

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 27.11.2014

Sichere Daten für die Bürgerinnen und Bürger Europas - EU-Datenschutz-Grundverordnung zügig beschließen

Beschluss des Landtages vom 15.05.2014 - Drs. 17/1528

Der Landtag stellt fest,

- dass angesichts der Enthüllungen über die massenhafte Ausspähung personenbezogener Daten von Bürgerinnen und Bürgern die Forderung nach einer zeitgemäßen und umfassenden Reform des Datenschutzes oberste Priorität hat;
- dass es angesichts der grenzüberschreitenden Datenverkehre im digitalen Zeitalter eines europäischen Rechtsrahmens bedarf, der den Schutz personenbezogener Daten für alle Bürgerinnen und Bürger Europas sicherstellt;
- dass in diesem Rahmen ein Normengerüst geschaffen werden muss, das alle in der Europäischen Union tätigen Institutionen und Unternehmen erfasst und dadurch deren innereuropäische und grenzüberschreitende Datenverkehre einem einheitlichen Datenschutzstandard unterliegen;
- dass die derzeit gültige Datenschutzrichtlinie 95/46/EG aus dem Jahr 1995 diesen Ansprüchen nicht genügt und deshalb durch eine umfassende Datenschutz-Grundverordnung ersetzt werden sollte;
- dass bereits im Jahr 2010 ein Konsultationsverfahren stattfand, auf dessen Grundlage das Europäische Parlament am 7. Juli 2011 nahezu einstimmig eine Resolution verabschiedete, woraus ein Vorschlag der Europäischen Kommission vom 25. Januar 2012 resultierte, der in eine Änderungsfassung des Innenausschusses des Europäischen Parlaments mündete und am 21. Oktober 2013 wiederum nahezu einstimmig beschlossen wurde; die Verhandlungen im Ministerrat bisher bedauerlicherweise noch nicht weit fortgeschritten sind, womit das Gesamtverfahren nun insgesamt fast vier Jahre andauert;
- dass durch Änderungsvorschläge in den EU-Gremien im Verlauf der Verhandlungen den zentralen Kritikpunkten insbesondere des deutschen Bundesrats weitgehend Rechnung getragen werden konnte;
- dass durch eine EU-Datenschutz-Grundverordnung die Chance besteht, eine effektive und kohärente Durchsetzung des Schutzes personenbezogener Daten in allen Teilen des EU-Binnenmarktes und der Institutionen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zu erreichen und damit einen einheitlich hohen Mindeststandard des Datenschutzes zu gewährleisten;
- dass angesichts der anhaltenden Verletzungen der Datenschutzrechte der Bürgerinnen und Bürger in der EU und der erheblichen Dauer des Verfahrens die Verhandlungen für eine Datenschutz-Grundverordnung noch im Jahr 2014 abgeschlossen werden sollten.

Der Landtag fordert die Landesregierung daher auf,

1. sich für eine Verabschiedung einer Datenschutz-Grundverordnung noch vor dem Ende des Jahres 2014 einzusetzen und dafür auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass im EU-Ministerrat bis zum Sommer eine zügige Einigung auf ein Mandat für ein Trilog-Verfahren mit dem Europäischen Parlament erreicht wird;

2. sich in den Verhandlungen für ein hohes verbindliches Datenschutzniveau einzusetzen, das die aktuelle technische Entwicklung des Datenverkehrs in unserer Zeit aufnimmt und die bisherige Datenschutzrichtlinie 95/46/EG aktualisiert;
3. sich insbesondere für die Einführung eines strikten Sanktionsmechanismus und eines verbindlichen Kohärenzverfahrens für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden einzusetzen, sodass ein Unterlaufen der gemeinsamen Datenschutz-Standards durch einzelne Mitgliedstaaten verhindert wird.

Antwort der Landesregierung vom 26.11.2014

Die Fortentwicklungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch moderne Technologien - insbesondere die Verfügbarkeit persönlicher Daten im Internet - und die Globalisierung haben an den Datenschutz und seine rechtlichen Vorgaben besondere Herausforderungen gestellt. Die Europäische Kommission (KOM) hat daher am 25.01.2012 einen Vorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vorgelegt, mit dem diesen Herausforderungen effektiv begegnet werden soll. Der Bundesrat hat am 30.03.2012 ausführlich zu dem Vorschlag der KOM Stellung genommen und diesen grundsätzlich begrüßt. Als positiv wurden dabei insbesondere erachtet:

- die Schaffung eines kohärenten und durchsetzbaren Rechtsrahmens in der Union,
- die Schaffung sicherer und klarer Regelungen für die Online-Wirtschaft einschließlich deren Kontrolle,
- die Verringerung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen,
- die Schaffung eines einheitlichen Schutzniveaus innerhalb und außerhalb der EU sowie
- die Stärkung der Online-Rechte des Einzelnen auf Wahrung der Privatsphäre.

Der Bundesrat hat allerdings auch umfangreiche Kritik und Ergänzungsvorschläge vorgebracht wie z. B.:

- Die von der KOM vorgeschlagene verbindliche Vollregelung des Datenschutzrechts im öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich geht weit über das Ziel der Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus in diesen Bereichen hinaus und würde als unmittelbar geltende Regelung - abgesehen von den ausdrücklich ausgenommenen Materien - das geltende nationale Datenschutzrecht verdrängen. Für den öffentlichen Bereich sollte die DSGVO nur Mindeststandards definieren, über die die Mitgliedstaaten im Sinne eines hohen Datenschutzniveaus hinausgehen können.
- Das in Artikel 57 ff. geregelte Kohärenzverfahren einschließlich der Einwirkungsmöglichkeiten der KOM auf die Aufsichtsbehörden steht im Widerspruch zur gewährleisteten Unabhängigkeit der Datenschutz-Aufsichtsbehörden.
- Die Regelungen zur Einwilligung sind für bestimmte Situationen zu ergänzen (z. B. Datenübermittlungen an Dritte zu Werbezwecken, Einwilligung im Arbeitsverhältnis).
- Der Schutz für Minderjährige sollte verstärkt werden durch Anhebung der Altersgrenze für eine wirksame Einwilligung von 13 auf 14 Jahre sowie durch die Geltung der altersbezogenen Einwilligungsfähigkeit für alle von der DSGVO erfassten Sachverhalte (und nicht nur für IT-Dienste).
- Für die Zulässigkeit von Profilbildungen bei Kindern sind besondere Anforderungen festzulegen.
- Die Verpflichtung zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen der IT sind zu konkretisieren, vergleichbar den technischen und organisatorischen Vorgaben des Bundesdatenschutzgesetzes (§ 9 BDSG).
- Ein betrieblicher Datenschutzbeauftragter ist grundsätzlich bei jeder Stelle zu bestellen, deren Kerntätigkeit in der Verarbeitung personenbezogener Daten besteht (z. B. Auskunftsteien, Call-center).

Die DSGVO wird seit Frühjahr 2012 artikelweise in der Ratsarbeitsgruppe „Datenschutz und Informationsaustausch“ (DAPIX) beraten. An den Beratungen nehmen für den Bund Vertreter des Bundesministeriums des Innern teil sowie ein Länderbeauftragter des Bundesrates, der in permanentem Austausch mit allen Bundesländern steht. Der Ländervertreter informiert die Länderressorts über die laufende Entwicklung, den jeweils aktuellen Beratungsstand und bringt die (mehrheitlichen) Positionen der Länder in die Beratungen ein.

Zu 1:

Aufgrund der Komplexität der Datenschutzreform, die sowohl die bisherige Richtlinie der EU zum Datenschutz aus dem Jahr 1995 (95/46/EG) sowie die nationalen Regelungen zum Datenschutz - abgesehen von den in der DSGVO bestimmten Ausnahmen - in sämtlichen Mitgliedstaaten ablösen soll, konnten die Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe noch nicht zu allen Punkten abgeschlossen werden. Es hat sich im Laufe der Beratungen gezeigt, dass der Vorschlag der KOM in vielen Punkten verbesserungsbedürftig ist. Dies betrifft beispielsweise nach wie vor ausreichende Befugnisse für die Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Regelungen, ausreichende Regelungen zum Recht auf Vergessen sowie die Überarbeitung des Vorschlags der KOM zur Konzentration der Zuständigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden bei Unternehmen mit Niederlassungen in mehreren EU-Mitgliedstaaten durch Einführung des „One-Stop-Shop“-Prinzips. Diese notwendigen Verbesserungen werden in den Beratungen unter den 27 Mitgliedstaaten diskutiert und fortentwickelt, was aufgrund der Komplexität der Inhalte, der Vielzahl der Mitgliedstaaten und deren vielfältig unterschiedlichen Situationen außerordentlich schwierig erscheint. Dabei ist es zwingend, auf der Basis des Vorschlags der KOM die Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und vor allem das Zusammenspiel der Mitgliedstaaten und auch die Datenübertragung in Drittstaaten im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der DSGVO zu bedenken. Hinzu kommt das Erfordernis, ausgereifte und möglichst konkrete Regelungen für die internetbasierte Datenverarbeitung zu schaffen.

Dies begründet die Zeitspanne der Beratungen. Die Dauer der Beratungen muss aber zugunsten einer rechtssicheren und umfassenden Datenschutzreform hingenommen werden. Die gründliche Detailarbeit am Verordnungstext sollte im Sinne eines konsistenten, qualitativ hochwertigen Rechtstextes und eines hohen Datenschutzniveaus fortgesetzt werden. Vor einer schnellen Verabschiedung der Reform muss deren Qualität Vorrang haben. Nach hiesiger Wahrnehmung sind sich die an den Beratungen Beteiligten der genannten Erfordernisse bewusst und beziehen sie derzeit ausreichend in die Beratungen ein. Dies wird auch anhand der Verhandlungsergebnisse der Ratsarbeitsgruppe deutlich.

Aufgrund des weiteren Beratungsbedarfs wird aktuellen Äußerungen zufolge sowohl auf nationaler Ebene als auch seitens der EU inzwischen von einer Verabschiedung der Verordnung nicht vor dem Jahr 2015 ausgegangen.

Zu 2:

Ein Schwerpunkt der Verordnung ist es, verbindliche und konkrete Regelungen zu schaffen, die den Veränderungen im Bereich der Digitalisierung und des rasanten Technologiewandels durch das Internet umfassend gerecht werden. Hierzu enthält der Vorschlag der KOM bereits Regelungen wie

- die Verpflichtung zu datenschutzfreundlichen Grundeinstellungen der IT („privacy by default“),
- die Verpflichtung zu verständlichen und klaren Einwilligungregeln,
- die Einführung eines Rechts auf Löschung („right to be forgotten and to erasure“) sowie
- die Einführung eines Rechts auf Datenübertragbarkeit („right to data portability“); die Bürgerinnen und Bürger sollen einen Anspruch darauf haben, vom Datenverarbeiter eine elektronische und strukturierte Kopie ihrer Daten in einem gängigen und weiterverarbeitbaren Format anzufordern, etwa zur Übertragung von einem sozialen Internet-Netzwerk in ein anderes.

Niedersachsen und alle weiteren Bundesländer haben dies als Basis begrüßt, hierzu über den Bundesrat aber auch konkrete Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge vorgebracht unter Ver-

weis auf bereits bestehende datenschutztechnische Vorgaben im Bundesdatenschutzgesetz. Weiter werden u. a. konkrete Regelungen zum Cloud Computing und zur Profilbildung gefordert.

Zu 3:

Der Vorschlag der KOM verpflichtet die Mitgliedstaaten, Vorschriften über Sanktionen einzuführen, mit denen Verstöße gegen die DSGVO geahndet werden (Artikel 78). Die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz erhalten mit Artikel 79 die Befugnis, verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen. Gleichzeitig erfolgen Vorgaben über Inhalt und Ausmaß dieser Sanktionen. Damit werden Strafen und Bußgelder bei Verstößen gegen das Datenschutzrecht in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht und verschärft. Die Sanktionen sollen sich nach der Schwere des Verstoßes richten, in jedem Fall aber den finanziellen Vorteil des Verstoßes übersteigen; die Höhe der Geldbuße soll bis zu 1 Mio. Euro oder 2 v. H. des Weltjahresumsatzes eines Unternehmens betragen können.

Weiter legt der Vorschlag der KOM zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung ein Verfahren fest (Kohärenzverfahren) bei Verarbeitungsvorgängen, die Personen in mehreren Mitgliedstaaten betreffen können. Für diese Fälle ist eine Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden untereinander sowie mit der KOM vorgesehen. Die Aufsichtsbehörden übermitteln einander Informationen und gewähren einander Amtshilfe, um die DSGVO einheitlich durchzuführen. Die KOM und der Europäische Datenschutzausschuss haben dabei Kontroll- und Aufsichtsfunktionen, die aus Sicht des Bundesrates allerdings zu weitgehend sind. Diese Bedenken wurden in der Stellungnahme des Bundesrates vorgetragen.

Die Bundesländer haben den Prozess auf europäischer Ebene zur Erarbeitung strategischer Leitlinien für die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Post-Stockholm-Prozess, BR-Drs. 123/14 [Beschluss]) zum Anlass genommen, dem Präsidenten der KOM über die Innenministerkonferenz ein Positionspapier zu übermitteln, in dem unter Bezug auf die Bundesratsbeschlüsse zur DSGVO auf die Dringlichkeit hingewiesen wird, die noch offenen Fragen im Ministerrat zu klären, damit zeitnah ein einheitlicher Rechtsrahmen für den Datenschutz auf EU-Ebene gefunden wird. Dabei wurden erneut die Bedenken gegen Durchbrechungen der Vollzugsverantwortung der Mitgliedstaaten zugunsten der KOM und des Europäischen Datenschutzausschusses vorgetragen und auf die Notwendigkeit von Regelungen zur Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit in der Informationsgesellschaft hingewiesen.

Allen an den Beratungen Beteiligten ist die Dringlichkeit bewusst, eine umfassende Datenschutzreform zu verabschieden, die für alle Mitgliedstaaten sowie auch für die Datenverarbeitung in Drittstaaten, die personenbezogene Daten von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern zum Inhalt hat, Anwendung findet. Dies wurde von der derzeit amtierenden italienischen Ratspräsidentschaft betont, die sich um einen Kompromiss zwischen dem Rat und dem Parlament bemüht. Auch die Ratsarbeitsgruppe DAPIX strebt einen möglichst zeitnahen Beginn der Trilogverhandlungen an.

Der Bundesminister des Innern hat sich im Sommer 2014 mit diesem Anliegen an die Ratspräsidentschaft gewendet und Vorschläge zu Kernfragen unterbreitet, die bislang eine Einigung im Rat verhindert hatten.

Aktuell wurde im Bundesratsausschuss für Inneres in der Novembersitzung ein Entschließungsantrag zur BR-Drs. 52/12 eingebracht, der die Zielsetzung des Europäischen Rates, einen baldigen Abschluss der Beratungen zu erreichen, unterstützt. Der Antrag benennt noch einmal wesentliche Bereiche, in denen die Erhaltung der bereits nach geltendem Recht erreichten Datenschutzstandards besonders wichtig ist. Die Bundesregierung wird im Antrag zu Einzelfragen gebeten, sich für einen effektiven Datenschutz für Verbraucherinnen und Verbraucher einzusetzen. Insgesamt werden mit dem Antrag noch einmal Kernanliegen verdeutlicht und die Bundesregierung aufgefordert, sich zu diesen Themen im Sinne der Länder und im Sinne der Erhaltung deutscher Datenschutzstandards einzusetzen.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich Niedersachsen und alle weiteren Bundesländer intensiv in die Diskussionen eingebracht haben und bei den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe über ihren Ländervertreter auch weiterhin einbringen werden.