

# Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 der EU-Datenschutzrichtlinie (RL 95/46/EG – DSRL) regelt die Unabhängigkeit der Datenschutzkontrollstellen in den EU-Mitgliedsstaaten. Nach Auffassung der EU-Kommission setzt eine „völlige Unabhängigkeit“ i.S.d. DSRL Regelungen voraus, die eine institutionelle, funktionelle und materielle Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden in allen Bereichen gewährleisten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH), dem die authentische Auslegung des EU-Rechts obliegt, hat in seiner Entscheidung vom 9. März 2010 diese Auffassung bestätigt: „These authorities shall act with complete independence in exercising the functions entrusted to them.“ Das Gericht hat festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland durch ihre Ausgestaltung der „Datenschutzaufsicht“ die Vorgabe der völligen Unabhängigkeit der Kontrollstellen nicht erfüllt hat.<sup>1</sup> Es hat sich insbesondere wegen der Binnenmarktrelevanz des freien Datenverkehrs mit der Datenschutzaufsicht befasst. Angesichts des grundsätzlich gleichen Schutzstandards für den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Bereich in der DSRL sind die Maßstäbe für beide Bereiche vergleichbar.

## Kontrollstellen in der Bundesrepublik Deutschland

### a. Aufteilung

Art. 28 Abs. 1 Satz 1 DSRL sieht vor, dass „eine oder mehrere öffentliche Stellen“ („one or more public authorities“) beauftragt werden, die Umsetzung der Datenschutzregelungen zu überwachen. Die Trennung der Datenschutzkontrollstellen des Bundes und der Länder entspricht der föderalen Struktur in Deutschland. Fraglich ist jedoch, ob die Aufteilung der Datenschutzkontrolle im öffentlichen und

nicht-öffentlichen Bereich noch mit einem effektiven Datenschutz vereinbar ist. Die Datenverarbeitung ist häufig nicht mehr nur einem Gebiet zuzuordnen, so dass sich Überschneidungen und Doppelzuständigkeiten ergeben, insb. im Gebiet der Daseinsvorsorge.<sup>2</sup> Zur Behebung von Defiziten im Sozialdaten- und Beschäftigtendatenschutz wird insb. im Schrifttum die Zusammenlegung der unabhängigen Datenschutzkontrolle im öffentlichen Bereich mit der weisungsgebundenen Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich innerhalb einer Behörde gefordert.<sup>3</sup> Bislang sind der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und acht von sechzehn Datenschutzbeauftragten der Länder für beide Sektoren zuständig (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein; in Schleswig-Holstein ist der Landesbeauftragte Leiter einer Anstalt des öffentlichen Rechts (ULD)). In Baden-Württemberg und im Saarland bahnt sich ebenfalls eine Kombination an.

### b. Anbindung

Problematisch ist die Anbindung einer nicht-öffentlichen Kontrolle bei der Innenverwaltung.<sup>4</sup> Sie ist dann von anderen konkurrierenden Einflüssen abhängig, wenn sie bspw. beim Regierungspräsidium angesiedelt und damit in den Entscheidungsstrang der Regierung integriert ist, bis hin zur Fachaufsicht, also Anweisungen folgen muss. Eine Ausnahme bildet Bremen, wo der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auch im nicht-öffentlichen Bereich keiner Aufsicht unterliegt, sondern dem Parlament angegliedert und ihm rechenschaftspflichtig ist.

## Das Erfordernis „völlige Unabhängigkeit“ i.S.d. DSRL

Der EuGH untersagt ausdrücklich „die staatliche Aufsicht gleich welcher Art“ (Rdnr. 32). Das Gericht betont, dass Art. 28 DSRL „jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar“ verbietet, „durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, erfüllen“ (Rdnr. 30). Damit stellt das Gericht klar, dass Datenschutzkontrollstellen in der EU weder einer Fachaufsicht noch einer Rechtsaufsicht unterworfen werden können. Mit dieser „Freistellung“ sind die Dienstaufsicht durch ein anderes Staatsorgan sowie deren Entscheidungsbefugnisse über dienstrechtliche Angelegenheiten der beschäftigten Mitarbeiter/innen schwerlich vereinbar. Fraglich ist allerdings, ob diese Forderungen mit den fundamentalen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes in Einklang gebracht werden können.

## Verfassungsrechtliche Zuordnung der Datenschutzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland

Zu den Staatsstrukturprinzipien in Deutschland gehört das Prinzip der Gewaltentrennung, d.h. die Verteilung der Staatsgewalt auf besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung i.S.v. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Datenschutzkontrollstellen werden bislang überwiegend der Verwaltung zugeordnet, die grundsätzlich der Verantwortung und Kontrolle eines/er Ministers/in untersteht. Unter dem Stichwort „ministerialfreier Raum“ wird in der Staatsrechtswissenschaft und Praxis eine Ant-

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 9.3.2010 – C-518/07, DuD 2010, 335 ff.

<sup>2</sup> Kritisch dazu Schild (in diesem Heft).

<sup>3</sup> Vgl. Ronellenfitsch, DVBl. 2010, 401 ff. S.a. Beisenherz/Tinnefeld, DuD 2010, 221 ff.

<sup>4</sup> Petri/Tinnefeld, MMR 2010, 157.

wort gesucht, ob und in welchem Umfang Ausnahmen von dem Prinzip der Mitverantwortlichkeit zulässig sind.

Das Bundesverfassungsgericht<sup>5</sup> hat mehrfach ausgeführt, dass das in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“) verankerte Demokratieprinzip ministerialfreie Räume unter bestimmten Voraussetzungen zulässt. Danach kann die institutionelle Unabhängigkeit ministerialfreien Staatsorganen bzw. hier den Datenschutzinstanzen dann verliehen werden, wenn sie unmittelbar durch parlamentarische Gremien oder das Parlament selbst gewählt werden. Funktionell kommt es allerdings darauf an, dass eine hinreichende parlamentarische Kontrolle besteht und Verantwortlichkeitsbezüge durch organisatorische Maßnahmen im parlamentarischen Bereich hergestellt werden, etwa durch die Bildung eines permanenten Kontrollausschusses

und die Aufwertung der Berichtspflicht gegenüber dem Parlament.<sup>6</sup>

### **Konsequenzen aus der EuGH-Entscheidung für die Neugestaltung der Datenschutzkontrolle**

Die Datenschutzkontrollen in Europa müssen i.S.d. EuGH den Anforderungen an einen Datenschutz „in völliger Unabhängigkeit“ genügen. In ihrer Entschließung vom 17./18. März 2010 hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die Anforderungen noch einmal konkretisiert. Die völlige Unabhängigkeit ist an folgende Voraussetzungen gebunden:

- ◆ Freiheit von jeglicher unmittelbarer oder mittelbarer Einflussnahme Dritter
- ◆ keine Fach- und Rechtsaufsicht
- ◆ keine Einflussnahme seitens kontrollierter Stellen
- ◆ ausreichende Eingriffs- und Durchsetzungsbefugnisse
- ◆ Entscheidungshoheit über Personal, Haushalt und Organisation.

In der Bundesrepublik Deutschland muss der Datenschutz nicht nur im öffentlichen, sondern auch im nicht-öffentlichen Bereich von Instanzen wahrgenommen werden, die demokratisch legitimiert sind und einer permanenten parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Darüber hinaus bietet sich bei der Neugestaltung der Datenschutzkontrolle eine Zusammenlegung der noch getrennten Datenschutzaufsicht und Datenschutzkontrolle an, um Transparenz und Bürgerfreundlichkeit des Datenschutzes zu gewährleisten.

---

<sup>6</sup> Petri/Tinnefeld, MMR 2010, 157 (161); siehe aber Stellungnahme der Bundesregierung vom 13.02.2007, Anlage 1 zu Bbg LT-DRS 4/5104, S. 6/9, die eine Weisungsgebundenheit bei Eingriffen in die Rechte der Bürger/innen und Unternehmen fordert.

---

<sup>5</sup> BVerfGE 9, 268, 282; E 83, 60; E 93, 37.