2 Die Organisation der Datenschutzaufsicht in Deutschland

In diesem Kapitel sollen zunächst die Entwicklung und die derzeitige Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht in Deutschland dargestellt werden. Auf diesen Darstellungen aufbauend soll im Anschluss anhand einzelner Kriterien untersucht werden, inwieweit die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten durch bestimmte Regelungen, die ihre persönliche Stellung bzw. die Organisation ihrer Behörde betreffen, entweder beschränkt oder gefördert wird.

Zunächst werden die Entstehung und die weitere Entwicklung der datenschutzrechtlichen Aufsicht beschrieben, um im Anschluss beurteilen zu können, inwieweit sich „entstehungsgeschichtlich bedingte Fehler" in der heutigen Organisation der Datenschutzkontrolle finden. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt darauf, zu untersuchen, in welchem Umfang und zu welchem Zweck den Datenschutzbeauftragten Unabhängigkeit von anderen staatlichen Institutionen eingeräumt wurde. In einem zweiten Schritt werden die verschiedenen Aufsichtsmodelle auf Bundes- und Landesebene beschrieben. Anhand dieser Darstellung sollen Kriterien benannt und erläutert werden, welche die jeweils gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten beeinflussen können.

2.1 Entstehung der datenschutzrechtlichen Aufsicht

Die Organisation der Datenschutzkontrolle steht seit jeher unter dem Verdacht, mit der „heißen Nadel" gestrickt worden zu sein. Es wurde kritisiert, der Gesetzgeber hätte sich nicht genügend Zeit bei der Entwicklung eines Kontrollmodells gelassen und somit einer schnellen, pragmatischen Lösung den Vorrang vor der bestmöglichen Regelung eingeräumt.[22] Hinter diesem Vorwurf steht, dass der nationale Gesetzgeber zum Aufbau der Datenschutzkontrolle Strukturen aus der traditionellen Verwaltungsorganisation übernommen hat. Ob er dabei die Besonderheiten der Datenschutzkontrolle aus rein pragmatischen Gründen außer Acht gelassen hat, soll anhand der geschichtlichen Entwicklung untersucht werden.

Das deutsche Aufsichtssystem wurde in seiner Anfangszeit allein durch nationale Gesetzesinitiativen geformt. Seit Mitte der 90er Jahre prägt das europäische Recht zu-

22 *Dammann*: Die Kontrolle des Datenschutzes, S. 11.

S. Thomé, *Reform der Datenschutzaufsicht,* DuD-Fachbeiträge,
DOI 10.1007/978-3-658-09753-0_2, © Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

nehmend die Organisation der Datenschutzaufsicht. Vor diesem Hintergrund wird zunächst die Entwicklung auf nationaler Ebene dargestellt. Im Folgenden werden europäische Einflüsse beschrieben. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Entstehung des Kontrollmodells auf Bundesebene. Soweit dies für die Ausgestaltung des heutigen Kontrollmodells erforderlich ist, werden auch die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern kurz beschrieben.

2.1.1 Entwicklung der Fremdkontrolle auf Bundesebene

Die Gründung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes[23] verlief parallel zur Normierung der ersten Datenschutzgesetze in den 1970er Jahren. Mit der Schaffung von Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten stellte sich für den Gesetzgeber die Frage, welche Stelle die Einhaltung dieser neuen Regelungen kontrollieren sollte.[24] Die Bedeutung einer unabhängigen Kontrolle von Datenverarbeitungen fand aber bereits Erwähnung, bevor es erste Datenschutzgesetze auf Bundes- und Landesebene gab. Schon 1970 wurde diskutiert, wie man den Gefahren begegnen könne, die mit der Schaffung und Nutzung großer Datenbanken einhergehen. *Abel* schreibt, dass die Gefahren, die in den ersten Datenschutzdiskussionen adressiert wurden, vor dem Hintergrund zu betrachten sind, dass Datenverarbeitung zunächst nur in großen Rechenzentren stattfand und durch wenige Fachleute gesteuert wurde. Man befürchtete, dass sich einige wenige Personen oder Institutionen besonderes Wissen aneignen könnten, was zu einer „faktischen Machtverschiebung zu Gunsten von Unternehmen und Institutionen" führen könnte.[25] Der Deutsche Juristentag setzte sich 1970 mit diesen Gefahren auseinander und forderte: „Planung, Aufbau, Speicherung und Benutzung umfassender juristischer Datenbanken, auch solcher der öffentlichen Hand, sollten dabei der Kontrolle unabhängiger Gremien unterstellt werden, um von vorneherein den Gefahren der Einseitigkeit, der Interessengebundenheit und einer etwaigen Monopolstellung zu begegnen."[26] Die Unabhängigkeit der Kontrollstelle war in diesem Zusammenhang ein wichtiges Mittel, um Missbrauch bei der Datenverarbeitung vorzubeugen. In der weiteren Entwicklung der Datenschutzkontrolle geriet dieser Aspekt jedoch oftmals in den Hintergrund.

---

23 Dazu ausführlich *Mitrou*: Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, 1993.

24 Siehe *Abel*: Geschichte des Datenschutzrechts, in: *Roßnagel* Handbuch Datenschutzrecht, S. 194 ff.; *Bundesbeauftragter für den Datenschutz*: Erster Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, BT-Drs. 8/2460.

25 *Abel*: a.a.O., S. 197.

26 *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hg.)*: Verhandlungen des 48. Deutschen Juristentages, Band II, Teil T: Datenverarbeitung im Recht, S. 45.

2.1.1.1 Erste Kontrollmodelle

Die ersten Kontrollinstitutionen für den öffentlichen Bereich entstanden in Hessen und Rheinland-Pfalz. Während in Hessen ein unabhängiger Datenschutzbeauftragter mit der Kontrolle des Datenschutzes beauftragt wurde, übertrug Rheinland-Pfalz einer Datenschutzkommission, bestehend aus drei Landtagsabgeordneten sowie jeweils einem vom Landtag und der Regierung benannten Beamten, diese neue Aufgabe.[27]

Auf Bundesebene begannen die Beratungen über ein Datenschutzgesetz Ende des Jahres 1973.[28] Der Regierungsentwurf[29] wurde im Zuge der Beratungen des Innenausschusses[30] in einigen wesentlichen Punkten modifiziert. Insbesondere das Kontrollmodell wurde vom Parlament grundlegend geändert. Im Regierungsentwurf war lediglich vorgesehen, dass eine externe Kontrolle für die Verarbeitung fremder Daten im nicht-öffentlichen Bereich errichtet werden sollte.[31] Der übrige Teil der Datenverarbeitungen im nicht-öffentlichen Bereich sollte von internen Datenschutzbeauftragten kontrolliert werden, wohingegen für den öffentlichen Bereich keine eigene Kontrolle vorgesehen war.[32] Während sich der Innenausschuss darüber einig war, dass für sämtliche Bereiche der Datenverarbeitung eine Kontrolle eingerichtet werden sollte, bestand unter den jeweiligen Fraktionsvertretern Uneinigkeit darüber, welcher Organisation diese Aufgabe übertragen werden sollte.[33]

---

27 Im Landesgesetz gegen missbräuchliche Datennutzung des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. Januar 1974 war ein Ausschuss für Datenschutz vorgesehen, dem die Kontrolle des Datenschutzes übertragen wurde. Dieser setzte sich aus Abgeordneten und Beamten oder Richtern zusammen (vgl. *Ausschuss für Datenschutz nach § 9 des Landesgesetzes gegen missbräuchliche Datennutzung*: 1. Tätigkeitsbericht vom 17.10.1974, S. 3 f.). Im Jahr 1979 wurde diese Aufgabe der Datenschutzkommission übertragen (*Datenschutzkommission*: Sechster Tätigkeitsbericht nach § 21 des Landesgesetzes zum Schutze des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten vom 15.10.1979). Im Jahr 1991 wiederum wurde die Datenschutzkommission durch den Landesdatenschutzbeauftragten ersetzt (Landesgesetz zur Bestellung eines Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 13. Februar 1991).

28 Bereits in der vorherigen Wahlperiode wurde der Entwurf eines Datenschutzgesetzes (BT-Drs. IV/ 2885) eingebracht, über den aber nicht mehr beraten wurde.

29 Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes Datenschutzgesetz BDSG) vom 21.09.1973; BT-DrS. 7/1027.

30 Siehe *Deutscher Bundestag*, Bericht und Antrag des Innenausschusses zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG) BT-Drs. 7/ 1027 ; BT-DrS. 7/ 5277.

31 A.a.O., S. 5

32 Ebd.

33 Ebd.

2.1.1.2 Vorschlag des Deutschen Juristentages

Bei der Wahl des Kontrollmodells konnte sich der damalige Gesetzgeber zwischen sehr unterschiedlichen Modellen und Vorschlägen entscheiden. Ein Vorschlag, der die Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht als Kernelement effektiver Kontrolle beschrieb war der Vorschlag des Deutschen Juristentages. Dieser hatte im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen empfohlen, für sämtliche Bereiche der Datenverarbeitung eine institutionalisierte Fremdkontrolle zu errichten, deren Hauptaufgabe darin bestehen sollte, Verletzungen des Datenschutzes im Vorhinein zu verhindern.[34] Eine reine Selbstkontrolle – wie von der Regierung geplant - würde Konflikte hervorrufen, die den Datenschutz gefährden könnten. Insofern könne sich der Gesetzgeber nicht mit einer Regelung begnügen, die sich im Nachhinein als „wirkungsloser Appell" herausstellen könnte.[35] Die Kontrolle sollte im öffentlichen Bereich unabhängigen Behörden[36] übertragen werden, die mit dem Bundesrechnungshof zu vergleichen seien, im nicht-öffentlichen Bereich sollte sie von „Aufsichtsämtern für Datenschutz"[37] durchgeführt werden. Für beide Einrichtungen galt entsprechend der Empfehlung des Juristentages: „Benötigt werden also Behörden, die dank ihrer Fachkenntnis die Entwicklung verfolgen, die mit ihr verbundenen Komplikationen durchschauen und die Öffentlichkeit darüber unterrichten können. Gleichzeitig sollten sie in der Lage sein, Vorschläge für die ständige Verbesserung des Datenschutzes zu machen."[38] Hinsichtlich der Unabhängigkeit der jeweiligen Kontrollorgane konzentrierte sich der Bericht darauf, dass die Kontrolleure jeweils von den Kontrollierten unabhängig sein sollten. Darüber hinaus wurde gefordert, dass die Regelungen für die Kontrolle auf Bundes- und Landesebene harmonisiert werden sollten. Eine einheitliche Anwendung der Gesetze sollte durch eine Kooperation der Kontrollstellen gewährleistet werden.[39] In ihren „Grundsätzen für eine gesetzliche Regelung des Datenschutzes" betonte die Datenschutzkommission des Juristentages, dass die vorbeugende Kontrolle Vorrang vor der nachträglichen Korrektur haben sollte. In ihrem Bericht aus dem Jahr 1974 heißt es: „Weil die

---

34 *Deutscher Juristentag* (Hg.): Grundsätze für eine gesetzliche Regelung des Datenschutzes, Bericht der Datenschutzkommission des Deutschen Bundestages, S. 31 ff.

35 A.a.O., S. 32.

36 A.a.O., S. 34. Die Kommission verwies auf die Stellung des Hessischen Datenschutzbeauftragten. Betont wurde, dass die Kontrollinstanzen im öffentlichen Bereich selbst weder Verwaltungstätigkeit ausüben noch Eingriffsbefugnisse innehaben sollten.

37 A.a.O., S. 38. Der Juristentag benennt als Mittel der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich: Anmeldepflichten, Genehmigungsvoraussetzungen und Aufsichtsverfügungen, diese Mittel werden auch als Option für den öffentlichen Bereich gesehen (a.a.O., S. 39).

38 A.a.O. S. 32.

39 A.a.O., S. 40. Eine Minderheit der Kommission sprach sich weitergehend dafür aus, den gesamten Bereich der vorbeugenden Kontrolle einer „umfassend zuständigen Behörde" zu übertragen.

automatische Datenverarbeitung ein Instrument ist, dessen problematische Auswirkungen sich zwar schon abzeichnen, nicht aber abschließend feststellen lassen, gehört eine ständige Beobachtung der Entwicklung zu den Schwerpunkten der Vorbeugung."[40] Dieser umfassende Vorschlag wurde in den nachfolgenden Beratungen nur teilweise beachtet.

2.1.1.3 Entschließung des Innenausschusses

Der Innenausschuss sprach sich dafür aus, die Zuständigkeit für die Kontrolle des Datenschutzes auf einen unabhängigen Datenschutzbeauftragten zu übertragen.[41] Die Unabhängigkeit ging jedoch nicht so weit, wie dies z.B. vom Deutschen Juristentag gefordert wurde. Insbesondere in institutioneller Hinsicht wurde die Unabhängigkeit durch die Einbindung in ministerielle Aufsichtsstrukturen beschränkt. Der Innenausschuss empfahl, den Bundesbeauftragten der Dienstaufsicht des Bundesministers des Innern zu unterstellen und der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass der Bundesbeauftragte in der Ausübung seines Amtes nur dem Gesetz unterworfen sein sollte.[42]

Zu den Aufgaben des Bundesdatenschutzbeauftragten sollten unter anderem die Durchführung des Datenschutzes, die Beratung der Bundesregierung, die Erstellung von Gutachten und Berichten zählen.[43] Diese Aufgabenbeschreibung hat wesentlich zur endgültigen Festlegung der Arbeitsweise des Bundesbeauftragten für den Datenschutz beigetragen und seine Organisation nachhaltig geprägt. Der Ausschuss hat sich außerdem dafür eingesetzt, dass nur derjenige zum Beauftragten ernannt werden sollte, der die „erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit" besitzt. Durch diesen Passus, der eigentlich eine Selbstverständlichkeit darstellen sollte, wird deutlich wie groß das Misstrauen des Parlaments gegenüber der Regierung war. Die Befürchtung schien groß zu sein, dass die Regierung den Datenschutz und die Datenschutzkontrolle zu einem bloßen Papiertiger verkommen lassen wollte.[44]

---

40 Bericht der Datenschutzkommission des Deutschen Juristentages, 1974, S. 32.

41 BT- DrS. 7/ 5277, S. 8, Anmerkungen zu §§ 15a bis 15e.

42 Ebd.

43 Ebd.

44 So hatte der Innenausschuss angekündigt, dass er ein von der Regierung geplantes Meldegesetz (BT-DrS. 7/1059) nicht eher verabschieden würde, als auch entsprechende Datenschutzgesetze zur Anwendung kämen.

2.1.1.4 BDSG 1977

Das BDSG aus dem Jahr 1977 sah vor, dass der Datenschutzbeauftragte, der für die Datenverarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Bundes zuständig war, auf Vorschlag der Regierung vom Bundespräsidenten ernannt werden sollte.[45] Seine Amtszeit sollte fünf Jahre betragen, wobei eine einmalige Wiederwahl möglich war.[46] Laut Gesetz sollte er in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein.[47] Seine Geschäftsstelle wurde beim Bundesminister des Innern eingerichtet, dessen Dienstaufsicht er auch unterlag.[48] Für den Bereich der Datenverarbeitung für nicht-öffentliche Zwecke unterschied das BDSG 1977 zwischen Datenverarbeitungen für eigene und für fremde Zwecke. Für beide sollte unter bestimmten Voraussetzungen jeweils ein Beauftragter für den Datenschutz bestellt werden.[49] Eine Fremdkontrolle sollte durch die Aufsichtsbehörden der Länder erfolgen. Der Gesetzgeber hat auf diesem Weg die Zuständigkeit bereits bestehenden Stellen übertragen, eine Neugründung von Institutionen war nicht erwünscht.[50]

Die Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle und ministerielle Weisungsrechte waren auch beim BDSG 1977 umstritten. In einer umfassenden Bewertung des BDSG 1977 schrieb *Simitis:* „Kernstück der institutionellen Kontrolle ist die Unabhängigkeit der Kontrollinstanz. Nur solange der Kontrollierende frei von jedem Einfluß der Kontrollierten handeln kann, sinkt die Chance konträrer Interessen, den Datenschutz zu verwässern und ihn letztlich zur Fassade degenerieren zu lassen.“[51] Eine derartige Gefährdung der Unabhängigkeit sah *Simitis* in der Anbindung des Bundesdatenschutzbeauftragten an das Innerministerium, „[...] weil die Erfahrung zeigt, daß die Tätigkeit dieses Ministeriums den Datenschutzbeauftragten in ganz besonderem Maße beschäftigen dürfte.“[52] Als besonders problematisch wertete *Simitis* die Dienstaufsicht. Sie könne leicht zu „belastenden Kontroversen“[53] Anlass geben.

---

45 § 17 Abs. 1 S. 1 BDSG 1977 (BGBl. 1977, S. 201). Abweichend von der üblichen Zitierweise in dieser Arbeit werden in Kapitel 2 ausnahmsweise Paragrafenangaben in den Fußnoten genannt, damit insbesondere Abschnitt 2.2, in dem die Aufsichtsmodelle beschrieben werden, verständlicher ist.

46 § 17 Abs. 3 BDSG 1977.

47 § 17 Abs. 4 BDSG 1977.

48 § 17 Abs. 5 BDSG 1977.

49 §§ 28 ff. BDSG 1977 (für eigene Zwecke) sowie §§ 38 ff. BDSG 1977 (für fremde Zwecke).

50 *Simitis*: Bundesdatenschutzgesetz – Ende der Diskussion oder Neubeginn? NJW 1977, S. 736.

51 Ebd.

52 Ebd.

53 Ebd.

2.1.1.5 BDSG 1990

Auch bei der Novellierung des BDSG im Jahr 1990 und den vorhergehenden Beratungen gab es Auseinandersetzungen über die Stellung des Bundesdatenschutzbeauftragten.[54] Der Überarbeitung des BDSG vorausgegangen war das Urteil des BVerfG zur Volkszählung. Darin hatte das Gericht erklärt, die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter sei „[...] von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Grundrechtsschutz[...]“[55]. Nichtsdestotrotz gab es im Zuge der Beratungen über die Novellierung des BDSG auch Bestrebungen, die Befugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten einzuschränken,[56] wogegen sich die Fraktionen der GRÜNEN und der SPD mit jeweils eigenen Anträgen wendeten. Der Gesetzesentwurf der GRÜNEN nahm die Kritik, die dem Erlass des BDSG gefolgt war, auf und forderte die institutionelle Stärkung des Bundesdatenschutzbeauftragten. Dazu sollte dieser vom Parlament gewählt, als oberste unabhängige Bundesbehörde eingerichtet und sein Etat einzeln im Bundeshaushalt ausgewiesen werden.[57] Ein anderer Gesetzesentwurf der SPD griff die Erwägungen des BVerfG zur Bedeutung der Datenschutzkontrolle für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auf und wollte diese im Grundgesetz verankern.[58] Dazu sollte der Bundesdatenschutzbeauftragte aus der Exekutive ausgegliedert und – vergleichbar mit dem Wehrbeauftragten – als Hilfsorgan des Parlaments ausgestaltet werden. Er sollte somit in organisatorischer Hinsicht an das Parlament angegliedert werden. Im Gesetzesentwurf hieß es zur Begründung: „Diese bisherige Angliederung der Institution des Bundesbeauftragten für den Datenschutz an den Bundesminister des Innern konnte - besonders in dem in dieser Hinsicht sehr sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit - in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, als sei der Bundesbeauftragte in seiner Tätigkeit nicht völlig unabhängig.“[59]

Keiner der Vorschläge zur Stärkung der Unabhängigkeit des Bundesdatenschutzbeauftragten konnte sich vollständig durchsetzen. Mit der Novelle des BDSG wurde jedoch bestimmt, dass der Bundesdatenschutzbeauftragte nunmehr durch den Bundestag gewählt werden sollte. Dies wurde als erhebliche Stärkung der Position des Bundesdatenschutzbeauftragten gewertet: „Diese Regelung bekräftigt das Interesse des Parla-

---

54 Siehe *Dammann*, in: *Simitis*: BDSG § 22 Rn. 2.

55 BVerfGE 65, 1 = NJW 1984, S. 421 (S. 423). Siehe dazu ausführlich *Mitrou*: Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 31 ff., sowie zur Beschreibung und Bewertung der Novellierungsgesetze auch auf Ebene der Länder, S. 163 ff.

56 *Dammann,* a.a.O.

57 Gesetzesentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN vom 21.04.1988: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, BT-DrS. 11/ 2175.

58 Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD vom 13.12.1988: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundesbeauftragter für den Datenschutz), BT-DrS. 11/3729.

59 Ebd.

ments an dieser Institution und unterstreicht ihr politisches Gewicht und ihre Unabhängigkeit."[60] Insbesondere die institutionelle Anbindung an das Innenministerium sowie die Rechtsaufsicht der Regierung wurden jedoch beibehalten.

2.1.2 Harmonisierung durch EG Datenschutzrichtlinie

Der europäische Gesetzgeber machte den Mitgliedsstaaten bis Mitte der 1990er Jahre keine verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten. Bis dahin entwickelten sich jedoch sehr unterschiedliche Datenschutz-Regime in den einzelnen Ländern. So gab es Länder mit sehr restriktiven Regelungen, wie Deutschland und Frankreich, aber auch Länder, in denen die Verarbeitung personenbezogener Daten gar keinen Beschränkungen unterlag, wie Griechenland und Italien, die erst 1997 Datenschutzgesetze erließen.[61]

Diese starken Unterschiede drohten sich zu einem Hindernis für den freien Warenverkehr innerhalb der Mitgliedsstaaten zu entwickeln. Mit dem Erlass der Richtlinie erhoffte sich die EG eine Angleichung dieser verschiedenen Datenschutzregime. Die Kommission hatte eher Interesse an einer „konsistenten Kombination als an einer effektiven Innovation"[62]. Auch hinsichtlich der Datenschutzkontrolle versuchte die EG eine Angleichung der bestehenden Systeme zu ermöglichen. Die Entwürfe orientierten sich daher an den in den Mitgliedsstaaten etablierten Modellen. Da diese jedoch teilweise sehr verschieden waren, gab es z.B. heftige Auseinandersetzungen darüber, ob europaweit, entsprechend dem deutschen Modell, eine Kombination aus Fremd- und Eigenkontrolle, oder, entsprechend dem französischen System, eine rein hoheitliche Kontrolle eingeführt werden sollte.[63]

Damit war die Stellung der Datenschutzbeauftragten ebenso wie auf nationaler Ebene umstritten. Auch hier stellte sich die Frage nach dem erforderlichen Maß an Unabhängigkeit und der Institutionalisierung der Kontrollstellen. Während des gesamten Richtlinienverfahrens war es der Kommission wichtig, dass die Datenschutzbeauftragten eine institutionelle Unabhängigkeit erlangen sollten, wohingegen der Rat eher für eine funktionale Unabhängigkeit plädierte.[64] Aus deutscher Sicht wurde die Regelung der

---

60 *Hertel:* Der Bundesdatenschutzbeauftragte, in: *Fröhlich u.a.*: Das Bonner Innenministerium, S. 276.

61 Siehe *Gola/ Schomerus*: Zwei Jahre neues Bundesdatenschutzgesetz - Zur Entwicklung des Datenschutzrechts seit 1991, NJW 1993, S. 3117; *Gola*: Die Entwicklung des Datenschutzrechts in den Jahren 1997-1998, NJW 1998, S. 3757.

62 *Simitis*: Die EU-Datenschutzrichtlinie - Stillstand oder Anreiz? NJW 1997, S. 282.

63 Siehe dazu ausführlich *Kopp*: Tendenzen der Harmonisierung des Datenschutzrechts in Europa, DuD 1995, S. 210 f. m.w.N.

64 *Simitis*; a.a.O., S. 286.

Unabhängigkeit teilweise so interpretiert, dass sich diese nur auf den Bundes- und die Landesdatenschutzbeauftragten zu erstrecken habe, nicht jedoch für die Aufsichtsbehörden gelte. Der Bundesregierung und den Ländervertretern war es wichtig, die Trennung zwischen unabhängigen Datenschutzbeauftragten im öffentlichen Bereich und weisungsgebundenen Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich aufrechtzuerhalten. Eine mögliche Zusammenlegung wurde als problematisch gewertet, da damit den Ländern die Möglichkeit entzogen würde, die Aufsichtsbehörden mit Eingriffsbefugnissen auszustatten.[65] Der ursprüngliche Entwurf der Kommission sah vor, dass die Mitgliedsstaaten sicherstellen sollten, dass eine *unabhängige, fachkundige Behörde* die Einhaltung der Datenschutzvorschriften überwachte[66]. Die Verbesserungsvorschläge des Parlaments zielten darauf ab, im Text deutlich zu machen, dass es nicht eine, sondern auch mehrere Behörden geben könnten, die diese Aufgabe wahrnehmen.[67] In der finalen Version der Richtlinie fand sich dann in Art. 28 Abs. 1 S. 2 eine abgewandelte Version des ursprünglichen Vorschlages. Dort heißt es: „Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr." In der Bundesrepublik Deutschland wurde dies teilweise als Signal aufgenommen, dass die Kommission das deutsche Aufsichtsmodell gutheiße.[68]

Die endgültige Formulierung bietet Konfliktpotenzial, da sich die Unabhängigkeit nicht mehr auf die Behörde, sondern auf die Aufgabenwahrnehmung bezieht. Dies mag dazu geführt haben, dass die Richtlinie nicht dazu beitragen konnte, den in Deutschland andauernden Streit über die Stellung der Datenschutzbeauftragten und der Aufsichtsbehörden beizulegen. Nach Inkrafttreten der Richtlinie wurde zwar von einem Teil der Literatur gefordert, die in Deutschland bis dato geltende Aufspaltung der Kontrolle in die Aufsicht über den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Teil aufzuheben und einheitliche Kontrollstellen zu schaffen,[69] doch darüber hinaus gab es weiterhin gewichtige Stimmen, die darlegten, dass die Einbindung der landesrechtlichen Kontrollstellen in die Weisungsstränge der Ministerien nicht mit dem Erfordernis der Unabhängigkeit vereinbar sei.[70] Andere Stimmen waren jedoch der Ansicht, das deut-

---

65 *Webe*r: Der betriebliche Datenschutzbeauftragte im Lichte der EG-Datenschutzrichtlinie, DuD 1995, S. 699.

66 "(…) an independent competent authority monitors the protection of personal data" Art. 26 of Commission proposal for a Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data COM (90) 0314-C3-0323/90.

67 Official Journal of the European Communities No. C 94/173 vom 11. März 1992 (Amendment Nr. 84) sowie European Parliament Session Documents A 3-0010/ 92 vom 15. Januar 1992.

68 *Webe*r, a.a.O.

69 Ebd.

70 *Brühann/ Zerdick*: Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie, CR 1997, S. 435.

sche Kontrollmodell stimme mit den Vorgaben der Richtlinie überein.[71] Die geforderte Unabhängigkeit bedinge, anders als noch im Richtlinien-Entwurf vorgesehen, keine institutionelle Unabhängigkeit mehr, sondern lediglich eine funktionelle Unabhängigkeit, die sich als eine Unabhängigkeit vom Kontrollierten interpretieren lasse und mit dem deutschen Aufsichtssystem vereinbar sei.[72] Die im Jahr 2001 in Kraft getretene Fassung des BDSG, mit der die Vorgaben der Richtlinie 95/46/EG umgesetzt werden sollte, beinhaltete jedenfalls keine Änderung an den nationalen Aufsichtsstrukturen.

2.2 Datenschutzkontrolle des Bundes und der Länder

Im folgenden Abschnitt wird die gegenwärtige Organisation der datenschutzrechtlichen Fremdkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland beschrieben. Für das bestehende Kontrollsystem sind einerseits die Unterscheidung zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich sowie andererseits die föderale Struktur der Bundesrepublik prägend. Die Aufgabe der Kontrolle des Datenschutzes wird somit von folgenden Stellen ausgeübt: durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz (öffentlicher Bereich Bund), die Landesdatenschutzbeauftragten (öffentlicher Bereich Länder) und die Aufsichtsbehörden (nicht-öffentlicher Bereich). Der Schwerpunkt der Beschreibung liegt auf der organisatorischen Ausgestaltung, sowie der Rechtsstellung der jeweiligen Kontrollorgane, da diese für den Grad der Unabhängigkeit maßgeblich sind. Näher beschrieben werden insbesondere die Voraussetzungen für die Wahl oder Ernennung, die persönlichen Anforderungen, die an die Kandidaten gestellt werden, die Kriterien für eine Entlassung, die Rechtsstellung, die Ausgestaltung der Dienststelle sowie etwaige Berichtspflichten. Anhand dieser Darstellung soll untersucht werden, inwieweit eine Einbindung in bestehende Verwaltungsstrukturen gegeben ist und wie die Unabhängigkeit der jeweiligen Stellen gesetzlich garantiert wird.

2.2.1 Bundesdatenschutzbeauftragter

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist in erster Linie zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der im BDSG und anderen Gesetzen aufgestellten Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten durch die öffentlichen Stellen des Bundes.[73] Öffentliche Stellen des Bundes sind in § 2 BDSG definiert: „Öffentliche Stellen des Bundes sind die Behörden, die Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren

71 Vgl. *Lepper/ Wilde*: Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Zur Rechtslage im Bereich der Privatwirtschaft, CR 1997, S. 703 ff.

72 *Kopp*: Tendenzen der Harmonisierung des Datenschutzrechts in Europa, DuD 1995, S. 211.

73 § 24 Abs. 1 BDSG.

http://www.springer.com/978-3-658-09752-3

Reform der Datenschutzaufsicht
Effektiver Datenschutz durch verselbstständigte Aufsichtsbehörden
Thomé, S.
2015, XIII, 153 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-09752-3