

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/2848 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund durch Errichtung einer obersten Bundesbehörde

A. Problem

Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist gegenwärtig beim Bundesministerium des Innern (BMI) eingerichtet und untersteht seiner Dienstaufsicht; die Rechtsaufsicht wird durch die Bundesregierung ausgeübt (§ 22 Absatz 4 und 5 des Bundesdatenschutzgesetzes – BDSG). Nach Artikel 28 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46/EG nehmen die datenschutzrechtlichen Kontrollstellen „die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr“. Das BDSG sieht zwar vor, dass das Amt unabhängig ausgeübt wird (§ 22 Absatz 4 Satz 2 BDSG). In der Praxis findet keine Dienst- oder Rechtsaufsicht statt; die Unabhängigkeit wird nicht eingeschränkt. Der Wortlaut des BDSG entspricht jedoch im Wesentlichen den bisherigen Vorschriften für die Kontrollstellen der Länder, die nach Einschätzung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) mit europarechtlichen Vorschriften nicht vereinbar sind. Der EuGH hat, insbesondere in den Urteilen vom 9. März 2010 und 16. Oktober 2012 betreffend Artikel 28 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/46/EG, die Anforderungen an die Unabhängigkeit der datenschutzrechtlichen Kontrollstellen präzisiert. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird diesen Anforderungen Genüge getan. Zugleich wird die Datenschutzaufsicht auf Bundesebene insgesamt gestärkt.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf enthält folgende Regelungen:

Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erhält den rechtlichen Status einer obersten Bundesbehörde, die eigenständig und unabhängig ausgestaltet ist. Dienstsitz ist Bonn. Sie oder er untersteht ausschließlich parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle. Auf eine Rechtsaufsicht der Bundesregierung und eine Dienstaufsicht des BMI wird verzichtet. Die organisatorische Anbindung an das BMI wird aufgehoben.

Die oder der Bundesbeauftragte wird vom Deutschen Bundestag gewählt und leistet den Amtseid vor der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten.

Weitere Regelungen, insbesondere zur Vertretung und Weiterführung der Geschäfte, zur Verwendung von Geschenken, zur Genehmigung von Aussagen und zur Erstattung von Gutachten, werden – soweit erforderlich – durch europarechtskonforme Neuregelungen ersetzt.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Eine organisatorische Anbindung der oder des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an das BMI in einer anderen Form gewährleistet die Unabhängigkeit nicht in gleicher Weise und bietet nicht die erforderliche Rechtssicherheit. Mit der Errichtung lediglich einer Bundesoberbehörde wäre die Aufsicht durch eine oberste Bundesbehörde verbunden, was weiterhin Fragen nach der Vereinbarkeit mit EU-Recht aufwerfen würde.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die derzeit im Einzelplan 06 vorhandenen Ansätze des Kapitels 06 13 („Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“) werden mit samt den derzeit vorhandenen Stellen der oder des Bundesbeauftragten in den Einzelplan der neuen obersten Bundesbehörde umgeschichtet. Durch die Anpassung der Vergütung der oder des Bundesbeauftragten an die gestiegene Bedeutung des Amtes und des Datenschutzes sowie an die Vergütung vergleichbarer Amtsinhaber entsteht ein Mehraufwand im Bundeshaushalt in Höhe von jährlich rd. 33 000 Euro.

Bei Ländern und Kommunen führen die vorgeschlagenen Regelungen nicht zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Neugestaltung der Datenschutzaufsicht im Bund wird Vollzugaufwand vom BMI auf die neue Behörde sowie auf die Präsidentin oder den Präsidenten des Bundestages verlagert. Durch den erhöhten Vollzugaufwand kann bei der neuen Behörde zudem ein Mehraufwand von vier Planstellen entstehen, verbunden mit jährlichen Personalausgaben inklusive stellenbezogener Sachkostenpauschalen in Höhe von rd. 390 000 Euro. Das BMI stellt die bisherige Unterstützung im Bereich des Anschlusses der neuen Behörde an den Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) bis auf weiteres auch künftig sicher. Durch die Übertragung

von Aufgaben auf die Präsidentin oder den Präsidenten des Bundestages wird sich dort voraussichtlich nur eine geringfügige Belastung ergeben.

Für Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2848 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 Nummer 10 wird wie folgt geändert:

1. Buchstabe d wird wie folgt gefasst:
 - ,d) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die oder der Bundesbeauftragte hat der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundestages Mitteilung über Geschenke zu machen, die sie oder er in Bezug auf das Amt erhält. Die Präsidentin oder der Präsident des Bundestages entscheidet über die Verwendung der Geschenke. Sie oder er kann Verfahrensvorschriften erlassen.“ ‘
2. Buchstabe g wird wie folgt gefasst:
 - ,g) Absatz 6 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die oder der Bundesbeauftragte darf als Zeugin oder Zeuge aussagen, es sei denn, die Aussage würde

 1. dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten, insbesondere Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten, oder
 2. Grundrechte verletzen.“
 - bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Betrifft die Aussage laufende oder abgeschlossene Vorgänge, die dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung zuzurechnen sind oder sein könnten, darf die oder der Bundesbeauftragte nur im Benehmen mit der Bundesregierung aussagen.“ ‘

Berlin, den 17. Dezember 2014

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Stephan Mayer (Altötting)
Berichterstatter

Gerold Reichenbach
Berichterstatter

Jan Korte
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Stephan Mayer (Altötting), Gerold Reichenbach, Jan Korte und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/2848** wurde in der 60. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2014 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 35. Sitzung am 17. Dezember 2014 beraten und empfiehlt dessen Annahme in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 33. Sitzung am 17. Dezember 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 26. Sitzung am 17. Dezember 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 28. Sitzung am 5. November 2014 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2848 durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, hat der Innenausschuss in seiner 30. Sitzung am 1. Dezember 2014 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 30. Sitzung (Protokoll 18/30) verwiesen. Die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auf Ausschussdrucksache 18(4)154 lag sowohl bei der Anhörungssitzung als auch bei den Beratungen vor.

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2848 in seiner 33. Sitzung am 17. Dezember 2014 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/2848 in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)216, der zuvor von den Fraktionen CDU/CSU und SPD in den Innenausschuss eingebracht und mit gleichem Abstimmungsergebnis angenommen wurde.

Zuvor wurde der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(4)193 (Neu) mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)193 (Neu) einschließlich Begründung lautet:

1. *Artikel 1 Nummer 10 wird wie folgt geändert:*
 - a) *In Buchstabe f Doppelbuchstabe bb wird das Semikolon und der nachfolgende Satzteil durch einen Punkt ersetzt.*
 - b) *Buchstabe g Doppelbuchstabe aa wird wie folgt gefasst:*

„aa) Die oder der Bundesbeauftragte darf als Zeugin oder Zeuge aussagen. Die oder der Bundesbeauftragte sieht nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Aussage im Einzelfall jedoch ganz oder teilweise ab, sofern dies aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn die Aussage zur Folge haben würde, dass

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet würde,
2. Grundrechte verletzt würden oder
3. der Kernbereich der Entscheidungsfindung der Bundes- oder einer Landesregierung insbesondere bei laufenden Regierungsgeschäften beeinträchtigt würde.

Die oder der Bundesbeauftragte darf jedoch stets aussagen, wenn das durch eine Aussage beförderte öffentliche Interesse an der Aufklärung von Rechtsverletzungen oder vergleichbaren Missständen überwiegt.“

2. Artikel 3 wird wie folgt gefasst:

„Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am 1. Januar 2016 in Kraft. § 23 Absatz 5 Satz 3 und Absatz 6 tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Begründung

Die vorgeschlagenen Änderungen sind nicht abschließend. Der Änderungsantrag beinhaltet, unbeschadet weiteren Reformbedarfs zur Gewährleistung der verfassungs- und europarechtlich erforderlichen effektiven Datenschutzaufsicht (s. hierzu den Entschließungsantrag der Fraktion zum Gesetzesentwurf), nur einen Teil des zwingend erforderlichen Änderungsbedarfs im Hinblick auf die Ermöglichung von Zeugenaussagen der oder des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in dem europa- und verfassungsrechtlich gebotenen Umfang.

Zu Nummer 1:

Eine effektive und völlig unabhängige Datenschutzkontrolle ist sowohl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch des Europäischen Gerichtshofes ein unverzichtbares Instrument des Grundrechtsschutzes und zur Kontrolle der Einhaltung von gesetzlichen Datenschutzvorschriften. Zentrale Voraussetzung für die Effektivität der Datenschutzkontrolle ist die völlige Unabhängigkeit der Kontrollstellen. Deutschland ist zur Einrichtung völlig unabhängiger Kontrollstellen durch das Zusatzprotokoll 1 (2001) zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr und durch Europarecht verpflichtet (siehe Art. 16 Absatz 2 AEUV, Art. 8 Absatz 3 der EU-Grundrechtecharta sowie Art. 28 der EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, siehe zur Unabhängigkeit auch EuGH, Urteile vom 9. März 2010, Rs. C-518/07 und vom 16. 10. 2012, Rs. C-614/10). Der EuGH hat bereits in seinem Urteil aus dem Jahr 2010 die Rolle der Datenschutzkontrollstellen als unabhängige Hüter der Grundrechte hervorgehoben und festgestellt, dass die erforderliche völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle nur dann gegeben ist, wenn die betreffende Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln kann und jeglicher mittelbaren und unmittelbaren Einflussnahme von außen – und auch der bloßen Gefahr politischer Einflussnahme – entzogen ist. Nicht mit der erforderlichen Unabhängigkeit vereinbar sind die Vorschriften, die die Möglichkeiten des/der Bundesbeauftragten, gerichtlich oder außergerichtlich auszusagen, übermäßig beschränken bzw. vom Einvernehmen oder Benehmen der Bundesregierung – oder für ehemalige Bundesbeauftragte von einem Einvernehmen mit der oder dem aktuellen Bundesbeauftragten – abhängig machen wollen. Insoweit genügt auch der von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegte Änderungsantrag zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung den europarechtlichen Anforderungen nicht. Denn auch die Anforderung sich mit der Bundesregierung vor einer Zeugenaussage ins Benehmen setzen zu müssen, birgt letztlich die Gefahr einer politischen Einflussnahme, die mit der vom EuGH geforderten „völligen Unabhängigkeit“ nicht zu vereinbaren ist.

Zu Buchstabe a:

Es ist inkonsequent, es aus Gründen der zu stärkenden Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle ins Ermessen der oder des amtierenden Bundesbeauftragten zu stellen, ob sie oder er vor Gericht oder außergerichtlich aussagt, bei den Amtsvorgängerinnen oder Amtsvorgängern die Aussage jedoch von einer Genehmigung der Amtsinhaberin bzw. des Amtsinhabers abhängig zu machen. Der Vorsitzende Richter am VG Wiesbaden Schild hat in seiner schriftlichen Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses am 1. Dezember 2014 (Ausschussdrucksache 18(4)205 B, S. 6 f.) darauf verwiesen, dass es für den Bundesrechnungshof keine entsprechenden beschränkenden Regelungen gibt und dass die Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle es vielmehr erfordert, dass die/der ehemalige Bundesbeauftragte selbst die Entscheidung über eine Aussage treffen muss: „Mit dem Ausscheiden aus dem Dienst verbleibt die Bundesbeauftragte in einem besonderen Dienstverhältnis entsprechend den Regelungen der in Ruhestand versetzten Beamten. Die völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle gebietet es daher, dass die oder der ehemalige oder amtierende Bundesbeauftragte weiterhin „unabhängig“ bleibt.“ Gerade wenn es um die Aufklärung von Sachverhalten geht, die in die Amtszeit von inzwischen ausgeschiedenen Bundesbeauftragten fallen, steht zu befürchten, dass z.B. durch Rücksichtnahmen der oder des Amtsinhabers auf die Mehrheit, die sie oder ihn gewählt hat, die Entscheidung zur Aussagegenehmigung beeinflussen könnten. Wie die oder der aktuelle Bundesbeauftragte entscheiden daher auch die Amtsvorgängerinnen und Amtsvorgänger nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen über gerichtliche und außergerichtliche Aussagen.

Zu Buchstabe b:

Von gerichtlichen oder außergerichtlichen Aussagen des oder der Bundesbeauftragten ist regelmäßig zu erwarten, dass sie einen wesentlichen Beitrag zur Aufklärung von Rechtsverstößen oder vergleichbaren Missbräuchen im Umgang mit personenbezogenen Daten haben. Wie der EuGH hervorgehoben hat, kann nicht ausgeschlossen werden, dass staatliche Stellen, die die Aufsicht ausüben, ein Interesse an der Nichteinhaltung der Datenschutzvorschriften haben (EuGH, Rs. C-518/07, Rn. 35). Deshalb hat der EuGH die völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle gefordert. Dazu gehört auch, dass die oder der ehemalige oder amtierende Bundesbeauftragte frei von einer Genehmigung o.ä. durch die Bundesregierung nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheidet, ob sie oder er vor Gericht oder einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss aussagt. Dabei hat sie oder er die durch die Verfassung gezogenen Grenzen zu beachten. Prof. Dr. Alexander Roßnagel fordert daher in seiner schriftlichen Stellungnahme (Innenausschuss-Ausschussdrucksache 18(6)205 S. 3) vor dem Hintergrund, dass der „stärkste Konflikt zwischen Datenschutz und anderen Aufgaben der Exekutive ... im Bereich der Sicherheitsbehörden und der Nachrichtendienste“ entstehe: „Er (die oder der Bundesbeauftragte) kann daher seine Aufgaben nur dann in „völliger Unabhängigkeit“ durchführen, wenn er im Einzelfall selbst abwägen kann, ob das öffentliche Aufdeckungsinteresse höherwertig ist als die Sorge um Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten.“ Hierzu müsse eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die „diese Abwägung (...) ausdrücklich ermöglichen“ solle. Die strikte Beschränkung der Aussagemöglichkeit der oder des Bundesbeauftragten im Regierungsentwurf wird auch in den Stellungnahmen von Schild (Ausschussdrucksache 18(4)205 B, S. 6 f.), Prof. Aden (Ausschussdrucksache 18(205)F, S. 2 f.) und Prof. Heckmann (Ausschussdrucksache 18(4), S. 4 ff.) problematisiert. Anders als Aden und Schild fordert Heckmann (S. 6) zwar nicht ausdrücklich eine Abwägung ermöglichende Regelung, ausdrücklich hält er aber die hier vorgeschlagene Regelung für „mit den rechtlichen Vorgaben für vereinbar“.

Im Lichte der Funktion des oder der Bundesbeauftragten als völlig unabhängige(r) Hüter(in) der Grundrechte (siehe EuGH Rs. C-518/07, Rn. 35), deren effektive Kontrolle verfassungskonforme Datenverarbeitung erst möglich macht (BVerfG, Urteil vom 24. 4. 2013, 1 BvR 1215/07, Rn. 207) kommt der oder dem Bundesbeauftragten eine im Gesetz ausdrücklich zu benennende Aufklärungsfunktion zu. Diese besondere Aufklärungsfunktion im Interesse des Grundrechtsschutzes hat die oder der BfDI im Rahmen der Ermessensentscheidung über ihre oder seine Aussage auch von verfassungswegen zu berücksichtigen.

Aus dem Gewaltenteilungsprinzip hat das Bundesverfassungsgericht einen sogen. „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ abgeleitet, der eine grundsätzlich nicht ausforschbare Entscheidungsfindung der Regierung anerkennt (zuletzt BVerfG, Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, Rn. 136 ff.). Der Begriff „Kernbereich der Entscheidungsfindung“ macht klarer als der Begriff des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“, dass es hier allein um den Schutz des Willensbildungsprozesses geht und nicht etwa um Geheimhaltungsbefugnisse aus Si-

cherheitsgründen o.ä., so dass er für die Gesetzesanwendung aufgrund seiner höheren Bestimmtheit zu bevorzugen ist. Prof. Roßnagel führt zum Kernbereichsschutz in seiner Stellungnahme (Innen-Ausschussdrucksache 18(6)205 S. 3) aus: „Es geht dabei nicht um Geheimhaltungspflichten, um bestimmte Sicherheitsinteressen zu schützen, sondern um einen freien Willensbildungsprozess innerhalb der Regierung zu gewährleisten.“ Das Bundesverfassungsgericht hat weiterhin betont, dass die Regierung weder bei abgeschlossenen noch bei laufenden Vorgängen pauschal Informationen verweigern kann. Vielmehr kommt es jeweils auf eine Abwägung an, wobei nach der Rechtsprechung dem „Informationsinteresse ... besonders hohes Gewicht zu [kommt], soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht“ (BVerfG, Beschl. v. 30.3.2004 – 2 BvK 1/01, 2. Leitsatz; vgl. auch Roßnagel Innenausschuss-Ausschussdrucksache 18(6)205 S. 3). Übertragen auf Aussagen durch die oder den Bundesbeauftragten bedeutet dies, dass z.B. gravierende Missstände bei Geheimdiensten, die eine massenhafte Grundrechtsverletzung befürchten lassen, auch Aussagen über laufende Regierungsgeschäfte rechtfertigen können, obwohl dies bis zu einem gewissen Grad die Funktionsfähigkeit von Regierungshandlungen tangieren könnte. Zu der im Entwurf der Bundesregierung vorgesehenen Regelung, die vor einer Aussage, die dem Kernbereich zuzuordnen sein könnte, ein Einvernehmen der Bundesregierung erforderlich macht, befindet Prof. Heckmann (Ausschussdrucksache 18 (4)205 D, S. 7) in seiner Stellungnahme: „(Es) spricht vieles dafür, dass diese Regelung mit der europarechtlichen Forderung nach völliger Unabhängigkeit der Kontrollstellen unvereinbar ist.“ Dagegen stellt er zu diesem Änderungsantrag fest: „Er-sichtlich rechtskonform ausgestaltet ist hingegen die seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Regelungsalternative, die nach ihrer Ziffer 3 auch in diesen Fällen eine Ermessensentscheidung des Bundesbeauftragten fordert.“ Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung ändert an dieser rechtlichen Bewertung nichts, da auch noch die Anforderung sich ins Benehmen zu setzen, die Besorgnis einer politischen Einflussnahme nicht hinreichend ausschließt (s.o.) und nach wie vor abgeschlossene Vorgänge – bei denen der Kernbereichsschutz deutlich geringer ausgeprägt ist – genauso erfasst wie abgeschlossene Vorgänge. Auch ohne dass die oder der Bundesbeauftragte einer Aussagegenehmigungspflicht unterworfen wird, besteht aufgrund allgemeiner strafrechtlicher Bestimmungen eine hinreichende rechtliche Absicherung im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Grenzen von gerichtlichen und außergerichtlichen Aussagen. Sofern die oder der Bundesbeauftragte aus der Kontrolltätigkeit Anhaltspunkte dafür hat, dass Informationen den Kernbereich der Entscheidungsfindung betreffen, wird zur weiteren Abklärung ohnehin eine Konsultation der Bundesregierung erforderlich sein, um den Sachverhalt genauer aufzuklären. Eine solche Konsultation kann auch durch die oder den ehemalige Bundesbeauftragte(n) erfolgen.

Zu Nummer 2:

Das hohe europa- und verfassungsrechtliche Gewicht, dass einer unabhängigen Aufklärung datenschutzrechtlicher Missstände zukommt, gebietet es, die Regelungen zu den Zeugenaussagen der oder des Bundesbeauftragten so schnell wie möglich in Kraft zu setzen und damit nicht zu warten, bis die übrigen organisatorischen Veränderungen vollzogen sind.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf die Drucksache 18/2848 verwiesen. Die auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)216 vom Innenausschuss vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Durch die Beschränkung auf „Geschenke“ knüpft die Bestimmung an die geltende Regelung in § 23 Absatz 3 des Bundesdatenschutzgesetzes und an die für Minister geltende Parallelvorschrift in § 5 Absatz 3 des Bundesministergesetzes an.

Zu Nummer 2

Mit dieser Formulierung soll den europarechtlichen Vorgaben nach völliger Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht entsprochen werden. Bei Satz 1 wird der Wortlaut („würde“) an vergleichbare Rechtsvorschriften z. B. im Bundesministergesetz und im Gesetz über den Wehrbeauftragten angepasst.

Nach Satz 2 hat die oder der Bundesbeauftragte vor einer den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betreffenden Aussage die Pflicht zur Konsultation der Bundesregierung. Hierdurch wird gewährleistet, dass die oder der Bundesbeauftragte die nötigen Informationen erhält, um einschätzen zu können, ob der Kernbereich betroffen ist. Sie oder er nimmt sodann eine eigene Abwägung vor und trifft letztlich selbst die Entscheidung über die konkrete Aussage.

Die **Koalitionsfraktionen** betonen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus den Jahren 2010 und 2012 umgesetzt würden, nach denen die Stellung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und für die Informationsfreiheit (BfDI) noch unabhängiger gestaltet werden müsse. Ab 1. Januar 2016 werde die BfDI eine vollkommen eigenständige und unabhängige oberste Bundesbehörde werden. Die Sachverständigenanhörung vom 1. Dezember 2014 habe zu einer wesentlichen Änderung geführt. In den Fällen des § 23 Abs. 6 BDSG werde statt einer Einvernehmenslösung nunmehr eine Benehmenslösung gewählt und trage damit den in der Sachverständigenanhörung geäußerten Bedenken Rechnung. Der Gesetzentwurf sehe auch eine leichte Personalerhöhung von derzeit 87 um weitere sechs Stellen vor, obgleich die Frage eines Personalaufwuchses der BfDI nicht notwendig Gegenstand des jetzigen Gesetzgebungsverfahrens sei, sondern im Rahmen der Haushaltsberatungen 2016 behandelt werden sollte. Die Kritik, dass die BfDI jetzt zwar in die vollständige Unabhängigkeit entlassen werde, sie aber personell nicht amtsangemessen ausgestattet sei, treffe jedoch nicht zu. Die Kritik eines Sachverständigen in der Anhörung, es bestünden verfassungspolitische Bedenken bei der Dienstsitzwahl „Bonn“, sei ebenfalls nicht zutreffend. Im Übrigen sei angesichts der modernen Informationstechnik der Dienstsitz der BfDI nicht entscheidend. Insgesamt sei es ein wichtiges Gesetz für die Unabhängigkeit der BfDI.

Die **Fraktion DIE LINKE** kritisiert, mit dem Gesetzentwurf werde versucht, eine von der EU geforderten Vorgabe umzusetzen und gleichzeitig die BfDI in Gänze zu entmachten. Der Dienstsitz Bonn sei grotesker Unsinn, da der Deutsche Bundestag in Berlin seinen Sitz habe und die Kontrolle sowie Beratung durch die BfDI vor Ort erfolgen sollte. Die neue Regelung des § 23 Abs. 6 BDSG sei nicht besser als die im Ausgangsentwurf. Statt der Benehmensregelung sollte die Gesetzespassage komplett gestrichen werden, da bei Benehmen immer auch politischer Druck erzeugt werden könne. Die personelle Ausstattung werde der Unabhängigkeit nicht gerecht. Eine massive Stärkung der BfDI in personeller, politischer und auch rechtlicher Hinsicht sei angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen unbedingt erforderlich. Nach der Sachverständigenanhörung wären substantielle Verbesserungen des Gesetzentwurfes zu erwarten gewesen. Diese seien aber unterblieben. Die Fraktion DIE LINKE werde den Gesetzentwurf und den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen deshalb ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßt, dass der bestehende verfassungswidrige Zustand beseitigt und die BfDI oberste Bundesbehörde werde. Fraglich sei jedoch, weshalb hiermit erst im Jahr 2016 begonnen werden solle. Die Aussagebeschränkung der BfDI bei laufenden und abgeschlossenen Vorgängen im sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie bei möglichen Nachteilen des Wohles des Bundes und eines Landes komme einer Maulkorbbestimmung gleich. Daran ändere die Benehmensregelung nur wenig. Der Stellenaufwuchs sei völlig unzureichend, zumal das Arbeitsaufkommen schon heute praktisch kaum noch bewältigt werden könne. Trotz moderner Technik sei es wenig sinnvoll, Bonn als Dienstsitz der Behörde zu bestimmen. Insgesamt gehe der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zwar in die richtige Richtung, zeige aber die Kernhaltung der Koalitionsfraktionen, nach der eine völlige Unabhängigkeit der BfDI nicht gewollt sei. Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN trage den in der Sachverständigenanhörung geäußerten Bedenken besser Rechnung.

Berlin, den 17. Dezember 2014

Stephan Mayer (Altötting)
Berichterstatter

Gerold Reichenbach
Berichterstatter

Jan Korte
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

