

I. Das neue Datenschutzrecht 2018

I. Das neue Datenschutzrecht seit 25. Mai 2018

1. Europäischer Rechtsrahmen

Seit 25. Mai 2018 gilt auf europäischer Ebene ein neuer Rechtsrahmen für den Datenschutz. Aus der Sicht des Rechtsanwenders in einer öffentlichen Stelle sind vor allem zwei Elemente dieses Rechtsrahmens bedeutsam:

a) Verordnung (EU) 2016/679

Ihr vollständiger Titel lautet „Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG.“ Die aufgehobene Richtlinie 95/46/EG regelte die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Vorschriften auf dem Gebiet des Datenschutzrechts.

Die Verordnung trägt die offizielle Kurzbezeichnung „Datenschutz-Grundverordnung“. Eine offizielle Abkürzung gibt es nicht. Meist wird die Abkürzung DSGVO verwendet.

b) Richtlinie (EU) 2016/680

Ihr vollständiger Titel lautet: „Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates“. Der aufgehobene Rahmenbeschluss regelte den grenzüberschreitenden Datenaustausch auf dem Gebiet der Strafverfolgung innerhalb der EU.

Für diese Richtlinie gibt es keine offizielle Kurzbezeichnung. Es sind verschiedene Kurzbezeichnungen üblich, zumeist „zum Datenschutz Richtlinie bei Polizei und Justiz“, aber auch „Datenschutz-Richtlinie für die Strafverfolgung“ bis hin zu „Datenschutz-Richtlinie im Bereich von Justiz und Inneres“. Von dieser Kurzbezeichnung leitet sich die weitgehend übliche, aber inoffizielle Abkürzung „JI-RL“ ab.

Daneben gibt es noch Regelungen für den Datenschutz bei den eigenen Einrichtungen der EU (siehe dazu Art. 2 Abs. 3 DSGVO und den Auftrag zur Anpassung dieser Regelungen an die Maßstäbe der DSGVO in Art. 98 Satz 2 DSGVO). Hinzu kommen Datenschutzregelungen der EU für Spezialbereiche, etwa auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit. Sie sind nur für Spezialisten von Bedeutung.

c) Abgrenzung der Anwendungsbereiche von DSGVO und JI-RL

Die Anwendungsbereiche von DSGVO und JI-RL sind wie folgt abgegrenzt:

I. Das neue Datenschutzrecht 2018

- Die Anwendbarkeit der DSGVO schließt die Anwendbarkeit der JI-RL aus; umgekehrt gilt dasselbe.
- Die DSGVO gilt sowohl für öffentliche Stellen (also etwa für Behörden) wie auch für nicht-öffentliche Stellen (also insbesondere für Unternehmen, aber beispielsweise auch für Vereine). Ihr sachlicher Anwendungsbereich knüpft jedoch nicht an diese Begriffe an. Entscheidend ist vielmehr allein, ob eine „ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ vorliegt oder eine „nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“ (siehe Art. 2 Abs. 1 DSGVO). Welche Person oder Einrichtung die Verarbeitung durchführt, spielt keine Rolle. Entsprechend ist der Begriff des Verantwortlichen in Art. 4 Nr. 7 DSGVO sehr weit gefasst. Es kann sich um eine „natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle“ handeln, solange sie nur über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung zumindest mitentscheidet.
- Die JI-RL gilt dagegen, wenn personenbezogene Daten durch Behörden (nicht durch andere Stellen) für folgende Zwecke verarbeitet werden: Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten, Strafvollstreckung, Schutz vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit, Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit (siehe Art. 2 Abs. 1 JI-RL in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 JI-RL).

Für Behörden, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten einerseits Daten für Zwecke der JI-RL verarbeiten, andererseits für andere Zwecke, führt dies zu einem zweigeteilten Rechtsrahmen im Datenschutz:

- Soweit sie Zwecke der JI-RL verfolgen, ist für sie diese Richtlinie maßgeblich.
- Soweit sie andere Zwecke verfolgen, ist von der DSGVO auszugehen.

Diese Unterscheidung ist vor allem für Kommunalverwaltungen bedeutsam. Sie sind nämlich auch Sicherheitsbehörden (siehe dazu für Bayern Art. 6 LStVG). Soweit sie Aufgaben als Sicherheitsbehörden wahrnehmen, gilt datenschutzrechtlich vom Grundsatz her nicht die DSGVO, sondern die JI-RL. Bei der Wahrnehmung anderer Aufgaben ist dagegen die DSGVO maßgeblich. Es trifft also nicht zu, dass die JI-RL nur für Polizei und Justiz von Bedeutung wäre. Zu wichtigen Details der Abgrenzung siehe Art. 28 Abs. 1 BayDSG und Handbuch Teil II. Nr. 4.

2. Nationale Umsetzung bzw. Ergänzung des europäischen Rechtsrahmens

Die Begriffe „Verordnung“ und „Richtlinie“ führen Rechtsanwender, die bisher wenig mit dem Europarecht zu tun hatten, leicht in die Irre. Es handelt sich dabei um Rechtsbegriffe, die im Europarecht verbindlich definiert sind. Das traditionelle deutsche Verständnis dieser Begriffe hat keinerlei Bedeutung. Die Begriffe bestimmen das Verhältnis zwischen dem EU-Recht und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten:

I. Das neue Datenschutzrecht 2018

- Für eine Verordnung (also auch für die DSGVO) gilt: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“ (so Art. 288 Abs. 2 AEUV).

Die DSGVO gilt also, ohne dass sie zuvor in nationales Recht umgesetzt werden müsste. Schlagwortartig kann man sagen, dass sie ein europäisches Gesetz darstellt, das überall in der EU beachtet werden muss.

- Für eine Richtlinie (also auch für die Ji-RL) gilt dagegen: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ (so Art. 288 Abs. 3 AEUV).

Die Ji-RL muss also erst in nationales Recht umgesetzt werden, damit sie Wirkung entfalten kann. Sie gilt insofern aus der Sicht eines Rechtsanwenders nur mittelbar, nämlich vermittelt über das nationale Recht. Schlagwortartig kann man sagen: Ist eine Umsetzung (noch) nicht erfolgt, muss der einzelne Rechtsanwender die Ji-RL also (noch) nicht beachten.

AEUV steht für „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“. Dieser Vertrag wurde zwischen den Mitgliedstaaten der EU geschlossen und bildet zusammen mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ und der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ die oberste Ebene des EU-Rechts. Sie wird üblicherweise als Primärrecht bezeichnet. Verordnungen und Richtlinien stehen in ihrem rechtlichen Rang unter dem Primärrecht. Sie gehören dem Sekundärrecht an.

Im Bayerischen Datenschutzgesetz wird der geschilderte Unterschied von Verordnung und Richtlinie deutlich sichtbar. Teil 2 des BayDSG befasst sich mit der „Verarbeitung personenbezogener Daten“. In diesem Teil 2 befindet sich ein eigenes Kapitel 8. Es trägt die Überschrift „Verarbeitungen im Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680“, also im Bereich der Ji-RL. Die anderen sieben Kapitel von Teil 2 gelten dagegen für den Anwendungsbereich der DSGVO (siehe dazu Art. 2 BayDSG). Die ersten sieben Kapitel von Teil 2 des BayDSG ergänzen somit die DSGVO lediglich, das achte Kapitel dient dagegen dazu, die Ji-RL in nationales Recht umzusetzen. Dabei ist zu beachten, dass die Umsetzung der Ji-RL in nationales Recht jedenfalls in Bayern nur am Rand durch das BayDSG erfolgt. Der größte Teil der Umsetzung erfolgt in Spezialgesetzen wie etwa dem Polizeiaufgabengesetz. Dieses Vorgehen gehört bei der Umsetzung von Richtlinien zur Gestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers („Wahl der Form und der Mittel“ bei der Umsetzung).

Die DSGVO hat einen umfassenden Geltungsanspruch. Nationales Recht kann in ihrem Anwendungsbereich deshalb nur noch ergänzende Funktion haben. Es darf nur erlassen werden, soweit dies die DSGVO ausdrücklich vorsieht oder zumindest zulässt. Ausdrücklich vorgesehen ist ergänzendes nationales Recht etwa in Art. 85 DSGVO (Verarbeitung und Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit). Diese Vorschrift gibt den Mitgliedstaaten den

I. Das neue Datenschutzrecht 2018

Handlungsauftrag, unter anderem die Verarbeitung zu journalistischen Zwecken zu regeln. Art. 38 BayDSG dient der Umsetzung dieses Regelungsauftrags.

Aus der JI-RL ergibt sich dagegen für den Mitgliedstaaten die Pflicht, die dort enthaltenen Vorgaben vollständig in nationales Recht umzusetzen. Diese Vorgaben sind vielfach so detailliert, dass bei der Umsetzung in nationales Recht kaum noch Regelungsspielräume verbleiben.

Auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im nationalen Verfassungsrecht hat das Europarecht keinen Einfluss. Welcher nationale Gesetzgeber die DSGVO durch nationales Recht ergänzen darf bzw. die JI-RL in nationales Recht umsetzen muss, der Bundesgesetzgeber oder der Landesgesetzgeber, bestimmt sich daher nach den nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben im Grundgesetz.

3. Anpassung des bereichsspezifischen nationalen Rechts

Behörden und öffentliche Stellen verarbeiten personenbezogene Daten in der Regel für die Wahrnehmung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen oder sie handeln in der Ausübung öffentlicher Gewalt, die ihnen übertragen ist. Die DSGVO erwähnt diese beiden Konstellationen in Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO. Art. 6 Abs. 2 DSGVO bezieht sich darauf und räumt den Mitgliedstaaten eine sehr weitgehende Befugnis ein, für diese Konstellationen „spezifischere Regelungen“ zu erlassen. Dies ermöglicht es, das schon bisher vorhandene und stark ausdifferenzierte bereichsspezifische Datenschutzrecht in Deutschland mit relativ geringen Anpassungen beizubehalten.

Im Anwendungsbereich der JI-RL gilt im Ergebnis Ähnliches. Auch dort kann das vorhandene, teils sehr stark ausdifferenzierte bereichsspezifische Datenschutzrecht weitgehend erhalten bleiben. Allerdings ist der rechtliche Hintergrund ein anderer als bei der DSGVO. Zum einen können die Mitgliedstaaten frei entscheiden, ob sie die Vorgaben der JI-RL in einem allgemeinen Datenschutzgesetz oder in bereichsspezifischen Rechtsregelungen umsetzen. Zum anderen lässt die JI-RL ausdrücklich generell zu, dass die Mitgliedstaaten im nationalen Recht strengere Vorgaben für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten machen, als es in der JI-RL vorgesehen ist (Art. 3 JI-RL). Während die DSGVO als einen einheitlichen Standard für die gesamte EU festlegt, enthält die JI-RL lediglich einen Mindeststandard, der im nationalen Recht zu beachten ist. Dies führt im Anwendungsbereich der JI-RL zu tendenziell größeren Regelungsspielräumen für den nationalen Gesetzgeber als im Anwendungsbereich der DSGVO.