

**Deutscher Bundestag
Innenausschuss
18. WP**

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)193

**Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
im Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund durch Errichtung einer obersten Bundesbehörde (Drs. 18/2848)

Der Ausschuss wolle beschließen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 9 Buchstabe f wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Der oder dem Bundesbeauftragten ist im Bundeshaushalt die für die Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.“

- b) Der bisherige Satz 2 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Die oder der Bundesbeauftragte hat einen Dienstsitz in Bonn und einen Dienstsitz in Berlin. Die oder der Bundesbeauftragte kann Außenstellen einrichten.“

2. Nummer 10 wird wie folgt geändert:

- a) In Buchstabe f Doppelbuchstabe bb wird das Semikolon und der nachfolgende Satzteil durch einen Punkt ersetzt.
- b) Buchstabe g Doppelbuchstabe aa wird wie folgt gefasst:

„aa) Die oder der Bundesbeauftragte darf als Zeugin oder Zeuge aussagen. Die oder der Bundesbeauftragte sieht nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Aussage im Einzelfall jedoch ganz oder teilweise ab, sofern dies aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn die Aussage zur Folge haben würde, dass

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet würde,
2. Grundrechte verletzt würden oder
3. der Kernbereich der Entscheidungsfindung der Bundes- oder einer Landesregierung insbesondere bei laufenden Regierungsgeschäften beeinträchtigt würde.

Die oder der Bundesbeauftragte darf jedoch stets aussagen, wenn das durch eine Aussage beförderte öffentliche Interesse an der Aufklärung von Rechtsverletzungen oder vergleichbaren Missständen überwiegt.“

3. Nummer 11 Buchstabe c wird wie folgt geändert:

a) Nach Doppelbuchstabe bb wird folgender Doppelbuchstabe cc eingefügt:

„cc) Nach Absatz 1 Satz 3 wird folgender Satz eingefügt: „Davon unbeschadet ist der oder dem Bundesbeauftragten Einsicht in G10-Erkenntnisse zu gewähren, soweit auf der Grundlage von

durch G10-Maßnahmen erlangten Daten weitere Datenverarbeitungsvorgänge vorgenommen wurden, die der Kontrolle des Bundesbeauftragten unterliegen.“

b) Der bisherige Doppelbuchstabe cc wird Doppelbuchstabe dd.

4. Nummer 13 wird wie folgt geändert:

a) Buchstabe a wird wie folgt gefasst: „In der Überschrift werden nach dem Wort „Aufgaben“ die Wörter „und Rechte der oder“ eingefügt.“

b) Nach Buchstabe d Doppelbuchstabe aa wird folgender Doppelbuchstabe bb eingefügt:

„bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Die oder der Bundesbeauftragte ist bei allen Vorhaben, die ihre oder seine Belange berühren, frühzeitig zu beteiligen.“

c) Der bisherige Doppelbuchstabe bb wird Doppelbuchstabe cc und wird wie folgt gefasst:

„cc) In Satz 3 werden vor den Wörtern „den Bundesbeauftragten“ die Wörter „die Bundesbeauftragte oder“ eingefügt.“

Begründung:

Die vorgeschlagenen Änderungen sind nicht abschließend. Der Änderungsantrag beinhaltet, unbeschadet weiteren Reformbedarfs zur Gewährleistung der verfassungs- und europarechtlich erforderlichen effektiven Datenschutzaufsicht, nur einige zentrale Änderungen, die zur Herstellung der völligen Unabhängigkeit des oder der Bundesbeauftragten zwingend und kurzfristig zu erfolgen müssen.

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a:

Die Wahrnehmung der nach Unions- und Verfassungsrecht notwendigen Aufgaben der Datenschutzkontrolle erfordert, dass eine hierfür notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung steht. Bisher war dies, allerdings noch gegenüber dem Bundesinnenministerium, in § 22 Abs. 5 Satz 3 BDSG gesetzlich verankert. Durch die gesetzlich neu bestimmte Unabhängigkeit ist es erforderlich und auch geboten, dieses Gebot als Voraussetzung für eine effektive Datenschutzkontrolle direkt gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber gesetzlich fest zu schreiben.

Zu Buchstabe b:

Es wird klargestellt, dass die oder der Bundesbeauftragte Dienstsitze in Bonn und Berlin hält. Darüber hinaus wird klargestellt, dass – entsprechend § 2 Abs. 1 Satz 2 BRHG für den Bundesrechnungshof – die oder der Bundesbeauftragte Kraft ihrer oder seiner Organisationshoheit Außenstellen neu einrichten kann. Bedarf nach einer weiteren Außenstelle in Brüssel kann sich insbesondere im Hinblick auf die Europäisierung der Datenschutzkontrolle ergeben.

Zu Nummer 2:

Eine effektive und völlig unabhängige Datenschutzkontrolle ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch des Europäischen Gerichtshofes ein unverzichtbares Instrument des Grundrechtsschutzes und zur Kontrolle der Einhaltung von gesetzlichen Datenschutzvorschriften. Zentrale Voraussetzung für die Effektivität der Datenschutzkontrolle ist die völlige Unabhängigkeit der Kontrollstellen. Deutschland ist zur Einrichtung völlig unabhängiger Kontrollstellen durch das Zusatzprotokoll 1 (2001) zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr und durch Europarecht verpflichtet (siehe Art. 16 Absatz 2 AEUV, Art. 8 Absatz 3 der EU-Grundrechtecharta so-

wie Art. 28 der EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, siehe zur Unabhängigkeit auch EuGH, Urteile vom 9. März 2010, Rs. C-518/07 und vom 16. 10. 2012, Rs. C-614/10). Der EuGH hat bereits in seinem Urteil aus dem Jahr 2010 die Rolle der Datenschutzkontrollstellen als unabhängige Hüter der Grundrechte hervorgehoben und festgestellt, dass die erforderliche völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle nur dann gegeben ist, wenn die betreffende Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln kann und jeglicher mittelbaren und unmittelbaren Einflussnahme von außen – und auch der bloßen Gefahr politischer Einflussnahme – entzogen ist. Nicht mit der erforderlichen Unabhängigkeit vereinbar sind die Vorschriften, die die Möglichkeiten des/der Bundesbeauftragten, gerichtlich oder außergerichtlich auszusagen, übermäßig beschränken bzw. vom Einvernehmen der Bundesregierung – oder für ehemalige Bundesbeauftragte von einem Einvernehmen mit der oder dem aktuellen Bundesbeauftragten – abhängig machen wollen.

Zu Buchstabe a:

Es ist inkonsequent, es aus Gründen der zu stärkenden Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle ins Ermessen des oder der amtierenden Bundesbeauftragten zu stellen, ob sie oder er vor Gericht oder außergerichtlich aussagt, bei den Amtsvorgängerinnen oder Amtsvorgängern die Aussage jedoch von einer Genehmigung der Amtsinhaberin bzw. des Amtsinhabers abhängig zu machen. Gerade wenn es um die Aufklärung von Sachverhalten geht, die in die Amtszeit von inzwischen ausgeschiedenen Bundesbeauftragten geht, steht zu befürchten, dass z.B. durch Rücksichtnahmen der oder des Amtsinhabers auf die Mehrheit, die sie oder ihn gewählt hat, die Entscheidung zur Aussagegenehmigung beeinflussen könnten. Wie die oder der aktuelle Bundesbeauftragte entscheiden daher auch die Amtsvorgängerinnen und Amtsvorgänger nach eigenem Ermessen und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen über gerichtliche und außergerichtliche Aussagen.

Zu Buchstabe b:

Von gerichtlichen oder außergerichtlichen Aussagen des oder der Bundesbeauftragten ist regelmäßig zu erwarten, dass sie einen wesentlichen Beitrag zur Aufklärung von Rechtsverstößen oder vergleichbaren Missbräuchen im Umgang mit personenbezogenen Daten haben. Wie der EuGH hervorgehoben hat, kann nicht ausgeschlossen werden, dass staatliche Stellen, die die Aufsicht ausüben, ein Interesse an der Nichteinhaltung der Datenschutzvorschriften haben (EuGH, Rs. C-518/07, Rn. 35). Deshalb hat der EuGH die völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle gefordert. Dazu gehört auch, dass die oder der ehemalige oder amtierende Bundesbeauftragte frei von einer Genehmigung o.ä. durch die Bundesregierung nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheidet, ob sie oder er vor Gericht oder einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss aussagt. Dabei hat sie oder er die durch die Verfassung gezogenen Grenzen zu beachten. Es ist jeweils eine Abwägung zwischen der Schwere der möglichen Gefährdungen oder Beeinträchtigungen und dem öffentlichem Interesse an der Aufklärung vorzunehmen.

Im Lichte der Funktion des oder der Bundesbeauftragten als völlig unabhängige(r) Hüter(in) der Grundrechte (siehe EuGH Rs. C-518/07, Rn. 35), deren effektive Kontrolle verfassungskonforme Datenverarbeitung erst möglich macht (BVerfG, Urteil vom 24. 4. 2013, 1 BvR 1215/07, Rn. 207) kommt der oder dem Bundesbeauftragten eine im Gesetz ausdrücklich zu benennende Aufklärungsfunktion zu. Diese besondere Aufklärungsfunktion im Interesse des Grundrechtsschutzes hat die oder der BfDI im Rahmen der Ermessensentscheidung über ihre oder seine Aussage auch von verfassungswegen zu berücksichtigen.

Aus dem Gewaltenteilungsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht einen sogen. „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ abgeleitet, der eine grundsätzlich nicht ausforschbare Entscheidungsfindung der Regierung anerkennt (zuletzt BVerfG, Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, Rn. 136 ff.) Der Begriff „Kernbereich der Entscheidungsfindung“

macht klarer als der Begriff des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“, dass es hier allein um den Schutz des Willensbildungsprozesses geht und nicht etwa um Geheimhaltungsbefugnisse aus Sicherheitsgründen o.ä., so dass er für die Gesetzesanwendung aufgrund seiner höheren Bestimmtheit zu bevorzugen ist. Das Gericht hat weiterhin betont, dass die Regierung weder bei abgeschlossenen noch bei laufenden Vorgängen pauschal Informationen verweigern kann. Vielmehr kommt es jeweils auf eine Abwägung an, wobei nach der Rechtsprechung die „Informationsinteresse ... besonders hohes Gewicht zu [kommt], soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht“ (BVerfG, Beschl. v. 30.3.2004 – 2 BvK 1/01, 2. Leitsatz). Übertragen auf Aussagen durch die oder den Bundesbeauftragten bedeutet dies, dass z.B. gravierende Missstände bei Geheimdiensten, die eine massenhafte Grundrechtsverletzung befürchten lassen, auch Aussagen über laufende Regierungsgeschäfte rechtfertigen können, obwohl dies bis zu einem gewissen Grad die Funktionsfähigkeit von Regierungshandlungen tangieren könnte. Auch ohne dass die oder der Bundesbeauftragte einer Aussagegenehmigungspflicht unterworfen wird, besteht aufgrund allgemeiner strafrechtlicher Bestimmungen eine hinreichende rechtliche Absicherung im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Grenzen von gerichtlichen und außergerichtlichen Aussagen. Sofern die oder der Bundesbeauftragte aus der Kontrolltätigkeit Anhaltspunkte dafür hat, dass Informationen den Kernbereich der Entscheidungsfindung betreffen, wird zur weiteren Abklärung ohnehin eine Konsultation der Bundesregierung erforderlich sein, um den Sachverhalt genauer aufzuklären. Eine solche Konsultation kann auch durch die oder den ehemalige Bundesbeauftragte(n) erfolgen.

Zu Nummer 3:

Die Änderung schließt eine Lücke in der Datenschutzkontrolle. Bislang wurden bestimmte personenbezogene Daten, die in den Zuständigkeitsbereich der G-10-Kommission fallen, in der Praxis pauschal der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten entzogen. Dadurch ist es z.B. zu Kontrolllücken bei in der Anti-Terror-Datei gespeicherten Daten gekommen. In zu weiter Auslegung aufgrund von § 24 Abs. 2 Satz 3 BDSG wurde dem oder der Bundesbeauftragten die Einsicht in G10-Erkenntnisse auch insoweit verwehrt, als darauf fußende weitere Datenverarbeitungsvorgänge an sich seiner gesetzlichen Kontrollkompetenz unterlagen. Damit war u.a. die Prüfung der die Speicherung in der Anti-Terror-Datei legitimierenden Voraussetzungen nach §§ 2 und 3 ATDG durch die oder den Bundesbeauftragten nicht möglich. Aber auch eine Kontrolle der weiteren Datenverarbeitungsvorgänge durch die G-10-Kommission war in diesen Fällen nicht möglich. Denn deren Prüfkompetenz beschränkt sich auf die nach dem G 10 erlangten Daten und erfasst nicht die weitere Kette der Datenverarbeitung. Zur Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Speicherung in der Anti-Terror-Datei ist aber regelmäßig eine Gesamtbewertung der vorhandenen – auch nicht dem G 10 unterfallenden – Informationen erforderlich. Ähnliche Probleme bestehen bei nachrichtendienstlichen Ausschreibungen im Schengener Informationssystem. Folglich bestehen insoweit bislang kontrollfreie Räume. Die vorgeschlagene Änderung beschränkt in keiner Weise die Kontrollkompetenz der G10-Kommission, stellt jedoch gesetzlich klar, dass dem BfDI Einsicht in G10-Erkenntnisse zu gewähren ist, soweit dies zur Wahrnehmung der ihm obliegenden Kontrolle der weiteren Verarbeitungskette erforderlich ist.

Zu Nummer 4:

Es wird sichergestellt, dass die oder der Bundesbeauftragte auch nach der Umwandlung in eine eigenständige und unabhängige oberste Bun-

desbehörde bei allen Vorhaben, die die Belange des Datenschutzes betreffen, im Ressortprozess frühzeitig und umfassend beteiligt wird, wie dies nach jetziger Rechtslage aufgrund der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien erfolgt.