

Beschlußempfehlung und Bericht **des Innenausschusses (4. Ausschuß)**

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 28. Januar 1981
zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung
personenbezogener Daten
— Drucksache 10/2118 —**

A. Problem

Der Datenschutz in den Mitgliedstaaten des Europarates soll vereinheitlicht werden. Außerdem soll der grenzüberschreitende Verkehr personenbezogener Daten geregelt werden.

B. Lösung

Das Übereinkommen vom 28. Januar 1981 sieht dazu Regelungen für ein Mindestmaß an einheitlichem Datenschutz in den Mitgliedstaaten des Europarates vor. Der grenzüberschreitende Verkehr personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten darf, bis auf bestimmte Ausnahmen, nicht beschränkt werden. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Hilfeleistung bei der Durchführung des Übereinkommens.

Mit dem vorgelegten Gesetz soll das Übereinkommen die für die Ratifikation nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erlangen.

**Einstimmigkeit im Ausschuß bei Enthaltung seitens der
Fraktion DIE GRÜNEN**

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten — Drucksache 10/2118 — unverändert anzunehmen.

Bonn, den 5. Dezember 1984

Der Innenausschuß

Dr. Wernitz

Vorsitzender

Dr. Wernitz

Berichterstatter

Fischer (Frankfurt)

Dr. Blank

Dr. Hirsch

Bericht der Abgeordneten Dr. Wernitz, Fischer (Frankfurt), Dr. Blank und Dr. Hirsch

Der Gesetzentwurf wurde in der 94. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Oktober 1984 an den Innenausschuß federführend sowie an den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und den Ausschuß für Forschung und Technologie zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuß für Forschung und Technologie hat bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN beschlossen, dem Innenausschuß zu empfehlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat in seiner Stellungnahme vom 5. Dezember 1984 einstimmig dem Innenausschuß ebenfalls vorgeschlagen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der Innenausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner 41. Sitzung am 5. Dezember 1984 beraten und einstimmig angenommen. Dabei hat der Ausschuß ebenfalls einstimmig beschlossen, gemäß § 63 Abs. 2 der Geschäftsordnung dem Deutschen Bundestag Bericht auch ohne die Stellungnahme des mitberatenden Rechtsausschusses zu erstatten, nachdem die mitberatenden Ausschüsse um Abgabe ihrer Stellungnahme spätestens im Verlauf der Sitzung des 5. Dezember 1984 gebeten worden waren, weil der Ausschuß es als dringend notwendig angesehen hat, die Beratungen an diesem Tag mit dem Ziel abzuschließen, eine Beschlußfassung durch den Deutschen Bundestag noch im Jahr 1984 herbeizuführen. Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 5. Dezember 1984 zwar beraten, die Beratungen jedoch deswegen nicht abgeschlossen, weil er vor Abgabe seiner Stellungnahme zu verschiedenen Regelungsbereichen des Übereinkommens Fragen von der Bundesregierung beantwortet wissen wollte. Der Innenausschuß hat sich ausführlich über die Beratungen im Rechtsausschuß berichten lassen und die im Rechtsausschuß aufgeworfenen Fragen von der Bundesregierung und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz beantworten und bewerten lassen. Auf dieser Grundlage war der Ausschuß einvernehmlich der Auffassung, daß dem Gesetzentwurf zuzustimmen sei und um weitere Verzögerungen zu vermeiden, ausnahmsweise von § 63 Abs. 2 der Geschäftsordnung Gebrauch gemacht werden solle.

Der Innenausschuß hat die schnelle Verabschiedung des Gesetzentwurfes deswegen als notwendig angesehen, weil aufgrund der Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland als fünftem Unterzeichnerstaat die Konvention in Kraft treten kann und dies von der Bundesrepublik Deutschland so schnell wie möglich bewirkt werden soll. Deswegen hatte der Innenausschuß in seiner Beschlußempfehlung vom 4. Mai 1984 zum Fünften Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz einvernehmlich vorgeschlagen, die Bundesregierung zu ersuchen, dem Deutschen Bundestag bis zum 1. Juli 1984 das Ratifikationsgesetz zur Daten-

schutzkonvention des Europarates zuzuleiten, damit aufgrund der Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland als fünftem Unterzeichnerstaat die Konvention so schnell wie möglich in Kraft treten kann. Diesem Anliegen ist die Bundesregierung mit der Vorlage des Gesetzentwurfes in Drucksache 10/2118 nachgekommen.

Zum Inhalt des Übereinkommens, durch das in den Mitgliedstaaten des Europarates ein Mindestmaß an einheitlichem Datenschutz geschaffen werden soll, wird auf die Ausführungen in Drucksache 10/2118, namentlich auf die darin enthaltene Denkschrift zu dem Übereinkommen verwiesen. Der Ausschuß hat unterstrichen, daß für die Realisierung der beiden Zielsetzungen des Übereinkommens — zum einen die Harmonisierung des Datenschutzes in den Mitgliedstaaten des Europarates und zum anderen die Regelung des grenzüberschreitenden Verkehrs personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten — ein Bedürfnis besteht. Hinsichtlich der im Rechtsausschuß aufgeworfenen Frage eines eventuellen Spannungsverhältnisses der Regelungen des Übereinkommens — namentlich des in Artikel 12 geregelten grenzüberschreitenden Datenverkehrs — mit dem nationalen Recht und der damit verbundenen Befürchtung, daß bei einer Ratifikation des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland die Gefahr einer Aufweichung des schärferen nationalen Rechts bestehe, hat der Innenausschuß festgestellt, daß eine entsprechende Annahme eine falsche Interpretation des Übereinkommens darstellen würde. Schon aus der Denkschrift zu dem Übereinkommen ergibt sich, daß die Bundesrepublik Deutschland anläßlich der Unterzeichnung eine Erklärung zu den Artikeln 8 und 12 Abs. 2 und 3 des Übereinkommens abgegeben hat, mit der die Möglichkeit einer späteren interpretierenden Erklärung zu diesen Bestimmungen in Aussicht gestellt wurde. Bereits Nummer 67 des erläuternden Berichtes zu dem Übereinkommen hebt ausdrücklich hervor, daß Artikel 12 Abs. 2 die Möglichkeit unberührt lasse, „daß eine Vertragspartei in ihrem innerstaatlichen Datenschutzrecht Vorschriften vorsieht, die im Einzelfall bestimmte Weitergaben personenbezogener Daten nicht erlauben, unabhängig davon, ob diese Weitergabe innerhalb ihres Hoheitsgebietes oder über die Staatsgrenzen hinweg erfolgen“. Nach Auffassung der Bundesregierung dürfte damit hinreichend klargestellt sein, daß innerstaatliche Regelungen, die aus datenschutzrechtlichen Erwägungen im Einzelfall die Weitergabe personenbezogener Daten — auch ins Ausland — untersagen, mit dem in Artikel 12 Abs. 2 des Übereinkommens niedergelegten Grundsatz vereinbar sind. Um jedoch etwaige Schwierigkeiten für die beteiligten innerstaatlichen Stellen zu vermeiden, hat die Bundesregierung angekündigt, bei der Ratifikation in Anlehnung an Abschnitt 67 des erläuternden Berichtes zu

dem Übereinkommen folgende Erklärung abzugeben: „Die Bundesrepublik Deutschland geht unter Bezugnahme auf Abschnitt 67 Abs. 5 des erläuterten Berichts zu dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten davon aus, daß Artikel 12 Abs. 2 es einer Vertragspartei unbenommen läßt, in ihrem innerstaatlichen Datenschutzrecht Vorschriften vorzusehen, die im Einzelfall eine Weitergabe personenbezogener Daten mit Rücksicht auf schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht erlauben.“ Aufgrund dieser in der Denkschrift zu dem Übereinkommen dargelegten Maßnahmen besteht nach Auffassung des Innenausschusses keine Gefahr für eine Abschwächung des nationalen Rechts.

Im Rechtsausschuß waren ferner kristische Fragen hinsichtlich der in Artikel 2 des Übereinkommens vorgesehenen Regelung aufgeworfen worden, wonach die Aufgaben der von jeder Vertragspartei zum Zwecke der gegenseitigen Hilfeleistung nach Artikel 13 Abs. 2a des Übereinkommens zu bezeichnenden Behörden für den Bereich des Bundes der Bundesminister des Innern und für den Bereich der Länder die von den Landesregierungen bezeichneten Stellen wahrnehmen. Der Innenausschuß hat hierzu festgestellt, daß es insoweit zwar wünschenswert gewesen wäre, daß nur eine einzige Behörde mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach Artikeln 13 ff. des Übereinkommens betraut und damit ein eindeutiger Ansprechpartner vorhanden gewesen wäre. Ein entsprechender Vorschlag ist allerdings am Mehrheitsvotum der Bundesländer gescheitert. Dies ist nach Auffassung des Innenausschusses zwar nicht begrüßenswert und kann auch zu Problemen im praktischen Vollzug führen. Der Innenausschuß war jedoch der Überzeugung, daß in Anbetracht der Haltung der Bundesländer diese Problematik auch nicht durch weitere Beratung einer anderen Lösung hätte zugeführt werden können. Von daher war nach Auffassung des Ausschusses abzuwägen zwischen einer schnellen Verabschiedung und Inkraftsetzung des Übereinkommens bei Inkaufnahme dieser Lösung und wochenlangen weiteren Beratungen und Verzögerungen,

die voraussichtlich kein anderes Ergebnis erbracht hätten.

In diesem Zusammenhang wurde seitens der Bundesregierung erklärt, daß diese schon seit Fertigstellung des Entwurfes der Konvention im Jahre 1980 die Auffassung vertreten habe, daß die Konvention mit dem nationalen Recht vereinbar sei. An dieser Haltung habe sich nichts geändert. Die Konvention solle ein Mindestmaß an Datenschutz in den Mitgliedstaaten des Europarates gewährleisten. Durch die Konvention seien die Mitgliedstaaten nicht gehindert, national schärfere Regelungen zu treffen. Die Bundesregierung vertrete die Auffassung, daß das Ratifikationsgesetz verabschiedet werden könne und dadurch keine Probleme zu erwarten seien.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat sich diesen Ausführungen angeschlossen und darüber hinaus hervorgehoben, daß aus der Sicht des Datenschutzes namentlich gegen Artikel 12 der Konvention keinerlei Bedenken zu erheben seien. Der Datenschutzstandard der Bundesrepublik Deutschland sei im Verhältnis zu den anderen Staaten so hoch ausgeprägt, daß es unverständlich wäre, von einer Zustimmung zum Ratifikationsgesetz aus Gründen abzusehen, die auf die Konvention und namentlich Artikel 12 nicht zuträfen.

Im Hinblick auf diese Ausführungen hat sich der Ausschuß in seiner Auffassung bestätigt gesehen, daß die Gefahr einer Aufweichung des schärferen nationalen Rechts aufgrund der Ratifikation des Übereinkommens nicht bestehe und entsprechende Annahmen eine falsche Interpretation der Konvention darstellen würden. Im Hinblick auf die dargelegten Stellungnahmen und Überlegungen hat es der Ausschuß namentlich in bezug auf die Regelung in Artikel 2 des Vertragsgesetzentwurfes als sachlich notwendiger angesehen, den Gesetzentwurf ohne weitere Verzögerungen — und da die Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 der Geschäftsordnung vorgelegen haben, unter Verzicht auf die Stellungnahme des Rechtsausschusses — zu verabschieden.

Bonn, den 5. Dezember 1984

Dr. Wernitz Fischer (Frankfurt) Dr. Blank Dr. Hirsch
Berichterstatter