

Empfehlungen

der Ausschüsse

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Gemeinschaft und zur Sicherheit der Informationssysteme

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

Entwurf einer EntschlieÙung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung der Grundsätze der Richtlinie auf den öffentlichen Bereich, der nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt

Erklärung der Kommission betreffend die Anwendung der Grundsätze der Richtlinie zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in öffentlichen digitalen Telekommunikationsnetzen, insbesondere im diensteintegrierenden digitalen Telekommunikationsnetz (ISDN) und in öffentlichen digitalen Mobilfunknetzen

Empfehlung für einen Beschluß des Rates zur Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten

Vorschlag für einen Beschluß des Rates auf dem Gebiet der Informationssicherheit

KOM(90) 314 endg.; Ratsdok. 8460/90

Ausgeliefert am 07. DEZ. 1990

69c/1190

Punkt 39 der 625. Sitzung des Bundesrates am 14. Dezember 1990

A

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (G),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Rechtsausschuß (R)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu
nehmen:

I. Allgemeines

- In 1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht, durch geeignete
Gemeinschaftsmaßnahmen ein hohes und einheitliches
Datenschutzniveau in der gesamten Gemeinschaft sicher-
zustellen.

Der Bundesrat begrüßt weiterhin, daß die EG-Kommis-
sion ihre Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung
des Datenschutzes in den Mitgliedstaaten und bei den
Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaf-
ten zu einem Gesamtkonzept zusammengefaßt hat.

Der Bundesrat hält es jedoch für geboten, daß sich
die vorgesehenen Gemeinschaftsmaßnahmen strikt im
Anwendungsbereich der Europäischen Verträge halten
und daß den Interessen der Bundesländer, die durch
die vorgesehenen Maßnahmen in erheblichem Umfang berührt
werden, bei der Ausgestaltung des Gesamtkonzepts Rech-
nung getragen wird.

...

Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß

- die Vorschriften über die Kontrollbehörden und die Gruppe für den Schutz personenbezogener Daten im Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Ausführungen dieser Stellungnahme geändert werden,
- die nachfolgend angeführten Änderungsvorschläge bei den weiteren Beratungen des Richtlinien-vorschlags berücksichtigt werden und
- von der Verabschiedung einer EntschlieÙung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung der Grundsätze der Richtlinie auf den öffentlichen Bereich, der nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, aus grundsätzlichen kompetenzrechtlichen Erwägungen abgesehen wird.

II. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

Allgemeines

- In 2. Es ist zu begrüßen, daß die EG eine Rats-Richtlinie zum Datenschutz erlassen will. Ihr ausdrückliches Ziel, ein hohes Datenschutzniveau in der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen, eröffnet die Perspektive eines effektiven "europäischen Datenschutzes"

und verdient Unterstützung. Es trifft auch die Erwägung der Kommission zu, daß die unterschiedliche Ausgestaltung des Datenschutzes in den Mitgliedstaaten den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital in der Gemeinschaft behindern kann.

Der Richtlinienvorschlag sieht jedoch einige problematische Regelungen vor.

Zur Rechtsgrundlage

- R 3. Nach Auffassung des Bundesrates bestehen erhebliche Zweifel, ob der Richtlinienvorschlag in vollem Umfang durch den primär als Rechtsgrundlage herangezogenen Artikel 100 a EWGV gedeckt ist.
- R 4. Bedenken bestehen vor allem im staatlichen Bereich.
- Dieser ist weithin schon einer Sachregelung durch die Gemeinschaft entzogen, so daß insoweit der Erlaß von Verfahrensvorschriften datenschutzrechtlichen Inhalts schon aus diesem Grunde nicht in Betracht kommen kann. Im übrigen hat die Gemeinschaft grundsätzlich nur eine auf Annexregelungen begrenzte Zuständigkeit für Vorschriften des Verwaltungsverfahrens der nationalen Behörden.
 - Soweit eine Kompetenz der Gemeinschaft in Betracht kommt, wird die Bundesregierung um Prüfung gebeten, ob dem von der Kommission angenommenen Bedürfnis nach Datenaustausch zwischen den nationalen Verwaltungen nicht schon dadurch entsprochen werden kann, daß durch gemeinschaftsrechtliche Vorschriften etwaige Hindernisse für die grenzüberschreitende Übermittlung von Daten beseitigt werden.

Eine darüber hinausgehende Regelung, die auch die Datenverarbeitung erfaßt, deren Auswirkungen sich auf den nationalen Bereich beschränken, wäre wohl kaum für die Vollendung des Binnenmarkts als "erforderlich" im Sinne des Artikels 8 a EWGV anzusehen.

- R 5. Im nicht-staatlichen Bereich erscheint das von der Kommission verfolgte Ziel einer Beseitigung von Wettbewerbsunterschieden grundsätzlich geeignet, Harmonisierungsmaßnahmen auf der Grundlage des Artikels 100 a EWGV zu rechtfertigen. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, daß im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Rechtsangleichung nur insoweit vorgenommen werden darf, als dies zur Beseitigung etwa vorhandener Wettbewerbsungleichheiten erforderlich ist. Die Bundesregierung wird gebeten, den Richtlinienentwurf unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen.

Zu den Organzuständigkeiten

Zu Artikel 25

- R 6. Die in Artikel 25 vorgesehene Beschränkung der Mitgliedstaaten in der Zulassung von Ausnahmen begegnet als Eingriff in ihr Recht auf eigenverantwortliche Ausführung von Gemeinschaftsrecht vertragsrechtlichen Bedenken. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die für die Kommission vorgesehene Befugnis, "geeignete Maßnahmen" zu erlassen, das Recht umfassen sollte, dem betroffenen Mitgliedstaat gegenüber die Erteilung einer Ausnahme zu untersagen. Aber auch dann, wenn die entsprechenden Maßnahmen von der Kommission gegenüber dem Verantwortlichen einer Datei getroffen werden sollten, bestünden Bedenken, weil dann unter Verdrängung der grundsätzlich bestehenden Verwaltungszuständigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit der Kommission begründet würde.

...

69C/1/90

Zu Artikel 26

- In 7. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, daß wegen der Regelungen der EG-Richtlinie das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Kontrollsystem einschließlich der Kontrollbefugnisse nicht geändert werden muß.
- R 8. Die in Artikel 26 vorgesehenen Bestimmungen über die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Errichtung einer unabhängigen Kontrollbehörde greifen jedenfalls deswegen unzulässigerweise in das Organisationsrecht der Mitgliedstaaten ein, weil dieser Behörde uneingeschränkt und damit auch umfassend für den gesamten staatlichen Bereich "wirksame Eingriffsmöglichkeiten" bei einer der Richtlinie nicht entsprechenden Einrichtung und Nutzung von Dateien zustehen sollen. Solche Eingriffsbefugnisse widersprechen auch dem im nationalen Recht geltenden und verfassungsrechtlich verankerten Ressortprinzip.

Sofern die Mitgliedstaaten durch Artikel 26 zur Errichtung jeweils nur einer einzigen unabhängigen Kontrollbehörde verpflichtet sein sollten, wäre dies ferner mit grundlegenden föderativen Strukturprinzipien unvereinbar. Dies gilt vor allem, soweit es sich um den Bereich des landeseigenen Vollzugs von Landesgesetzen handelt.

Zu Artikel 27 und 28

- In 9. Unabhängig davon, wie die Gremien gemäß Kapitel IX und X auf Gemeinschaftsebene letztlich strukturell ausgestaltet werden, wird die Bundesregierung aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Hälfte der Sitze, die der Bundesrepublik Deutschland zustehen, mit gemeinsamen Vertretern der Länder besetzt werden kann.

Die Länder werden von der Arbeit der Gremien gemäß Kapitel IX und X auf Gemeinschaftsebene in erheblichem Ausmaß betroffen, da der wesentliche Teil des Datenschutzrechts von den Ländern zu vollziehen ist. Es ist daher wichtig, daß die Länder ihre Erfahrungen unmittelbar in die Beratungen einbringen können.

Zu Artikel 29

- R 10. Die in Artikel 29 vorgesehene Ermächtigung an die Kommission zum Erlaß von Ausführungsvorschriften erscheint zu pauschal und unbestimmt. Insbesondere ist nicht erkennbar, für welche bestimmten Bereiche im Hinblick auf ihre Besonderheiten ergänzende Regelungen getroffen werden sollen und welchen Inhalt sie haben können. Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine Konkretisierung hinzuwirken.

Zu Artikel 30

- In 11. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß der geplante Ausschuß nicht als Beratender Ausschuß, sondern als Verwaltungsausschuß eingerichtet wird. Die Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten sind bei einem Verwaltungsausschuß deutlich größer, als bei einem Beratenden Ausschuß.

Zu den einzelnen Vorschriften

- R 12. Unbeschadet seiner Bedenken gegen den umfassenden Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags nimmt der Bundesrat zu den einzelnen Vorschriften wie folgt Stellung:

...

Zu Artikel 2

In 13. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß der Begriff der nicht-automatisierten Datei an den des Bundesdatenschutzgesetzes angepaßt wird.

Zu Artikel 3

R 14. Nach Auffassung des Bundesrates ist die in Artikel 3 Abs. 1 vorgenommene Umschreibung des Kreises der Dateien des öffentlichen Bereichs, die nicht von der Richtlinie erfaßt werden, außerordentlich unbestimmt und sollte daher zur Wahrung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten und im Interesse der Rechtsklarheit präzisiert werden. Hierfür kommt es in Betracht, die Worte "wenn dessen Tätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen," durch die Worte "wenn dessen Tätigkeiten nicht gemeinschaftsrechtlich geregelt sind," zu ersetzen. Ferner kommt in Frage, in der Regelung selbst, zumindest aber in einer gemeinsamen Protokollerklärung von Rat und Kommission beispielhaft die wichtigsten öffentlichen Bereiche aufzuführen, deren Tätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen. In dieser Aufzählung müßten jedenfalls die in Artikel 15 Buchstabe a bis d aufgeführten Bereiche Sicherheit des Staates, Landesverteidigung, Strafverfolgung sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung enthalten sein.

Darüber hinaus sollte die Tätigkeit der Gerichte jedenfalls zur Klarstellung generell vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden. Zumindest aber müßte für sie und die Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden, daß die bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Regelungen, wie sie insbesondere in den jeweiligen Verfahrensordnungen enthalten sind, beibehalten werden können.

...

In 15. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung außerdem auf, darauf hinzuwirken, daß

- die Erhebung in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen wird,

In 16. - hinsichtlich des öffentlichen Bereichs die Akten einbezogen werden.

Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß mit folgender

Begründung:

Angesichts der ohnehin bestehenden Bedenken gegen eine den gesamten Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts umfassende Kompetenz der Gemeinschaft zum Erlaß von datenschutzrechtlichen Regelungen für den öffentlichen Bereich sollte davon Abstand genommen werden, durch das Verlangen nach Einbeziehung von Akten auf eine erhebliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie hinzuwirken. Die Kompetenzbedenken würden bei einer solchen Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie noch erheblich verstärkt.

Zu Artikel 4

R 17. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob die in Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe b und Abs. 2 vorgesehenen Regelungen über die Anwendbarkeit der Richtlinie auf Vorgänge mit Drittlandbezug nicht zu unangemessenen Einschränkungen der Benutzung von Dateien durch solche Stellen und Personen innerhalb der Gemeinschaft führen können, die im öffentlichen Bereich auf einem der in Artikel 15 Abs. 1 Buchstabe a bis d aufgeführten Gebiete tätig sind.

...

69061/90

In 18. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, darauf hinzuwirken, daß

- auf die in Artikel 4 Absatz 1 und 2 vorgesehenen Ausnahmen für Einzelabfragen verzichtet wird,
- in Artikel 4 der Absatz 3 gestrichen wird.

Zu Artikel 5

In 19. Die Bundesregierung wird aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Ausnahmetatbestände von der Zweckbindung denen des Bundesdatenschutzgesetzes angeglichen werden.

Zu Artikel 6

In 20. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung außerdem auf, darauf hinzuwirken, daß

- eine Weitergabe, die mit einer Zweckänderung verbunden ist, nur unter den Voraussetzungen des Artikel 5 zulässig ist,
- Ausnahmen von der in Artikel 6 Abs. 3, Artikel 9 und 10 vorgesehenen Benachrichtigungspflicht durch den Gesetzgeber zugelassen werden können.

...

Zu Artikel 7

- In 21. Die Bundesregierung wird aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die in Artikel 7 Abs. 1 vorgesehene Meldepflicht auf automatisierte Dateien beschränkt wird.

Zu Artikel 9

- In 22. Die Bundesregierung sollte außerdem darauf hinwirken, daß in Artikel 9 Abs. 1 auch die Möglichkeit einer Benachrichtigung schon im Zeitpunkt der erstmaligen Speicherung vorgesehen wird.

Zu Artikel 11

- In 23. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß der Umfang der in Artikel 11 Abs. 1 vorgesehenen Meldepflicht unter Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit der Daten und des mit der Meldung verbundenen Verwaltungsaufwands beschränkt wird.

Zu Artikel 13

- R 24. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob es zur Wahrung überwiegender öffentlicher Belange geboten ist, bei Dateien des staatlichen Bereichs die Unterrichtung der betroffenen Personen über die Datenerhebung nicht nur unter den in Artikel 13 Abs. 2 aufgeführten engen Voraussetzungen, sondern weitergehend aus den in Artikel 15 Abs. 1 Buchstabe a bis d und f genannten Gründen einschränken zu können.

...

Zu Artikel 15

R

25. Nach Auffassung des Bundesrates sollten die Mitgliedstaaten die in Artikel 14 Abs. 3 und 4 vorgesehenen Rechte aus den in Artikel 15 Abs. 1 aufgeführten Gründen nicht nur "einschränken", sondern auch "ausschließen" können. Die Bundesregierung wird ferner um Prüfung gebeten, ob die Einschränkungs- bzw. Ausschließungsbefugnis der Mitgliedstaaten nach Artikel 15 Abs. 1 nicht noch auf weitere in Artikel 14 aufgeführte Rechte erstreckt werden sollte.

Zu Artikel 16

R

26. Sofern es nicht gelingen sollte, bei der Regelung über den Anwendungsbereich der Richtlinie eindeutig klarzustellen, daß insbesondere auch die Bereiche Strafverfolgung und vorbeugende Verbrechensbekämpfung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, erscheint es nach Auffassung des Bundesrates erforderlich, in Artikel 16 eine Ausnahmebestimmung aufzunehmen, wonach die Mitgliedstaaten zur Wahrung berechtigter Belange der Allgemeinheit, etwa aus den in Artikel 15 Abs. 1 Buchstabe a bis d aufgeführten Gründen, für die Datenerhebung im öffentlichen Bereich von Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe a abweichende Regelungen treffen können.

Zu Artikel 17

In

27. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß in Artikel 17 die Ausgestaltung der Rechtsgrundlage dem nationalen Gesetzgeber überlassen bleibt.

...

- G 28. Er bittet die Bundesregierung, jedenfalls auf eine Änderung des Artikels 17 Abs. 2 dahingehend hinzuwirken, daß die gesetzlichen Regelungen zur Datensicherung nicht zwingend in der gesetzlichen Ausnahmeregelung zur einwilligungslosen, automatisierten Verarbeitung u.a. von Gesundheitsdaten selbst, sondern auch in gesonderten, gesetzlichen Querschnittsregelungen, wie beispielsweise einem Datenschutzgesetz, getroffen werden können.
- R 29. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob nicht ein berechtigtes Interesse daran bestehen kann, strafrechtliche Verurteilungen ausnahmsweise auch in nicht-staatlichen Dateien speichern zu können. Zu denken ist z.B. an Dateien von Versicherungen über die zu ihrem Nachteil vollendete oder versuchte Straftaten.

Zu Artikel 19

- R 30. Mit dieser Vorschrift, wonach die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen für Presseorgane und audiovisuelle Medien von den Vorschriften der Richtlinie abweichende Bestimmungen erlassen können, beansprucht die Gemeinschaft kompetenzwidrig eine Regelungszuständigkeit für diese Bereiche. Presse und audiovisuelle Medien sollten generell und ohne Bindung an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.

Zu Artikel 21

- R 31. Die vorgeschene Regelung über die Haftung sollte sich darauf beschränken, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, eine angemessene Schadensersatzregelung zu treffen. Die Einzelheiten der Haftung sollten den nationalen Gesetzgebern überlassen bleiben, um es ihnen zu ermöglichen, ihre entsprechenden Vorschriften sachgerecht in das jeweilige innerstaatliche Haftungssystem einfügen zu können.

Zu Artikel 23

- R 32. Die in Artikel 23 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in ihren Rechtsvorschriften die Anwendung "ausreichender Sanktionen" vorzusehen, begegnet grundsätzlichen Bedenken, sofern nach dieser Vorschrift die Mitgliedstaaten auch zum Erlaß von Strafvorschriften verpflichtet werden sollen. Der Bundesrat erinnert an die von ihm ständig vertretene Auffassung, daß der Gemeinschaft für solche Regelungen die Kompetenz fehlt.

Zu Artikel 24 und 25

- R 33. Die Vorschriften über die Weitergabe personenbezogener Daten an Drittländer müssen nach Auffassung des Bundesrats auf den nichtstaatlichen Bereich beschränkt werden. Die Datenweitergabe im staatlichen Bereich ist kein Gegenstand der Handelspolitik der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 113 EWGV.

Zu Artikel 31

- In 34. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß das in Artikel 31 Abs. 1 vorgesehene Zitiergebot entfällt.

Aussage zu der Frage, ob ausschließliche Länderkompetenzen berührt sind

- R 35. Der Bundesrat weist darauf hin, daß durch den Richtlinienvorschlag ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder jedenfalls insoweit berührt werden, als die vorgesehenen datenschutzrechtlichen Vorschriften im öffentlichen Bereich das Verwaltungsverfahren von Länderbehörden beim Vollzug von Landesrecht regeln.

...

III. Entwurf einer Entschlieung der im Rat vereinigten
Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der
Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung der
Grundsätze der Richtlinie auf den öffentlichen Bereich,
der nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschafts-
rechts fällt

In 36. Der Bundesrat unterstützt das Anliegen, einen hohen
Datenschutzstandard in allen Mitgliedstaaten auch
in den Bereichen zu verwirklichen, die nicht in den
Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen.

Aus grundsätzlichen kompetenzrechtlichen Erwägungen
kann der vorgelegte Entwurf einer Entschlieung jedoch
nicht befürwortet werden. Im Bereich ausschließlicher
Gesetzgebungskompetenz der Länder würde die Entschlieung
zu einer Verpflichtung des Bundes zu Lasten der Länder
führen, die der Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen
ohne Zustimmung aller Länder nach Nummer 3 der Lindauer
Vereinbarung nicht eingehen darf.

IV. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz
personenbezogener Daten und der Privatsphäre in ffent-
lichen digitalen Telekommunikationsnetzen, insbeson-
dere im diensteintegrierenden digitalen Telekommu-
nikationsnetz (ISDN) und in öffentlichen digitalen
Mobilfunknetzen

In 37. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf
hinzuwirken, daß diese Richtlinie an die allgemeine
Richtlinie angepaßt wird und daß das in Artikel 24
vorgesehene Zitiergebot ebenfalls entfällt.

...

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, daß in den Artikeln 9 und 10 Regelungen aufgenommen werden, die der datenschutzrechtlichen Problematik der Speicherung und Verarbeitung von Gebührendaten Rechnung tragen.

V. Beauftragte der Länder

In 38. Für die weiteren Beratungen der Vorlage benennt der Bundesrat als seine Beauftragten Vertreter folgender Länder:

einen Vertreter des Freistaates Bayern,
Bayerisches Staatsministerium des Inneren
(Herrn MR Wilde)

und
einen Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen,
Ministerium des Inneren
(Herrn MR Bongard).

B

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften,
der Finanzausschuß und der
Wirtschaftsausschuß
haben ihre Beratungen noch nicht abgeschlossen.