müssen auf ihrem hohen Niveau beibehalten werden, insbesondere in Bereichen, in denen ein Schutz besonders sensibler Daten gefordert ist. Die EU-Datenschutz-Grundverordnung in ihrer jetzigen Form würde diese Regelungen nicht nur verdrängen, sondern auch über die Grundverordnung hinausgehende Datenschutzstandards grundsätzlich verbieten.

Es ist zu befürchten, dass nicht nur die in den Mitgliedstaaten geschaffenen allgemeinen Datenschutzgesetze, sondern auch die konkret ausgestalteten bereichsspezifischen Regelungen verdrängt werden. Diese prägen aber nach den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts die Gestaltung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wesentlich, haben aber trotz dieser Bedeutung im Entwurf der Kommission bisher keine Normierung gefunden. Diese Verletzung des Subsidiaritätsprinzips im vorgelegten Verordnungsentwurf zeigt sich insbesondere in folgenden Sachverhalten:

II. Im Einzelnen:

1. Öffentliche Verwaltungen im sachlichen Anwendungsbereich

Der von der Kommission vorgelegte Entwurf erkennt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, seien sie zentral oder föderal ausgeprägt, nicht in die Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union fällt. Öffentliche Verwaltungen sind daher vom sachlichen Anwendungsbereich einer Datenschutz-Grundverordnung auszunehmen, um das Subsidiaritätsprinzip nicht zu verletzen. Der Entwurf sieht zwar für diesen Bereich und für die Verarbeitung von Daten zur Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse die Befugnis zum Erlass mitgliedstaatlicher Regelungen vor (Art. 6 Abs. 3 Satz 1 lit. b) i.V.m. 6 Abs. 1 lit. e) E-DS-GVO). Diese wird aber durch spezifische unionsrechtliche Anforderungen wieder so eingegrenzt, dass praktisch keine eigenständigen Regelungsbefugnisse im Bereich der Datenverarbeitung öffentlicher Verwaltungen verbleiben (Art. 6 Abs. 3 Satz 2 E-DS-GVO). Danach muss die einzelstaatliche Regelung ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter erforderlich sein, den Wesensgehalt des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten wahren und in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Verarbeitung verfolgten legitimen Zweck stehen.

Darüber hinaus ist in dem Entwurf zur Gewährleistung des freien Datenverkehrs auch jegliche über die Verordnung hinausgehende nationale Datenschutzregelung untersagt (Art. 1 Abs. 3 E-DS-GVO). Mit dieser Vorgabe sind – zum Schutz der Belange des Binnenmarkts – über die Grundverordnung hinausgehende Datenschutzstandards grundsätzlich verboten. Eine Prüfung, ob ein höherer Datenschutzstandard die Belange des Binnenmarkts überhaupt berühren kann,

ist nicht vorgesehen. Dabei verkennt der Entwurf, dass gerade bei der Datenverarbeitung im Bereich der öffentlichen Verwaltung (wie z.B. im Sozialdatenschutzrecht) mit restriktiveren Verfahrensregelungen höhere Datenschutzstandards zum Schutz besonders sensibler Daten denkbar sind, ohne dass Belange des Binnenmarkts beeinträchtigt werden. Im Ergebnis verdrängt die Grundverordnung die bestehenden mitgliedstaatlichen bereichsspezifischen Regelungen mit dem gleichzeitigen Verbot neuer einzelstaatlicher Regelungen und verweist bei einer kurzen Übergangszeit von nur zwei Jahren (Art. 91. Abs. 1 E-DS-GVO) auf zukünftig noch durch die EU zu erlassene bereichsspezifische Rechtsakte.

2. Verdrängung bereichsspezifischer Regelungen

Die Datenschutz-Grundverordnung ist trotz des allumfassenden Geltungsanspruchs ungeeignet, eine für nahezu alle Bereiche geltende umfassende Regelung des Datenschutzes zu gewährleisten, und verletzt insoweit die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Als Folge ihres sehr hohen Abstraktionsniveaus, welches tatbestandliche Anforderungen generalisiert und gleichzeitig die durch langjährige Rechtsfortbildung sehr differenziert ausgestalteten Regelungen des nationalen Datenschutzes nivelliert, verweist der Entwurf auf zukünftig durch die EU zu erlassene Rechtsakte für den bereichsspezifischen Datenschutz. So enthält er vielfältige Ermächtigungen zum Erlass delegierter Rechtsakte und Durchführungsbestimmungen durch die EU-Kommission, die sämtliche Bereiche des Datenschutzes von der Zulässigkeit bis hin zu Transparenz-, Sicherheits- und Organisationsanforderungen erfassen sollen. Die Grundverordnung verdrängt damit auch die bisher unter Beachtung des Binnenmarktes (Art. 1 E-DS-GVO) dem deutschen Gesetzgeber verbliebenen Kernbereiche deutschen Datenschutzrechts. Besonders zu erwähnen sind hier der Sozialdatenschutz oder der Datenschutz im Ausländer-, Melde- oder Schulrecht. Gerade die Vielzahl vorgesehener Ermächtigungen zum Erlass delegierter Rechtsakte, die weit über die Rechtsetzungskompetenzen des Art. 16 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hinausgeht, offenbart das langfristige Ziel des europäischen Gesetzgebers, eine verbindliche Vollregelung des europäischen Datenschutzes zu schaffen. Dieses Ziel einer Vollharmonisierung des europäischen Datenschutzrechts könnte allerdings auch über Richtlinien erreicht werden und würde dabei gleichzeitig Raum zur Konkretisierung auslegungsfähiger Tatbestandsmerkmale lassen. Das wäre aus der Sicht der Kommunen die bessere Lösung.

Im Ergebnis hat das hohe Abstraktionsniveau in Kombination mit der Verdrängung nahezu aller bereichsspezifischer Regelungen zur Folge, dass viele Rechtsunsicherheiten entstehen und nicht abgesehen werden kann, welche bereichsspezifischen Regelungen erlassen werden sollen. Unabhängig von noch zu treffenden politischen Entscheidungen, die den weiteren Gesetzgebungsprozess in den spezifischen Bereichen des Datenschutzes maßgeblich beeinflussen werden, ist auch eine zeitnahe Umsetzung innerhalb der kurzen Übergangsfrist von nur zwei Jahren zweifelhaft.

3. Verkürzung des Rechtsschutzes

Die Nivellierung der bereichsspezifischen Regelungen der Mitgliedstaaten verkürzt den national gewährleisteten Rechtsschutz der Betroffenen. In vielen Bereichen, insbesondere aber im Bereich des Schutzes des Persönlichkeitsrechts und der sonstigen Grundrechtsausübung, behindert die Grundverordnung mit dem bloßen Verweis auf delegierte Rechtsakte eine datenschutzgerechte Praxis, indem das gegenwärtig erreichte Niveau zurückgefahren wird. Jedenfalls bis zum Erlass detaillierter Regelungen wird das Datenschutzrecht mit vielfältigen Rechtsunsicherheiten belastet, wenn die innerstaatlichen Regelungen nach nur zweijähriger Übergangszeit nicht mehr anwendbar sein sollten, ohne dass die Grundverordnung neue Regelungen schafft. Das von der Kommission betonte Ziel, die Rechtssicherheit für Wirtschaft und

Staat bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu erhöhen, wird damit nach unserer Auffassung tatsächlich verfehlt.

4. Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht

Das in der Grund-Verordnung vorgesehene Kohärenzverfahren (Art. 57 ff., dabei insbesondere Art. 60 f. E-DS-GVO) ist nicht mit der in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 AEUV vorgesehenen Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden vereinbar. Die der Kommission zugesprochenen Befugnisse, welche die Aussetzung von Verfahren der Datenschutzaufsicht erlauben, eröffnen unmittelbare Möglichkeiten der Einflussnahme, wobei nicht auszuschließen ist, dass die Entscheidung zur Einflussnahme durch andere Exekutivaufgaben der Kommission beeinflusst wird. Aber bereits die bloße Möglichkeit der (politischen) Einflussnahme konterkariert das aufgestellte Gebot der völligen Unabhängigkeit der Datenschutzkontrollstellen.

5. Behördlicher Datenschutzbeauftragter

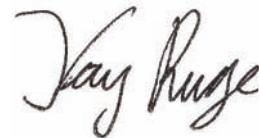
Beim Datenschutzbeauftragten (Art. 35 ff. E-DS-GVO) auf der Ebene der verantwortlichen Stellen liegt in dem Verzicht auf einen Vertreter und in der grundsätzlichen Befristung ein Rückschritt gegenüber der gegenwärtigen Praxis. Zudem ist national nicht in allen Bundesländern die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten auf kommunaler Ebene obligatorisch. Angesichts dessen greifen die entsprechenden Normierungen des Entwurfs in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten ein.

Nach alledem scheint uns ein dringender Diskussionsbedarf notwendig. Wir wären Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie unsere Argumente im Rahmen des weiteren Verfahrens einbringen könnten. Wir behalten uns eine weitergehende Stellungnahme vor und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Manfred Wienand
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes