

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Irene Mihalic, Katja Keul, Renate Künast, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Anja Hajduk, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zur dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung  
– Drucksachen 18/2848, 18/3598 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine effektive und völlig unabhängige Datenschutzkontrolle ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch des Europäischen Gerichtshofs ein unverzichtbares Instrument des Grundrechtsschutzes und zur Kontrolle der Einhaltung von gesetzlichen Datenschutzvorschriften. Angesichts der sprunghaft angestiegenen Möglichkeiten zur massenhaften Überwachung und Analyse von personenbezogenen Daten im Zeitalter der Internet- und Telekommunikation ist eine effektive Datenschutzkontrolle – für den öffentlichen wie für den nichtöffentlichen Bereich – wichtiger denn je. Die Erkenntnisse in Folge der Snowden-Enthüllungen und des laufenden NSA-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages belegen schon jetzt mindestens zweierlei: erstens die Bedeutung effektiver Datenschutzkontrolle, auch der Sicherheitsbehörden und zweitens bestehende systematische und qualitative Kontrolllücken in Recht und Praxis der Datenschutzkontrolle in Deutschland.

Die Errichtung einer obersten Bundesbehörde des/der Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfDI) ist ein richtiger und überfälliger Schritt hin zur erforderlichen völligen Unabhängigkeit. Die neue Rechtsform allein reicht aber zur Gewährleistung der völligen Unabhängigkeit nicht aus. Das haben auch die Sachverständigen in der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 1. Dezember 2014 bestätigt. Erforderlich sind darüber hinaus eine adäquate, insbesondere personelle Ausstattung und wirksame Einwirkungs- und

Durchsetzungsbefugnisse. Die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Beschränkung der gerichtlichen und außergerichtlichen Aussagebefugnis der/des jeweils amtierenden und ehemaligen BfDI sind mit der erforderlichen völligen Unabhängigkeit nicht vereinbar. Auch dies ist Ergebnis der genannten Sachverständigenanhörung (siehe dazu die Stellungnahmen der Sachverständigen A-den, Garstka, Heckmann, Roßnagel und Schild sowie die Ausführungen der amtierenden BfDI Vosshoff (u. a. auch in ihrem Positionspapier zum Gesetzentwurf vom 15. 10. 2014) und des ehemaligen BfDI Peter Schaar (netzpolitik.org vom 27. August 2014). Der von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegte Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wird der von den Sachverständigen vorgetragenen Kritik in keiner Weise gerecht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die völlige Unabhängigkeit des/der BfDI als notwendiges Instrument des Grundrechtsschutzes anzuerkennen und ihre Politik konsequent auf deren Herstellung auszurichten,
2. den Eindruck jeglicher mittelbaren oder unmittelbaren politischen Einflussnahme auf die BfDI zu vermeiden,
3. die BfDI entsprechend § 21 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bei allen Vorhaben, die den Datenschutz berühren, frühzeitig und umfassend zu beteiligen und ihren Hinweisen und Stellungnahmen gebührend Rechnung zu tragen sowie die frühzeitige und umfassende Beteiligung in einem veränderten Gesetzentwurf aufzunehmen,
4. in einem veränderten Gesetzentwurf die Streichung des Sicherheitsvorbehalt des § 24 Abs. 4 Satz 4 BDSG vorzusehen, um der BfDI umfassende Datenschutzkontrolle auch bei Sicherheitsbehörden zu ermöglichen,
5. einen Regelungsvorschlag zu erarbeiten, der die im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung der gerichtlichen und außergerichtlichen Aussagebefugnis einschließlich der Genehmigungspflicht für Aussagen ehemaliger BfDI durch die/den amtierenden BfDI streicht und durch die in dem Änderungsantrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Formulierung ersetzt,
6. in einem veränderten Gesetzentwurf klarzustellen, dass die/der BfDI ein Recht auf Einsicht in G10-Erkenntnisse hat, soweit auf der Grundlage von durch G10-Maßnahmen erlangte Daten weitere Datenverarbeitungsvorgänge vorgenommen wurden, die der Kontrolle des Bundesbeauftragten unterliegen,
7. einen veränderten Gesetzentwurf vorzulegen, der der/dem BfDI für die Bereiche der Post- und Telekommunikation wirksame Einwirkungsbefugnisse im Sinne von Artikel 28 Absatz 3 Spiegelstrich 2 der Richtlinie 95/46/EG verleiht, insbesondere die Befugnisse, Anordnungen zu treffen, unzulässige Datenverarbeitungen zu untersagen, Bußgelder zu verhängen und betriebliche Datenschutzbeauftragte abzuberufen,
8. in einem veränderten Gesetzentwurf ein Wahlverfahren für BfDI vorzusehen, das den Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages ein Vorschlagsrecht und das Recht die Entlassung zu beantragen, einräumt,
9. neben Bonn auch Berlin als Dienstsitz zu sichern, um die notwendige sachgerechte Beratung und Prüfung der/des BfDI auch künftig in der Nähe des Bundestages und damit am Ort der Mehrzahl der zu beaufsichtigenden Institutionen zu erhalten,

10. den Anspruch des/der BfDI auf die für die Erfüllung ihrer/seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung in einen veränderten Gesetzentwurf aufzunehmen,
11. in einem veränderten Gesetzentwurf die BfDI in die abschließende Aufzählung der §§ 28 Abs. 3, 29 Abs. 3 BHO aufzunehmen, um so die Unabhängigkeit der BfDI im Haushaltsverfahren abzusichern,
12. in einem veränderten Gesetzentwurf das Inkrafttreten der Regelungen zur Stärkung der Unabhängigkeit so früh wie möglich festzusetzen.

III. Der Deutsche Bundestag beschließt,

1. die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vor dem Erlass von den Datenschutz betreffenden Gesetzen anzuhören und ihren Hinweisen und Stellungnahmen gebührend Rechnung zu tragen,
2. der Bundesbeauftragten für den Datenschutz das Recht zu gewähren, vor einem Ausschuss oder im Plenum zu reden, wenn sie dies wünscht,
3. in künftigen Haushaltsgesetzen eine erhebliche Aufstockung des Personalbestands der/des BfDI vorzusehen, die ihren/seinen gewachsenen Aufgaben und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit regelmäßiger und effektiver Kontrollen gerecht wird.

Berlin, den 16. Dezember 2014

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## **Begründung**

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Antiterrordatei festgestellt, dass ein wirksames aufsichtsrechtliches Kontrollregime angesichts zunehmender verdeckter Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und Informationen zum Schutz der Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Absatz 1 i. V. m. Art. 2 Absatz 1 GG), des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Absatz 1 GG) und des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Absatz 1 GG) zwingend erforderlich ist (BVerfG, Urteil vom 24. 4. 2013, 1 BvR 1215/07, Leitsatz 3 und Rn. 205 ff., 216). Allein das Fehlen effektiver Datenschutzkontrolle kann zur Verfassungswidrigkeit von Datenverarbeitung – etwa im Rahmen der Antiterrordatei – führen (BVerfG, ebd., Rn. 207).

2. 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. Es könne nämlich, so der EuGH, nicht ausgeschlossen werden, dass staatliche Stellen, die die Aufsicht ausüben, ein Interesse an der Nichteinhaltung der Datenschutzvorschriften hätten (EuGH, Rs. C-518/07, Rn. 35).

3. Die vom EuGH im Hinblick auf unterschiedliche Ausprägungen der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht in deutschen Bundesländern formulierten Maßstäbe für die völlige Unabhängigkeit sind auf den/die Bundesbeauftragten für den Datenschutz des Bundes übertragbar und erfordern zwingende Reformen im Hinblick auf die Rechtsstellung des/der Bundesbeauftragten. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Errichtung einer obersten Bundesbehörde ist zu begrüßen, reicht aber für die Herstellung der völligen Unabhängigkeit nicht aus.

4. Um wirksame Kontrolle ausüben zu können, benötigt die BfDI ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht. Dies gilt gerade auch im Bereich der Sicherheitsbehörden. Der BfDI hat im gerichtlichen Verfahren zur Antiterrordatei gegenüber dem Bundesverfassungsgericht offen gelegt, dass ihm unter Hinweis auf § 24 Abs. 4 Satz 4 BDSG der Zugriff auf für die Kontrolle relevante Daten in großem Umfang verweigert worden ist. Aus diesem Grund ist § 24 Abs. 4 Satz 4 BDSG, der die Beschränkung des Auskunfts- und Einsichtsrecht aus Sicherheitsgründen in das Ermessen der jeweiligen obersten Bundesbehörde stellt, zu streichen.

5. Nicht mit der erforderlichen Unabhängigkeit vereinbar sind die Vorschriften des Gesetzentwurfes, die die Möglichkeiten des/der Bundesbeauftragten, gerichtlich oder außergerichtlich auszusagen beschränken bzw. vom Einvernehmen oder Benehmen der Bundesregierung abhängig machen wollen. Dieser Teil des Gesetzentwurfes enthält Vorschriften, die etwa die Arbeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, träten sie in Kraft, massiv behindern würden. In der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 1. Dezember 2014 erfuhr der Änderungsvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Ausschuss-Drs. 18(4)193) zur Regelung der Aussagebefugnis und zur ausdrücklichen Normierung der Aufklärungsfunktion der BfDI breite Zustimmung.

6. Die geforderte Änderung schließt eine Lücke in der Datenschutzkontrolle. Bislang wurden bestimmte personenbezogene Daten, die in den Zuständigkeitsbereich der G10-Kommission fallen, in der Praxis pauschal der Kontrolle durch die/den BfDI entzogen. Dadurch ist es z. B. zu Kontrolllücken bei in der Anti-Terror-Datei gespeicherten Daten gekommen. In zu weiter Auslegung aufgrund von § 24 Abs. 2 Satz 3 BDSG wurde dem/der Bundesbeauftragten die Einsicht in G10-Erkenntnisse auch insoweit verwehrt, als darauf fußende weitere Datenverarbeitungsvorgänge seiner gesetzlichen Kontrollkompetenz unterlagen. Damit war u. a. die Prüfung der die Speicherung in der Anti-Terror-Datei legitimierenden Voraussetzungen nach §§ 2 und 3 ATDG durch die/den BfDI nicht möglich. Aber auch eine Kontrolle der weiteren Datenverarbeitungsvorgänge durch die G10-Kommission war in diesen Fällen nicht möglich. Denn deren Prüfkompetenz beschränkt sich auf die nach dem G10 erlangten Daten und erfasst nicht die weitere Kette der Datenverarbeitung. Zur Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Speicherung in der Anti-Terror-Datei ist aber regelmäßig eine Gesamtbewertung der vorhandenen – auch nicht dem G10 unterfallenden – Informationen erforderlich. Ähnliche Probleme bestehen bei nachrichtendienstlichen Ausschreibungen im Schengener Informationssystem. Folglich bestehen insoweit bislang kontrollfreie Räume. Die geforderte Änderung beschränkt in keiner Weise die Kontrollkompetenz der G10-Kommission, stellt jedoch gesetzlich klar, dass der/dem BfDI Einsicht in G10-Erkenntnisse zu gewähren ist, soweit dies zur Wahrnehmung der ihr/ihm obliegenden Kontrolle der weiteren Verarbeitungskette erforderlich ist.

7. Voraussetzung für eine effektive Datenschutzkontrolle sind zudem ausreichende Befugnisse der völlig unabhängigen Datenschutzbeauftragten. Insoweit bestehen in Deutschland vor allem Mängel bei den Untersuchungsbefugnissen betreffend die Geheimdienste. Bei den Einwirkungsbefugnissen mangelt es u. a. an Handlungs- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den der Kontrolle des/der BfDI unterliegenden Post- und Telekommunikationsdienstleistern. Für seine Aufsichtstätigkeit bei Post- und Telekommunikationsdienstleistern benötigt der BfDI die erforderlichen Durchsetzungsbefugnisse, insbesondere zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (siehe dazu BfDI, 23. Tätigkeitsbericht, S. 26, 167).

8. Effektive Datenschutzkontrolle und völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle ist nur bei ausreichender Personalausstattung gewährleistet. Darauf hat u. a. die EU-Grundrechteagentur hingewiesen (s. Datenschutz in der Europäischen Union, Die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden, S. 8, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/tk3109265dec\\_de\\_web.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/tk3109265dec_de_web.pdf)). Der Entwurf der EU-Datenschutzverordnung sieht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung von angemessener personeller, technischer und finanzieller Ressourcen, Räumlichkeiten und Infrastruktur für die nationalen Datenschutzbeauftragten vor (s. Art. 40 Abs. 5, KOM (2012)10).

Daran fehlt es bei der BfDI derzeit erheblich. Die amtierende BfDI fordert daher völlig zu Recht die Aufstockung ihres Personalbestands, insbesondere für die Bereiche Sozialdatenschutz, Post- und Telekommunikationsdienstleister und innere Sicherheit. 2012 gab der BfDI gegenüber dem Bundesverfassungsgericht an, eine engmaschige Kontrolle sei mit den ihm zur Verfügung stehenden sechs MitarbeiterInnen (inkl. Referatsleitung) für die Kontrolle sämtlicher Sicherheitsbehörden faktisch nicht möglich gewesen (siehe dazu Schriftsatz des BfDI im Verfahren 1 BvR 1215/07 vom 6. 9. 2012 – Antiterrordatei, S. 2). Auch im immer wichtiger werdenden Bereich der IT-Sicherheit mangelt es der BfDI an personeller Ausstattung. Dass Datensicherheit ein wichtiger Bestandteil des Datenschutzes ist, ist unbestritten. Deshalb ist es zwingend erforderlich, dass die BfDI sich mit Personal ausstatten kann, die die Datensicherheit bei Öffentlichen und Privaten auch tatsächlich überprüfen kann, so etwa hinsichtlich der Vorgaben aus § 9 BDSG und Anlage. Der Haushalt für das Jahr 2015 wird dem in keiner Weise gerecht.

9. Ohne die Aufnahme der BfDI in die abschließende Aufzählung der §§ 28 Abs. 3 und 29 Abs. 3 der BHO könnte das Bundesministerium der Finanzen faktisch allein über den Haushalt der BfDI entscheiden und dessen völlige Unabhängigkeit gegenüber den zu kontrollierenden Stellen damit gefährden (siehe dazu auch Roßnagel, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung des Innenausschusses am 1. 12. 2014, Ausschuss-Drs. 18(6)205, Ziff. 2).

10. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Änderung des BDSG am 1. Januar 2016 in Kraft tritt. Insbesondere im Lichte der europarechtlichen Vorgaben ist dies bei weitem zu spät. Selbst wenn man in Betracht zieht, dass die Errichtung einer neuen obersten Bundesbehörde Zeit braucht, rechtfertigt dies nicht das späte Inkrafttreten des gesamten Gesetzentwurfs. Insbesondere bedarf es des sofortigen Inkrafttretens der Regelungen über Untersuchungs- und Einwirkungsbefugnisse. Völlig unhaltbar u. a. im Hinblick auf den NSA-Untersuchungsausschuss ist die derzeit noch geltende Gesetzeslage betreffend gerichtliche und außergerichtliche Aussagen der/des BfDI.





