D. Die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern

In diesem Kapitel wird auf die Entwicklung der Datenschutzaufsicht im Freistaat Bayern von 1978 bis 2020 eingegangen. Dargestellt wird, wie sich die Einrichtungen des BayLfD und der Aufsichtsbehörde(n) im nicht-öffentlichen Bereich in Bayern im Laufe der Zeit gewandelt haben.

Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Entscheidung des bayerischen Gesetzgebers gelegt werden, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen nicht bei einer Aufsichtsbehörde zusammenzuführen und hiermit einen Sonderweg bei der Organisation der Datenschutzaufsicht zu beschreiten.

I. Das erste Bayerische Datenschutzgesetz

1. Zeitliche Einordnung des ersten BayDSG

Das erste bayerische Datenschutzgesetz trat am 1. Mai 1978 als „Bayerisches Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung – Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG)“ in Kraft (nachfolgend: BayDSG 1978).[123] Beschlossen worden war das BayDSG 1978 am 25. April 1978 mit parteiübergreifender Zustimmung und lediglich zwei Stimmenthaltungen.[124]

Der bayerische Gesetzgeber folgte mit diesem „eigenen Datenschutzgesetz“ dem hessischen Gesetzgeber mit acht Jahren Verzögerung nach.[125] Dieser hatte bereits am 30. September 1970 ein Landesdatenschutzgesetz

123 Vgl. Art. 37 Abs. 1 BayDSG 1978: „Dieses Gesetz ist dringlich. Es tritt am 1. Mai 1978 in Kraft. Abweichend davon treten die Art. 34 und 35 am 1. Juni 1978 und Art. 15 am 1. Januar 1979 in Kraft.“.

124 Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 102, 25. April 1978, S. 5562; im Landtag vertreten waren die Parteien CSU, SPD und F.D.P. (der aber kein Fraktionsstatus zukam), vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

125 Angelehnt an Simitis, NJW 1971, S. 673, 677, wonach Hessen „einem eigenen „Datenschutzgesetz“ den Vorzug“ gegeben habe, wohingegen Bayern und Baden-Württemberg im Jahr 1970 die allgemeinen Gesetze über Landesdatenbanken ergänzt hätten; siehe hierzu auch unter Kapitel E., I.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

verabschiedet und damit nach vorherrschender Auffassung den (weltweiten) Startschuss für die Datenschutzgesetzgebung ausgelöst.[126]

Auch das erste Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) war bereits am 27. Januar 1977 verabschiedet worden und am 1. Januar 1978 in Kraft getreten.[127] Dennoch kann sich der bayerische Gesetzgeber zu Gute halten, dass ihm die große Mehrzahl der Länder zeitlich noch nachfolgte.[128]

2. Verhältnis des BayDSG 1978 zum BDSG 1977

Das BDSG 1977 regelte nach § 7 Abs. 1 die Datenverarbeitung bei Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes. Daneben wurde nach den §§ 31 ff. BDSG 1977 die Verarbeitung von Daten bei nicht-öffentlichen Stellen geregelt.

Darüber hinaus fand das BDSG 1977 nach § 7 Abs. 2 S. 1 auch auf die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht der Länder unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und für deren Vereinigungen Anwendung, soweit diese Bundesrecht ausführten und soweit der Datenschutz nicht durch ein Landesdatenschutzgesetz geregelt war.

Die Kompetenz der Länder zur Gesetzgebung im Datenschutzrecht war auf Bundesebene zunächst bestritten worden.[129] In dem von der Bundesregierung am 21. September 1973 vorgelegten Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung" hatte die Bundesregierung noch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch für das Datenschutzrecht im Bereich der Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen der Länder im Vollzug von Bundesrecht

126 GVBl Hessen. I 1970, 625; vgl. nur Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, Aufl. 1, Einleitung, Rn. 1: „Die Geschichte der Datenschutzgesetzgebung beginnt mit dem 30.9.1970 (…)."; vgl. hierzu auch unter Kapitel E., I.

127 BGBl. 1977, S. 201, „Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG)".

128 Neben Hessen hatten lediglich Rheinland-Pfalz (verabschiedet am 17. Januar 1974) und Bremen (beschlossen am 19. Dezember 1977) noch vor Bayern ein Landesdatenschutzgesetz verabschiedet.

129 Hierzu bereits 1971 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 679.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

angenommen.[130] Nach Anrufung durch den Bundesrat wurde im Vermittlungsausschuss eine Einigung erzielt, wonach der Datenschutz für die öffentliche Verwaltung der Länder durch Landesgesetz geregelt wird.[131] Hierauf nimmt auch der bayerische Staatsminister *Seidl* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein bayerisches Datenschutzgesetz Bezug: „Der Regierungsentwurf des bayerischen Datenschutzgesetzes regelt den Datenschutz für die gesamte öffentliche Verwaltung Bayerns. Dafür wurde nach langwierigen Beratungen im Bundestag und im Bundesrat den Ländern die volle Gesetzgebungszuständigkeit belassen. Nachdem diese zunächst von der Bundesregierung bestrittene Frage in unserem Sinne gelöst worden ist, nimmt der Gesetzesentwurf die Kompetenz des Landes voll in Anspruch.“.[132]

Das BDSG 1977 fand in Bayern daher auf die öffentlichen Stellen des Landes lediglich für einen Zeitraum von vier Monaten zwischen dem Inkrafttreten des BDSG am 1. Januar 1978 und dem Inkrafttreten des BayDSG am 1. Mai 1978 Anwendung.[133]

Zum Verhältnis von BDSG 1977 und dem ersten BayDSG von 1978 lässt sich festhalten, dass der bayerische Gesetzgeber sich beim ersten BayDSG stark am BDSG 1977 orientiert hatte. Dies gilt sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf Begrifflichkeiten und deren Definition. Hierdurch sollte eine Rechtszersplitterung vermieden werden.[134]

Wie aus der nachfolgenden Untersuchung der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern hervorgeht wurde die im Vergleich zu Hessen und Rheinland-Pfalz späte Verabschiedung eines Datenschutzgesetzes von

130 BT-Drs. 7/1027, vgl. § 5 Abs. 1; Entwurf des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz – BDSG), BT-Drs. 7/1027, dort § 5 Abs. 1; vgl. Ausschussbericht, BT-Drs. 7/5277.

131 BT-Drs. 7/5568, Anlage, Zu § 7 Abs. 2.

132 Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776.

133 Da das BDSG 1977 am 1. Januar 1978 in Kraft trat, galt bis zum Inkrafttreten des BayDSG am 01. Mai 1978 das BDSG 1977 mit Ausnahme der §§ 15 bis 21 gem. § 7 Abs. 2 BDSG 1977 auch für die bayerischen Landesbehörden, soweit sie Bundesrecht ausführten; insoweit gelang es der Staatsregierung nicht, wie beabsichtigt, das BayDSG so zu verabschieden, dass es ebenfalls zum 1. Januar 1978 in Kraft hätte treten können, vgl. Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4777, Staatsminister Seidl: „Der Staatsregierung ist auch daran gelegen, dass das Bayerische Datenschutzgesetz gleichzeitig mit den wesentlichen Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes, nämlich am 1. Januar 1978, in Kraft tritt.“

134 Drs. 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776; Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Kommentar, Einleitung, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Staatsregierung gerade damit begründet, dass die Verabschiedung des BDSG abgewartet werden sollte.[135]

Allerdings wurden auch Regelungen aufgenommen, die sich nicht im BDSG 1977 finden lassen. Dies, da nach Ansicht der Staatsregierung „zum Schutze des Bürgers noch mehr getan werden muß".[136] Diese Bestimmungen des BayDSG 1978 wurden in der Rechtswissenschaft als „Verbesserungen" im Verhältnis zum BDSG 1977 bezeichnet.[137] Ein ausführlicher Vergleich des BayDSG 1978 mit dem BDSG 1977 findet sich in Kapitel D., III., 11.

II. Die Aufsicht über die Verarbeitung – Diskussion auf Bundes- und Landesebene

Dem BayDSG 1978 und dem BDSG 1977 ist die Entscheidung für die sog. Fremdkontrolle der Verarbeitung gemeinsam. So selbstverständlich die Fremdkontrolle der Verarbeitung heute sein mag, so umstritten war dies in den Anfängen der Datenschutzgesetzgebung.[138]

1. Bundesebene

Die Frage der Fremdkontrolle der verarbeitenden Stellen – in Abgrenzung zur sog. Selbstkontrolle der verarbeitenden Stellen – war lange ein zentraler Diskussionsgegenstand in den ersten Überlegungen zu einer rechtlichen Ausgestaltung des Datenschutzes.[139] So sah beispielsweise der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 15. August 1972 für ein erstes Bundesdatenschutzgesetz keine Fremdkontrolle vor, sondern ging vielmehr von einer Selbstkontrolle im öffentlichen Bereich auf Grundlage

135 Vgl. Staatsminister Merk (CSU), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.
136 Vgl. Staatsminister Seidl (CSU), Landtagsdrucksache 8/6293, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776.
137 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, S. 29 f.
138 Unter Datenschutzgesetzgebung ist hier die Verabschiedung von „Datenschutzgesetzen" in Abgrenzung zu einzelnen datenschutzrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen zu verstehen.
139 Ausführliche Darstellung hierzu u.a. bei Zöllner, Der Datenschutzbeauftragte im Verfassungssystem, S. 175.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des Prinzips der Selbstverantwortlichkeit aus.[140] Dies sollte auch für die Verarbeitung von Daten im nicht-öffentlichen Bereich gelten, jedenfalls soweit nicht Daten für fremde Zwecke verarbeitet werden würden. In Bezug auf diese Verarbeitung sah der Entwurf des Bundesinnenministeriums eine Kontrolle durch die nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden vor.[141]

Für eine weitergehende Fremdkontrolle der Verarbeitung bestand nach Einschätzung der Referenten des Bundesinnenministeriums schon kein Bedarf, da durch die bestehenden rechtsstaatlichen Strukturen, insbesondere die Dienst- und Fachaufsichtsbehörden, die Rechnungshöfe, die Gerichtsbarkeit und die Parlamente, eine Kontrolle der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gewährleistet sei.[142]

Das Bundesinnenministerium orientierte sich in ihrem Referentenentwurf damit nicht an einem bereits 1971 von einer interfraktionell zusammengesetzten Abgeordnetengruppe vorgelegten Gesetzesentwurf für ein Bundesdatenschutzgesetz, der die Fremdkontrolle der Verarbeitung vorgesehen hatte.[143] Dieser Entwurf basierte auf den Vorarbeiten einer interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA).[144] Auch in dieser Arbeitsgemeinschaft war die Entscheidung für die Fremdkontrolle getroffen worden. So sollte ein „Bundesamt zur Überprüfung von Datenbanken" als selbstständige Bundesoberbehörde unter der Dienstaufsicht des Justizministers eingerichtet werden.[145]

Im Gesetzesentwurf von 1971 war daneben vorgesehen, dass ein Bundesminister die Aufsicht über die Behörden und Einrichtungen des Bundes, die der Aufsicht des Bundes unterstellten Körperschaften, Anstalten

---

140 Vgl. Podlech, in: Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, S. 34.

141 Vgl. § 31 des Referentenentwurfs.

142 So die Begründung zum Entwurf des Bundesinnenministeriums, vgl. BMI-Anhörung, S. 385; etwas verkürzt, jedenfalls für den nicht-öffentlichen Bereich, vgl. hierzu Mitrou, nach der die institutionelle Kontrolle des Datenschutzes „in allen Phasen der Datenschutzdiskussion (…) als unabdingbare Bedingung seiner Verwirklichung betrachtet" wurde, in: Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 19.

143 BT-Drs. VI/2885, 2. Dezember 1971; Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 16.

144 Podlech, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, S. 33, die Kommission des IPA legte dann einen Vorentwurf eines Gesetzes zum Schutz der Privatsphäre gegen Missbrauch von Datenbankinformationen (Datenüberwachungsgesetz) vor, vgl. a.a.O.

145 Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 17, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie auch gegenüber den Datenbank-Unternehmen privaten Rechts, also auch bestimmten nicht-öffentlichen Stellen, ausüben sollte. Der zuständige Bundesminister sollte noch bestimmt werden.[146]

Das Bundesinnenministerium stellte sich mit seinem Referentenentwurf von 1972 aber auch gegen Empfehlungen der Rechtswissenschaft. So hatte bereits im April 1971 *Simitis* eine „institutionelle Absicherung" der Verarbeitung im Hinblick auf die Gefahren für die Privatsphäre gefordert.[147] Die Kontrolle der verarbeitenden Stellen sollte, so *Simitis*, durch eine Registerbehörde erfolgen, bei der sich Datenbanken anmelden müssen. Die Kontrolle durch die Registerbehörde sollte sich sowohl auf öffentliche als auch nicht-öffentliche Stellen erstrecken. Keinesfalls dürfe die Kontrolle Teil der Verwaltung sein, da es sonst zu einer Selbstkontrolle der Verwaltung komme. Daher sei die Unabhängigkeit der kontrollierenden Einrichtung, bei *Simitis* die Registerbehörde, für die wirksame Kontrolle unabdingbar. Die Tätigkeit der unabhängigen Kontrollinstanz, die mit umfassenden Rechten ausgestattet werden sollte, sollte aber nicht auf die Kontrolle allein beschränkt sein, sondern sich auch auf die Prüfung der Wirksamkeit der Kontrolle selbst erstrecken, um so eine stetige Verbesserung der Kontrolle zu ermöglichen.[148]

Aber auch ein vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebenes Gutachten sprach sich 1972 deutlich für die Notwendigkeit einer externen Kontrolle aus.[149] Neben der Bezugnahme auf *Simitis* wurde im Gutachten von dessen Verfasser *Steinmüller* mit Verweis auf *Podlech* dargelegt, dass die Kontrolle der Verarbeitung von Daten in der öffentlichen Verwaltung schon nach dem Rechtsstaatsprinzip erforderlich sei.[150] Aufgrund der erheblichen Anforderungen an eine Aufsichtsbehörde sowie der Notwendigkeit, diese außerhalb der Verwaltungshierarchie anzusiedeln, kam nach

146 Vgl. § 18 des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. VI/2885, 2. Dezember 1971.

147 vgl. Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 681.

148 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 681 f.

149 Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 126 ff.

150 Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 126: bei fehlender institutioneller Kontrolle habe man es mit „unkontrollierter öffentlicher Macht" zu tun, was dem Rechtsstaatsprinzip widerspreche, mit Verweis auf Podlech, Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Datenbanken, DÖV 1970, S. 473, 475.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Einschätzung *Steinmüllers* nur die Errichtung einer neuen, speziellen Kontrollbehörde in Betracht.[151]

Dessen ungeachtet sah auch der Entwurf der Bundesregierung über ein „Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz – BDSG)" aus dem Jahr 1973 keine umfassende Fremdkontrolle vor.[152] Lediglich im Bereich der nicht-öffentlichen Datenverarbeitung für fremde Zwecke war die Tätigkeit einer nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörde vorgesehen.[153] Hiervon abgesehen wurde an einer Selbstkontrolle der Verwaltung festgehalten.[154]

In der weiteren Diskussion, insbesondere in Reaktion auf den Entwurf der Bundesregierung, bildeten sich zwei Schwerpunkte heraus. Zum einen die Differenzierung zwischen der Kontrolle der Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich und, wie bereits angesprochen, die der Fremd- und Selbstkontrolle.

Dabei entwickelte sich die Diskussion im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen recht zügig in Richtung der Fremdkontrolle. Zu sehr lag wohl auf der Hand, dass sich, wie *Simitis* schon 1971 herausgearbeitet hatte, Kontrollfunktion und Verflechtung mit der Exekutive ausschließen.[155] Dies führte dann auch im Innenausschuss des Bundestages zur Entscheidung, dass die Kontrolle der Verarbeitung von Daten durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Bundes durch eine unabhängige Instanz erfolgen müsse. Der Ausschuss sprach sich konkret für die

151 Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 127.

152 BT-Drs. 7/1027, 21. September 1973; vgl. hierzu auch: Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26. und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 9 ff.

153 § 31 des Entwurfs, BT-Drs. 7/1027, 21. September 1973; hierzu Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26 und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 93: „Besonders bedenklich ist der überflüssige Versuch, die Zustimmung der Wirtschaft dadurch zu erkaufen, daß die Datenverarbeitung innerhalb von Wirtschaftsunternehmen von jeder Kontrolle freigestellt wird.".

154 §§ 14, 22 des Entwurfs, BT-Drs. 7/1027; zu den Gründen hierfür: Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 17 f.

155 Simitis, Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673, 681.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Einrichtung eines Bundesbeauftragten für den Datenschutz als Kontrollinstanz aus.[156]

Aber auch im nicht-öffentlichen Bereich sprach sich der Innenausschuss für eine externe Kontrolle aus, und dies nicht nur, wie noch im Entwurf der Bundesregierung vorgesehen, für die Verarbeitung von Daten für fremde Zwecke.[157] Aus diesem Grund wurde vom Innenausschuss die Aufnahme einer neuen Regelung vorgeschlagen, nach der zur Kontrolle der Einhaltung des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich eine zuständige Aufsichtsbehörde nach Landesrecht bestimmt werden sollte.[158] Obwohl in der Folge noch über die Kompetenzen dieser Aufsichtsbehörde diskutiert wurde, fand sich der Vorschlag des Innenausschusses zur Regelung der Kontrolle der Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich zum größten Teil im BDSG 1977 wieder.[159]

Abschließend ist festzuhalten, dass nach dem BDSG 1977 die Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen des Bundes durch einen BfD erfolgte. Die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen sollte durch die nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden kontrolliert werden.[160]

2. Hessen und Rheinland-Pfalz

Angesichts der Diskussion auf Bundesebene um die Fremd- oder Selbstkontrolle der Verarbeitung noch im Jahr 1977 kann es als weitsichtig bezeichnet werden, dass der hessische Gesetzgeber sich bereits 1970 für die Fremdkontrolle und die Einrichtung eines LfD (bezeichnet als „Datenschutzbeauftragten“) entschieden hatte. Dies gilt umso mehr, als sich der

156 Die Opposition wollte den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als BfD etablieren, wogegen die Regierungskoalition jedoch Bedenken erhob, vgl. BT-Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 5.

157 BT-Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 5.

158 BT-Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 31; nach § 22 b) Abs. 1 des Entwurfs des Innenausschusses sollte die Aufsichtsbehörde aber lediglich im Einzelfall auf begründete Darlegung einer betroffenen Person tätig werden.

159 Vgl. §§ 30, 40 BDSG 1977; insbesondere zum Streit über die Kompetenzen, vgl. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 21 f.

160 Was wiederum eine unterschiedliche Zuordnung der Aufsichtstätigkeit innerhalb der Behördenstruktur der Länder zur Folge hatte, vgl. hierzu: Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 32.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

unabhängige LfD heute in allen Landesdatenschutzgesetzen und in Gestalt des BfDI auch im Bundesdatenschutzgesetz wiederfindet.[161]

Das bei der Diskussion um eine unabhängige Kontrolleinrichtung auf Bundesebene im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum ersten BDSG immer wieder angeführte Argument, dass sich die Verwaltung selbst kontrollieren würde wäre die kontrollierende Instanz Teil der Verwaltung, wurde vom hessischen Gesetzgeber ebenfalls gesehen und berücksichtigt.[162] So heißt es in der Begründung zum Entwurf des ersten hessischen Datenschutzgesetzes:

> „Damit der Datenschutzbeauftragte sowohl das Vertrauen der Bevölkerung als auch der Organe des Staates und der Kommunen erringen kann, muss ihm eine unabhängige Stellung eingeräumt werden. Er wird vom Ministerpräsidenten bestellt und kann nur unter erschwerten Umständen abberufen werden. (…)".[163]

Auch Rheinland-Pfalz entschied sich im Jahr 1974 für die Fremdkontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Landes. Allerdings wurde hierfür nach dem „Landesgesetz gegen mißbräuchliche Datennutzung (Landesdatenschutzgesetz – LDatG –)" kein LfD eingerichtet, sondern ein Ausschuss für Datenschutz geschaffen, dem die Aufsicht übertragen wurde.[164] Der Ausschuss setzte sich nach § 6 LDatG 1974 aus drei Abgeordneten des Landtags, einem vom Landtag gewählten Beamten oder Richter und einem weiteren von der Landesregierung bestimmten Beamten oder Richter zusammen.[165] Auch wenn der Ausschuss in seinem ersten Tätigkeitsbericht feststellte, dass bereits vor dem LDatG und der Tätigkeit des Ausschusses von den datenverarbeitenden Stellen sachgerechte Anstrengungen unternommen worden seien, um den Missbrauch von Daten zu verhindern, so konstatierte er doch, dass die Einrichtung einer Kontroll-

---

161 Vgl. v. Lewinski, Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz – eine rechtshistorische Perspektive, in: Schmidt/Weichert, Datenschutz, S. 29: „eine bis heute für das deutsche Datenschutzrecht strukturprägende Institution".

162 Vgl. Steinmüller, Gutachten: Grundfragen des Datenschutzes, BT Drs. VI/3826, 7. September 1972, S. 127; die unterschiedliche Ausgestaltung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen wurde von Simitis kritisiert, Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 608.

163 Hessen Drs. 6/3065, 7. Juli 1970, S. 10.

164 § 6 des LDatG RLP vom 24. Januar 1974, GVBl. 1974, S. 31.

165 Vgl. 1. Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz nach § 9 des Gesetzes gegen mißbräuliche Datennutzung (LDatG) vom 17. Oktober 1974, Drs. 7/3342, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

instanz aufgrund der sich aus der „Entwicklung der „Datenverarbeitungstechnik und den sich daraus ergebenden erhöhten Gefahren“ notwendig gewesen sei.[166]

3. Zwischenergebnis

Sowohl auf Bundesebene im Jahr 1977 als auch in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz war in den Jahren 1970 und 1974 die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung getroffen worden. Insbesondere auf Bundesebene war dies allerdings sowohl für die öffentlichen Stellen des Bundes als auch für die nicht-öffentlichen Stellen kontrovers diskutiert worden und der Bundesgesetzgeber schwenkte erst spät auf die Linie der Rechtwissenschaft und der in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz getroffenen Entscheidung für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen ein.

Wenn auch dem Bund und den genannten Ländern die Betonung der Unabhängigkeit der Kontrollinstanz für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen gemeinsam ist, so finden sich doch verschiedene Ausgestaltungen der Kontrollinstanz selbst, etwa als (Landes-) Beauftragter für den Datenschutz in Hessen bzw. auf Bundesebene oder als Ausschuss für Datenschutz in Rheinland-Pfalz.

In Bezug auf die Organisation der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen war zwar auf Bundesebene die Entscheidung für die Fremdkontrolle getroffen worden, jedoch machte das BDSG 1977 grundsätzlich keine Vorgaben zur Ausgestaltung der Aufsicht.[167]

---

166 Vgl. 1. Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz nach § 9 des Gesetzes gegen mißbräuliche Datennutzung (LDatG) vom 17. Oktober 1974, Drs. 7/3342, S. 7 – nicht nur die Schaffung einer Kontrollinstanz, sondern auch der Erlass eines Gesetzes sei notwendig gewesen; dass hierbei auf die sich aus der „Entwicklung der Datenverarbeitungstechnik (…) erhöhten Gefahren“ Bezug genommen wird, vgl. a.a.O. S. 7, lässt nach hier vertretener Auffassung erkennen, dass das LDatG gerade vor dem Hintergrund der automatisierten Verarbeitung verabschiedet wurde und bestehende Schutzinstrumente für die „allgemeinen Gefahren“ der Verarbeitung von Daten als nicht länger ausreichend erachtet wurden, vgl. hierzu ausführlich unter Kapitel E., I.

167 Vorgegeben war lediglich, dass die Landesregierung oder die von ihr ermächtigten Stellen die zuständige Aufsichtsbehörde zu bestimmen hatten, vgl. § 30 Abs. 5 u. § 40 Abs. 2 i.V.m. § 30 Abs. 5 BDSG 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Die Datenschutzaufsicht nach dem ersten Bayerischen Datenschutzgesetz 1978

Im Gesetzgebungsverfahren zum ersten bayerischen Datenschutzgesetz konnte in Bayern auf die Erfahrung und Diskussion sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz zurückgegriffen werden. Dies gilt auch für die Frage nach der Fremd- oder Selbstkontrolle der Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen und der institutionellen Ausgestaltung der Kontrolle. In Bezug auf die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen war die Fremdkontrolle durch das BDSG 1977 bereits vorgegeben worden. Hier war von der Staatsregierung gemäß § 30 Abs. 5 und § 40 Abs. 2 i.V.m. § 30 Abs. 5 BDSG 1977 die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Behörde zu bestimmen.

1. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion für ein bayerisches Datenschutzgesetz

Der erste Gesetzesentwurf für ein bayerisches Datenschutzgesetz, der am 18. Februar 1975 in den Landtag eingebracht wurde, stammte von der SPD-Fraktion.[168] Der von den Abgeordneten *Gabert* und *Heiden* initiierte Antrag erfolgte in Reaktion auf den Gesetzesentwurf für ein BDSG von 1973. So hielt es die SPD-Fraktion, ausgehend vom zu diesem Zeitpunkt bekannten Stand des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene, für absehbar, dass in den Ländern Ausführungsgesetze erlassen werden müssen.[169]

Der Entwurf der SPD-Fraktion sah die Fremdkontrolle der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des zu verabschiedenden Datenschutzgesetzes, also der Vorschriften für die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Landes, vor. So sollte nach Art. 13 Abs. 1 des Entwurfs der Landtag hierfür aus seiner Mitte einen Datenschutzausschuss bestellen. Nach Art. 13 Abs. 2 sollte der Ausschuss aus fünf Mitgliedern bestehen, die für die Dauer der Wahlperiode des Landtags bestellt werden sollten. Die Zusammensetzung des Ausschusses sollte dabei die Stärke der einzelnen Fraktionen im Landtag widerspiegeln.

---

168 Entwurf eines Bayerischen Datenschutzgesetzes, Drs. 8/207, 18. Februar 1975.
169 Vgl. Drs. 8/207, 18. Februar 1975, Vorblatt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Dabei sollte der Datenschutzausschuss bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben durch eine sog. Kontrollbehörde unterstützt werden.[170] Als Kontrollbehörde war der Bayerische Oberste Rechnungshof vorgesehen.[171] Daneben wurden dem Obersten Rechnungshof als Kontrollbehörde weitere Aufgaben und Zuständigkeiten zugewiesen.[172]

Allerdings brachte der Abgeordnete *Heiden* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf am 18. März 1975 deutlich zum Ausdruck, dass die im Entwurf gewählte Form der Aufsicht kein „Angelpunkt" des Gesetzes sein würde.[173] Vielmehr erklärte er, dass sich die SPD-Fraktion „anderen Möglichkeiten der Kontrolle, die eventuell von der Regierung vorgeschlagen werden könnten", nicht verschließen werde.[174] Er nahm dabei ausdrücklich Bezug auf einen LfD als mögliche Kontrollinstanz, erklärte aber auch die Bereitschaft der Fraktion, „die Frage (…) sonst irgendwie" zu lösen.[175] Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass der Entwurf der SPD nach der Veröffentlichung im Jahr 1974 unter anderem in Bezug auf die Kontrollinstanz auf erhebliche Kritik gestoßen war. So war die gewählte Ausgestaltung der Kontrolle mit einem parlamentarischen Ausschuss und dem Obersten Rechnungshof als Kontrollbehörde als nicht verfassungskonform kritisiert worden.[176]

Die weitere Beratung des Entwurfs der SPD-Fraktion wurde jedoch auf Bitten des Staatsministers des Inneren *Merk* und mit der Zustimmung der SPD-Fraktion zurückgestellt, da Staatsminister *Merk* einen eigenen Entwurf der Staatsregierung ankündigte, der dann gemeinsam mit dem Entwurf der SPD-Fraktion beraten werden sollte. Staatsminister *Merk* erklärte, dass die Staatsregierung bislang keinen eigenen Entwurf vorgelegt habe, da man die Ergebnisse aus der Beratung des Entwurfs zum BDSG

---

170 Art. 14 Abs. 2 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975; Aufgaben des Datenschutzausschusses normiert in Art. 15 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975.

171 Art. 14 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975.

172 Vgl. Art. 4 Abs. 4 des Entwurfs, Drs. 8/207, 18. Februar 1975: „Verfahren zur automatischen Weitergabe bedürfen der Genehmigung durch die Kontrollbehörde", Art. 6 Abs. 4 „Sperrung im Sinne dieses Gesetzes ist die besondere Sicherung von Daten vor Zugriff. Gesperrte Daten dürfen nur mit Zustimmung durch die Kontrollbehörde zur Behebung eines Beweisnotstandes oder im Rahmen des Art. 3 zu wissenschaftlicher Auswertung verwendet werden.".

173 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.

174 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.

175 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.

176 So der Abgeordnete Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 403 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vom 21. September 1973 abwarten habe wollen.[177] Da diese jedoch weiter auf sich warten lassen, würde die Staatsregierung nun unabhängig von den Fortschritten beim BDSG zeitnah einen eigenen Entwurf vorlegen.[178]

2. Gesetzesentwurf der F.D.P. für ein bayerisches Datenschutzgesetz

Dem angekündigten Entwurf der Staatsregierung kamen die Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* der F.D.P. mit einem eigenen Gesetzesentwurf am 1. Juli 1977 zuvor.[179] Der Entwurf der Abgeordneten zielte darauf ab, mit dem inzwischen verabschiedeten BDSG 1977 in den „wesentlichen Teilen" sowohl Inhalts- als auch Wortgleichheit herzustellen.[180]

Der Entwurf der Abgeordneten der F.D.P. orientierte sich entsprechend, auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht, am BDSG 1977. Aus dem BfD nach § 17 BDSG 1977 wurde in Art. 22 des Gesetzesentwurfes der F.D.P.-Abgeordneten der LfD. Allerdings sah entgegen der Regelung des § 17 BDSG 1977, nach der der BfD auf Vorschlag von der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt werden sollte, der Entwurf der F.D.P.-Abgeordneten vor, dass der LfD vom Landtag, auf Vorschlag der Staatsregierung, gewählt wird.[181] Dem Landtag sollte damit im Unterschied zum Bundestag ein Mitwirkungsrecht im Hinblick auf die Bestimmung des LfD eingeräumt werden.[182]

In der ersten Lesung zu diesem Entwurf begrüßte Staatsminister *Seidl* den Entwurf und bat mit Hinweis auf die „kurz vor dem Abschluss" stehenden Arbeiten am Entwurf der Staatsregierung um eine gemeinsame Beratung desselben mit den Gesetzesentwürfen der F.D.P.-Abgeordneten und der SPD-Fraktion.[183] Der Abgeordnete *Heiden* der SPD wies darauf hin, dass zum einen der Entwurf der SPD-Fraktion nicht nur seit nunmehr

177 Staatsminister Merk (CSU), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404.
178 Staatsminister Merk (CSU), Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404 f.; die fehlenden Fortschritte auf Bundesebene lasteten sich die Fraktionen im Landtag gegenseitig an, vgl. Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 404 f.
179 Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG -), Drs. 8/5696, 1. Juli 1977; F.D.P.: Freie Demokratische Partei, zwischen 1968 und 2001 abgekürzt als F.D.P, zuvor und nach 2001 abgekürzt als FDP.
180 Drs. 8/5696, 1. Juli 1977, Vorblatt S. 1 f.
181 Art. 22 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 8/5696, 1. Juli 1977.
182 Vgl. auch Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4597.
183 Staatsminister Seidl (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4597.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

drei Jahren bekannt und von der SPD bereits zu Beginn der Legislaturperiode eingebracht worden sei, sondern dass auch das BDSG (1977) inzwischen vorliege. Verbunden mit dem Hinweis auf die Hoffnung, dass die Staatsregierung ihren Gesetzesentwurf für ein Datenschutzgesetz bald vorlegen werde, erklärte er aber, dass eine gemeinsame Behandlung der Gesetzesentwürfe weiterhin als sinnvoll erachtet werden würde.[184]

Vom Abgeordneten *Will* der CSU-Fraktion wurde dann allerdings doch bereits in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der F.D.P. die Diskussion um einzelne inhaltliche Punkte eines Datenschutzgesetzes vorweggenommen. Dies betraf unter anderem die institutionelle Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht. So ging der Vorschlag der F.D.P.-Abgeordneten, den LfD vom Landtag zu wählen zu lassen, nach Ansicht des Abgeordneten *Will* noch nicht weit genug. Vielmehr brauche es „zum Datenschutzbeauftragten die unmittelbare Mitwirkung des Parlaments", dies sei „eine zwingende Notwendigkeit".[185] Die Mitarbeit des Parlaments sollte in Form eines Datenschutzbeirats erfolgen. Begründet wurde die Notwendigkeit der Mitarbeit des Parlaments damit, dass hierdurch ein mehr an Transparenz der Datenverarbeitung sowohl für den Bürger als auch für das Parlament erreicht werden könne.[186]

Dieser Vorschlag wurde vom F.D.P.-Abgeordneten *Zech* zwar begrüßt, die „Mitwirkung des Parlaments" in Form eines Datenschutzbeirats jedoch auf einen Beirat unter „wesentlicher Beteiligung" von Landtagsabgeordneten relativiert. Der Abgeordnete *Zech* äußerte verfassungsrechtliche Bedenken, da es sich bei der Aufsicht über die Datenverarbeitung im Wesentlich um eine Aufgabe der Exekutive handele, was einen Beirat zwar nicht ausschließe, jedoch dessen Aufgaben nicht vom Landtag in „alleiniger Kompetenz" übernommen werden könnten.[187]

3. Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein bayerisches Datenschutzgesetz

Am 11. Oktober 1977 legte die Staatsregierung schließlich ihren Entwurf eines Datenschutzgesetzes vor.[188]

---

184 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4597 f.
185 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
186 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
187 Zu diesem Absatz: Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
188 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Der Entwurf der Staatsregierung sah die Fremdkontrolle für die Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich vor und bestimmte die sieben Bezirksregierungen Bayerns zu den Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich.

Die Überwachung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen wurde im Fünften Abschnitt des Entwurfes geregelt und die Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen im Sechsten Abschnitt des Entwurfes.

a) Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich

Die Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen sollte durch einen gemäß Art. 27 Abs. 1 des Entwurfs zu ernennenden LfD erfolgen.[189]

Die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung von Daten wurde im Gesetzesentwurf damit begründet, dass Datenschutz wirksam kontrolliert werden müsse und die Selbstkontrolle als Kontrollprinzip nicht wirksam genug sei.[190] Die Fremdkontrolle biete im Vergleich zur Selbstkontrolle die besseren Schutzmöglichkeiten.[191] Vieles spricht aber dafür, dass sich die Staatsregierung vor allem von der Entscheidung für die Einrichtung eines BfD nach dem BDSG 1977 leiten ließ. So heißt es in der Gesetzesbegründung: „Von den zwei Kontrollprinzipien – Selbstkontrolle und Fremdkontrolle – hat der Gesetzesentwurf, den Regelungen des BDSG folgend, der Fremdkontrolle den Vorzug gegeben (…).“[192]

Der LfD sollte von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags ernannt werden. Die Mitwirkung des Landtags sollte die „besondere Vertrauensstellung“ unterstreichen.[193]

Hier wurde der Vorschlag der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* aufgegriffen, jedoch war damit entgegen deren Entwurf keine Wahl des

---

189 Bereits 1975 hatten die CSU-Abgeordneten Will, Fendt und Weiß einen Antrag gestellt, wonach die Staatsregierung ersucht werden sollte, ob für den Bereich der öffentlichen Verwaltung ein LfD bestellt werden sollte, vgl. Drs. 8/103, 23. Januar 1975, dieser wurde ebenfalls im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen beraten, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551.

190 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 13.

191 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

192 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

193 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

LfD durch den Landtag, sondern lediglich die Zustimmung des Landtags zur Ernennung vorgesehen. Die im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehene Zuweisung von Kontrollaufgaben an den Bayerischen Obersten Rechnungshof wurde von der Staatsregierung in der Begründung des Gesetzesentwurfs im Hinblick auf verfassungsrechtliche Bedenken abgelehnt. So habe der Oberste Rechnungshof nach Art. 80 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) die Aufgabe, die Staatsausgaben zu prüfen, was eine im Verhältnis zum Datenschutz und damit dem Schutz des Bürgers völlig andersartige Aufgabe darstelle.[194]

Nach dem Gesetzesentwurf sollte bei der Staatskanzlei eine Geschäftsstelle eingerichtet werden, derer sich der LfD bedient. Die Gesetzesbegründung macht deutlich, dass sich dies nicht auf die Verantwortung der Staatsminister gegenüber dem Landtag auswirken sollte.[195] Der dem zu Grunde liegende Grundsatz nach Art. 51 BV wurde gleichzeitig als Begründung dafür herangeführt, dass „eine denkbare" Zuordnung des LfD zum Landtag ausscheide.[196]

Schließlich sollte der (unabhängige) LfD nach dem Gesetzesentwurf in Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Datenschutzgesetz nicht an Weisungen gebunden sein. Hervorzuheben ist allerdings, dass der LfD nach Art. 27 Abs. 2 des Entwurfs der Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten unterstehen sollte. Die Zuordnung zur Exekutive in Form der Angliederung an die Staatskanzlei, und dort, „wegen der Bedeutung des Datenschutzes", zum Ministerpräsidenten, sei, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, die verfassungsgemäße und zweckmäßige Lösung.[197]

Neben der ausdrücklichen Normierung der Unabhängigkeit des LfD in Art. 27 Abs. 3 des Entwurfs, wonach er in Erfüllung seiner Aufgaben nicht an Weisungen gebunden sein soll, sollte die Unabhängigkeit auch durch dessen Lebenszeitstellung als Beamter gewährleistet werden. Diese würde eine unabhängige und kontinuierliche Arbeit sichern. Die nach Art. 27 Abs. 2 des Entwurfs erforderliche Befähigung zum Richteramt gewährleiste darüber hinaus die notwendige Sachkunde in Rechtsfragen.[198]

---

194 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
195 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
196 Drs. 8/6293,11. Oktober 1977, S. 19; Art. 51 Abs. 1 der BV: „Gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik führt jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag", Fassung vom 15. Dezember 1998, ohne Änderung bei Art. 51 ggü. der Fassung vom 2. Dezember 1946.
197 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
198 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die nach dem Entwurf bei der Staatskanzlei einzurichtende Geschäftsstelle sollte so ausgestattet werden, dass durch eine ausreichende Zahl an Mitarbeitern die Arbeit des LfD gewährleistet ist.[199] Die Staatsregierung rechnete mit einem Personalaufwand von etwa 20 Bediensteten. Diese sollten nach und nach durch Umsetzungen gewonnen werden.[200] Nach der Begründung des Entwurfs sollte die Zahl jedoch an die entsprechenden Erfordernisse angepasst werden. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle sollten auf Vorschlag des LfD ernannt werden. Im Rahmen ihrer Tätigkeit nach dem Datenschutzgesetz sollten diese allein an die Weisungen des LfD gebunden sein.[201] Dies sollte der Sicherung der sachlichen Unabhängigkeit der Mitarbeiter dienen.[202]

In Bezug auf die Mitarbeiter der Geschäftsstelle des LfD ist hervorzuheben, dass die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich diese im Einzelfall mit der Vornahme von Handlungen nach den §§ 30 Abs. 2, 3 und 40 des BDSG 1977 beauftragen können sollten.[203] Dies jedenfalls insoweit, als hierdurch nicht die Aufgaben des LfD beeinträchtigt werden würden. Hierdurch sollten die Bediensteten der Geschäftsstelle Vergleichsmöglichkeiten erhalten und ihre Erfahrung erweitern.[204]

Auch sollten die Aufsichtsbehörden und der LfD regelmäßig die in Erfüllung ihrer Aufgaben gewonnenen Erfahrungen austauschen und eng zusammenarbeiten.[205]

b) Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich

Die Verarbeitung von Daten im nicht-öffentlichen Bereich wird durch das BDSG geregelt. Allerdings bestimmen die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Stellen nach § 30 Abs. 5 BDSG 1977 die für die Überwachung der Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen für eigene Zwecke zuständigen Aufsichtsbehörden sowie nach § 40 Abs. 1 BDSG 1977 die

199 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
200 Vgl. zu Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, Vorblatt, S. 2 und Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552, Ausführungen des Berichterstatters Regensburger, die Planstellen sollten nach seinen Ausführungen zum größten Teil aus der Abteilung D der Staatskanzlei umgesetzt werden.
201 Vgl. Art. 27 Abs. 4 des Entwurfs, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.
202 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
203 Vgl. Art. 30 Abs. 3 des Entwurfs, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.
204 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.
205 Vgl. Art. 30 Abs. 3 des Entwurfs und S. 20, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

für die Überwachung der Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen für fremde Zwecke zuständigen Aufsichtsbehörden.[206]

Im Gesetzesentwurf bestimmte die Staatsregierung die sieben Bezirksregierungen in Bayern zu den Aufsichtsbehörden nach §§ 30, 40 BDSG 1977.[207] Die Aufsicht über die Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen zu eigenen und zu fremden Zwecken wurde zusammengeführt. Dennoch sah der Entwurf damit eine Vielzahl von Aufsichtsbehörden für die Kontrolle der Verarbeitung von Daten im nicht-öffentlichen Bereich vor. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die Staatsregierung der Überzeugung war, dass sich die Zuweisung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich an eine Behörde allein aufgrund der Größe Bayerns verbiete.[208] Von der Staatsregierung angedacht worden zu sein scheint gar eine noch weitergehende Delegierung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden.[209] Hiervon wurde jedoch, zumindest bis „ausreichende Erfahrungen gesammelt" worden seien, als nicht zweckmäßig Abstand genommen.[210]

Die Staatsregierung wollte die Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich federführend dem für die allgemeine Staatsverwaltung zuständigen Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Inneren zuordnen.[211] Da bei der Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden aufgrund der Kontrolle der nicht-öffentlichen Datenverarbeitung häufig der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr berührt sein werden würde, sollten die notwendigen Verwaltungsvorschriften aber auch mit dessen Einvernehmen ergehen. Der LfD sollte vor dem Erlass der Verwaltungsvorschriften angehört werden.[212]

---

206 Die Zuständigkeit der Landesregierungen oder der von ihnen ermächtigten Stellen ergibt sich aus Art. 84
Abs. 1 GG. Danach regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren soweit sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen; vgl. Wind, Die Kontrolle des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich, S. 29, Fn. 1, die darauf verweist, dass die Zuständigkeit der Länder zur Bestimmung der Aufsichtsbehörden teilweise aus Art. 30 GG abgeleitet wurde, m.w.N.

207 Vgl. Art. 30 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977; Regierungsbezirke: Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben.

208 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

209 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

210 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

211 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

212 Vgl. Art. 30 Abs. 2 des Entwurfs und S. 20, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V.

Allerdings sollten die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich nach dem Entwurf der Staatsregierung nicht nur mit dem LfD zusammenarbeiten. So sah Art. 31 Abs. 1 des Entwurfs vor, dass sich die Bezirksregierungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Aufsichtsbehörde des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. bedienen sollten. Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs geht hervor, dass die Staatsregierung die Einbindung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. als sinnvoll erachtete, um den Aufbau „einer in ihren Ausmaßen noch nicht überschaubaren staatlichen Überwachungsorganisation" zu vermeiden.[213] Nach Einschätzung der Staatsregierung war bei den Aufsichtsbehörden zur Erfüllung der Aufgaben nach dem BDSG 1977 „hochqualifiziertes Fachpersonal" erforderlich. Dieses sollte vom Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. bereitgehalten werden. Der Rückgriff auf den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V., so die Begründung des Gesetzesentwurfs, liege nahe, da dieser bereits „zahlreiche andere Überwachungsaufgaben im Auftrag des Staates" wahrnehme.[214]

d) Zwischenergebnis

Zwischen dem ersten Entwurf eines Datenschutzgesetzes, eingebracht von der SPD-Fraktion im Jahr 1975, und dem Entwurf der Staatsregierung vergingen mehr als zwei Jahre. Da der Entwurf der SPD-Fraktion bereits im August 1974 vorlag und lediglich darauf verzichtet wurde, diesen zum Ende der 7. Legislaturperiode im Oktober 1974 einzubringen, wird deutlich, dass in Bayern bereits wesentlich früher ein erstes Bayerisches Datenschutzgesetz hätte verabschiedet werden können.[215]

Die Verantwortung hierfür muss bei der Staatsregierung gesucht werden, die erst das Gesetzgebungsverfahren zum BDSG als Begründung für die Verzögerung bei der Vorlage eines eigenen Gesetzesentwurfes

213 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

214 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20; bspw. die Durchführung der ab dem 1. Dezember 1951 verpflichtenden Hauptuntersuchung von PKW, vgl. https://www.tuvsud.com/de-de/ueber-uns/geschichte/wir-erweitern-unser-portfolio, abgerufen am 29. September 2020.

215 Die SPD-Fraktion verzichtete, da dieser Entwurf „nicht mehr zur Behandlung gekommen wäre", vgl. Plenarprotokoll Nr. 13, 18. März 1975, S. 403.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vorschob und dann nach Verabschiedung des BDSG 1977 weitere neun Monate für die Vorlage eines Gesetzesentwurfs benötigte.[216]

Die Entwürfe der SPD-Fraktion sowie der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* als auch der Entwurf der Staatsregierung haben die Entscheidung für die Fremdkontrolle der Verarbeitung gemeinsam. Soweit dies die Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich betrifft, war dies durch das BDSG 1977 vorgegeben und dem Landesgesetzgeber oblag lediglich die Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde.

Von der vom Bundesgesetzgeber und den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz getroffenen Entscheidung für die Fremdkontrolle über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich wichen auch die vorgelegten Gesetzesentwürfe nicht ab. Jedoch wurden jeweils unterschiedliche Ausgestaltungen der Aufsicht gewählt.

So unterscheiden sich die Entwürfe der SPD-Fraktion, der F.D.P.-Abgeordneten und der Staatsregierung unter anderem bei der Frage der Zuständigkeit für die Aufsicht. Allerdings gab die SPD-Fraktion bereits in der Beratung zum eigenen Gesetzesentwurf zu verstehen, dass sie im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung der Aufsicht nicht zwingend an ihrem Vorschlag festhalten werde. Der Entwurf der Abgeordneten der F.D.P. war mit einem LfD schon näher am Entwurf der Staatsregierung sowie auch an der im BDSG 1977 gewählten Form der Fremdkontrolle, als das dies noch nach der im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehenen Ausgestaltung der Fall war. Der im Entwurf der F.D.P.-Abgeordneten geforderte Beirat beim LfD wurde von der Staatsregierung in deren Gesetzesentwurf jedoch nicht aufgegriffen.

4. Erste Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz

Die erste Lesung zum Entwurf der Staatsregierung, verbunden mit der zurückgestellten Beratung zu den Entwürfen der SPD-Fraktion und der Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* von der F.D.P., fand am 18. Oktober 1977 statt.[217]

---

216 Mit Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren zum BDSG erklärt Staatsminister Seidl in der ersten Lesung zum Entwurf der Staatsregierung, dass diese deshalb die im Jahr 1974 aufgenommenen Arbeiten zurückgestellt habe, Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776.

217 Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4776 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nachdem sich die Parteien versichert hatten, dass die Entwürfe zu großen Teilen übereinstimmen würden und ein allgemeines Interesse daran bestehe, ein bayerisches Datenschutzgesetz so zu verabschieden, dass dieses zum 1. Januar 1978 inkrafttreten könne, wurde die Beratung zu den Gesetzesentwürfen aufgenommen. Bald schon entwickelte sich die Frage der Ausgestaltung der Kontrolle der Datenverarbeitung bei den öffentlichen Stellen zu einem der Schwerpunkte der Debatte.

So erklärte der F.D.P.-Abgeordnete *Zech*, dass, wie in dessen mit dem Abgeordneten *Jaeger* eingebrachten Gesetzesentwurf vorgesehen, der LfD nicht nur mit Zustimmung des Landtags ernannt, sondern von diesem gewählt werden sollte. Dies würde zu einer Stärkung der Unabhängigkeit der Institution des LfD führen.[218] Daneben ging er auf die Frage der Kompetenzen des LfD wie auch dessen fachlichen Hintergrund ein. Eine Beschränkung auf Juristen als Landesbeauftragte, wie im Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgesehen, wurde von ihm zu Gunsten von „EDV-Fachmännern" in Frage gestellt.[219]

Hierauf eingehend erwiderte der Abgeordnete *Will* von der CSU, dass neben EDV-Wissen auch juristische Kenntnisse notwendig seien. Dies begründete er zum einen mit dem Bedürfnis nach einem „sicheren Datenschutz", der von einem EDV-Fachmann, der kein Jurist sei, nicht gewährleistet werden könne. Zum anderen nahm der Abgeordnete *Will* auch Bezug auf sich selbst, wonach er als „juristischer Laie" die „letzten Kniffe" nicht beherrsche, was seiner aktiven und verantwortlichen Mitarbeit am Gesetzesentwurf entgegenstehe. Hieraus schlussfolgerte er, dass entsprechende Kenntnisse auch beim LfD vorliegen sollten.[220]

Die Mitwirkung des Parlaments wurde neben der Frage, ob der LfD gewählt oder mit Zustimmung ernannt werden sollte, auch in Bezug auf die Errichtung eines Beirats beim LfD diskutiert. Der CSU-Abgeordnete *Will* brachte zum Ausdruck, dass nach seiner Ansicht die Bürger durch die Risiken der Verarbeitung von Daten „sehr hart getroffen werden" könnten, was eine größere parlamentarische Mitverantwortung zum Schutz der Bürger erforderlich mache. Nicht ausreichend sei es, wenn das Parlament nur einmal im Jahr zu hören bekomme, welche Verstöße gegen die Vorgaben des Datenschutzgesetzes festgestellt worden seien. Aus diesem Grund regte er eine Debatte über einen Beirat beim LfD an und verwies auf den bereits bestehenden EDV-Beirat – hiermit griff er seine bereits bei

218 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4778.
219 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4778.
220 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4778.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

der ersten Lesung des Gesetzesentwurf der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* vorgebrachten Argumente wieder auf.[221]

5. Beschluss des Senats und Beschlüsse der Ausschüsse

Die Entwürfe für ein bayerisches Datenschutzgesetz wurde dem Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, dem Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes und dem Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen überwiesen.[222]

a) Beschluss des Senats

Der Rechts- und Verfassungsausschuss des Senats legte am 3. November 1977 seinen Bericht zu den Entwürfen für ein bayerisches Datenschutzgesetz vor.[223] Nach Auffassung des Senats werde die Kontrolle des Datenschutzes „mit Recht einem unabhängigen und weisungsfreien Landesbeauftragten für den Datenschutz und damit der Verwaltung" zugewiesen.[224] Jedoch war es nach Auffassung des Senats geboten, den LfD durch eine beratende Einrichtung zu unterstützen. Dies ergebe sich aus der allgemeinen Bedeutung des Datenschutzes und der Auswirkungen von Maßnahmen „zur Sicherung des Datenschutzes im Einzelfall".[225]

Der Senat schlug als beratende Einrichtung einen Beirat beim LfD vor. Ein solcher war schon, wie bereits ausgeführt, vom CSU-Abgeordneten *Will* in die Debatte eingebracht worden.[226] Zusammensetzen sollte sich der Beirat, so der Senat, nicht allein aus Mitgliedern des Landtags, sondern

221 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4779; dem EDV-Beirat gehörten nach Art. 5 Abs. 1 EDVG 1970 fünf Mitglieder des Landtags und ein Mitglied des Senats an, um eine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften am Informationssystem sicherzustellen, vgl. Plenarprotokoll Nr. 97, 15. Juli 1970, S. 4573.

222 Plenarprotokoll Nr. 88, 18. Oktober 1977, S. 4779.

223 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977; diesem wurde mit Beschluss des Senats vom 10. November 1977 die Zustimmung des Senats erteilt, Sen-Drs. 251/77.

224 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.

225 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.

226 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599; vgl. auch Kapitel D., III., 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

daneben aus Vertretern des Senats, der Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände.[227]

Der Senat sprach sich weiter dafür aus, dass der LfD nicht einem Geschäftsbereich zugeordnet werden sollte, der selbst Datenverarbeitung in größerem Umfang betreibt. Dies wurde mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit des LfD, die auch nach außen erkennbar sein solle, begründet.[228] Der organisatorischen Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei und die Unterstellung unter die Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten standen von Seiten des Senats jedoch keine Bedenken entgegen.[229]

Die Staatsregierung begrüßte am 25. November 1977 die Stellungnahme des Senats, insbesondere, da vom Senat dem Entwurf der Staatsregierung der „Vorzug" gegeben worden war.[230] In Bezug auf die vom Senat angeregte Einrichtung eines Beirats erklärte die Staatsregierung, die Einrichtung eines Beirats sei bereits bei der Abfassung des Gesetzesentwurfs erwogen worden. Von einem Beirat sei allerdings Abstand genommen worden, da die Verwaltung überschaubar gehalten werden und daher keine „zusätzlichen Gremien" eingerichtet werden sollten. Aufgrund der Empfehlung des Senats würde die Einrichtung eines Beirats jedoch nochmals geprüft werden.[231]

b) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Am 18. Januar 1978 legte der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen seinen (ersten) Bericht vor und erklärte die Zustimmung zur Vorlage des Entwurfs der Staatsregierung unter der Maßgabe verschiedener Änderungen.[232]

Diese Änderungen bezogen sich unter anderem auf die Ausgestaltung der Kontrolle der Verarbeitung im öffentlichen Bereich und die Regelungen zur Beauftragung von Bediensteten der Geschäftsstelle des LfD durch die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich. Grundsätzlich wurde im Ausschuss die Entscheidung für einen LfD von allen Parteien

227 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.
228 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.
229 Zu diesem Abschnitt Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, S. 3.
230 Sen-Drs. 264/77, 25. November 1977.
231 Sen-Drs. 264/77, 25. November 1977.
232 Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mitgetragen. Aus den Ausführungen des Abgeordneten und Berichterstatters über die Beratungen des Ausschusses *Regensburger* in der Zweiten Lesung geht allerdings hervor, dass die SPD weiterhin den Obersten Rechnungshof als mögliche Option erachtet hatte.[233] Gleichwohl wurde die im eigenen Gesetzesentwurf gewählte Konstruktion auch von Seiten der SPD als „kühn" bezeichnet.[234] Von Seiten der F.D.P. und dort vom Abgeordneten *Zech* wurde im Ausschuss gefordert, dass der LfD zum einen dem Justizministerium angegliedert und zum anderen vom Landtag gewählt werden solle. Die Frage, ob der Landtag den LfD wählen solle, wurde nach dem Bericht *Regensburgers* im Ausschuss ausführlich diskutiert. Es sei dort allerdings entschieden worden, an der im Entwurf der Staatsregierung vorgesehenen Regelung, der Ernennung durch die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags, festzuhalten.[235]

Jedoch wurde auf Vorschlag des Abgeordneten *Regensburger* im Ausschuss beschlossen, dass die Regelung des Art. 27 Abs. 2 des Entwurfs der Staatsregierung, wonach zum LfD nur ernannt werden kann, wer das 40. Lebensjahr vollendet und die Befähigung zum Richteramt hat, gestrichen wird.[236]

Gegenstand der Diskussion im Ausschuss war auch, ob der LfD Beamter auf Lebenszeit oder nur Beamter auf Zeit sein sollte.[237] Man entschied sich schließlich für ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.

Von erheblicher Bedeutung war die Forderung des Ausschusses nach Einrichtung eines Beirats beim LfD. Dieser sollte den LfD bei seiner Arbeit unterstützen und aus neun Mitgliedern bestehen. Dabei sollte die Mehrzahl der Mitglieder aus den Reihen des Landtags und jeweils ein Mitglied vom Senat, der Staatsregierung, der kommunalen Spitzenverbände und vom Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger bestellt werden.[238] Die Unterstützung des LfD durch den Beirat sollte konkret unter anderem

233 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551.
234 So der Abgeordnete Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551.
235 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
236 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
237 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
238 Vgl. Art. 28a Abs. 1, Drs. 8/7238, 18. Januar 1978, S. 1; zwar sollte der Beirat möglichst klein gehalten werden, aber in Bezug auf die Beiräte aus der Mitte des Landtags auch die Mitarbeit der F.D.P. ermöglichen, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552 und S. 5554.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dergestalt erfolgen, dass der LfD, bevor er nach Art. 29 Abs. 2 des Entwurfs der Staatsregierung bei Beanstandungen Maßnahmen fordere oder den Landtag und die Staatsregierung verständige, dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme geben sollte.[239]

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem LfD und den Aufsichtsbehörden wurde vom Ausschuss eine Ergänzung bezüglich der Beauftragung der Bediensteten der Geschäftsstelle des LfD durch die Aufsichtsbehörden gefordert. So sollte die Beauftragung nicht allein unter der Voraussetzung stehen, dass die Aufgaben des LfD nicht durch ein entsprechendes Tätigwerden der Bediensteten beeinträchtigt werden, sondern auch die Zustimmung des LfD erfordern.[240]

c) Beschluss des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes und Beschluss des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen

Der Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes und der Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen stimmten dem Entwurf der Staatsregierung für ein Datenschutzgesetz unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen mit Beschluss vom 31. Januar 1978 bzw. vom 11. April 1978 zu.[241]

Der Ausschuss für den Staatshaushalt und die Finanzfragen erteilte die Zustimmung allerdings mit der Maßgabe, dass der Art. 28 des Entwurfs der Staatsregierung unter anderem noch um Regelungen in Bezug auf die Aufgaben des LfD ergänzt wird.[242]

In beiden Ausschüssen wurde die Heranziehung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. durch die Aufsichtsbehörden für den nichtöffentlichen Bereich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 30 und 40 BDSG 1977 thematisiert.[243] Im Ausschuss für Fragen des öffentlichen Dienstes äußerte der Abgeordnete *Warnecke* seine Bedenken gegen die

239 Vgl. § 28a Abs. 5 des Berichts des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.
240 Vgl. Art. 28a Abs. 5, Drs. 8/7238, 18. Januar 1978, S. 2.
241 Drs. 8/7317, 31. Januar 1978 und Drs. 8/7864, 11. April 1978.
242 Drs. 8/7864, 11. April 1978.
243 Berichterstatter Will (CSU) für den Ausschuss Staatshaushalt und Finanzfragen spricht laut Protokoll von der Erfüllung ihrer Datenschutzaufgaben nach den Artikel 30 und 40, hier gemeint wohl §§ 30, 40 BDSG 1977, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Heranziehung.[244] Im Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen wurde die Heranziehung unter finanziellen Gesichtspunkten diskutiert.[245] So stand dort insbesondere die Kostentragungspflicht für die Überprüfung durch den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. zur Debatte. So sollte nach der Regelung der Art. 31 Abs. 1 und 2 des Entwurfs für den Fall, dass bei der Überprüfung durch den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. ein Verstoß beim Überprüften festgestellt wurde, dieser die Kosten für die Überprüfung zahlen. Sollte dies allerdings nicht der Fall sein, so sollte die Kostentragungspflicht den Veranlasser der Überprüfung treffen. Berichterstatter *Will* erklärte im Ausschuss, dass die Regelung (zunächst) hart erscheinen möge, aber einen „vernünftigen Riegel" gegen Willkür und persönliche Schikane darstelle.[246] So könne vermieden werden, dass durch Verdächtigungen und Verleumdungen Überprüfungen veranlasst werden würden. Man kam im Ausschuss darüber ein, dass die Staatsregierung zum 1. Juli 1981 ersucht werden solle, einen Erfahrungsbericht vorzulegen, wie sich die Kostentragungspflicht auswirke.[247]

d) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen

Am 18. April 1978 kam es zu einem weiteren Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen, unter anderem in Reaktion auf den Beschluss des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen.[248] In Bezug auf die Regelungen der Kontrolle des Datenschutzes bezogen sich die vom Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen im zweiten Beschluss geforderten Änderungen zu großen Teilen auf redaktionelle Anpassungen. So sollte auch die noch im ersten Beschluss als neuer Art. 28a vorgeschlagene Bestimmung über die Einrichtung eines Beirats nun nach dem Beschluss vom 18. April 1978 neuer Art. 29 werden, der noch um einen Abs. 6 in Bezug auf die Verschwiegenheit der Beiratsmitglieder ergänzt werden sollte.[249]

---

244 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
245 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
246 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
247 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
248 Drs. 8/7899, 18. April 1978.
249 Vgl. Drs. 8/7899, 18. April 1978.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Auch die Zusammensetzung des Beirats wurde erneut diskutiert, insbesondere dahingehend, ob ein Vertreter der Ärzte, Rechtsanwälte und Steuerberater in den Beirat aufgenommen werden sollte.[250] Hintergrund war eine entsprechende Eingabe des Verbandes Freier Berufe in Bayern e.V.

Dies wurde schließlich mit Verweis auf die Systematik des Entwurfs des bayerischen Datenschutzgesetzes abgelehnt. Da sich das bayerische Datenschutzgesetz ausschließlich mit dem Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung befasse, solle sich auch der Beirat nur aus Vertretern der öffentlichen Verwaltung zusammensetzen. Darüber hinaus seien die Vertreter der freien Berufe als Bürger ausreichend durch die Mitglieder aus dem Landtag und dem Mitglied aus dem Senat repräsentiert.[251]

6. Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz

Ende April 1978 und damit circa sechs Monate nach der ersten Lesung kam es im Landtag zur zweiten Lesung zu den Gesetzesentwürfen der Staatsregierung, der SPD-Fraktion sowie der F.D.P.-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger*.

Eingangs erstattete der Abgeordnete *Regensburger* Bericht über die Beratungen des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen sowie des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes. Der Abgeordnete *Will* erstattete Bericht über die Beratungen im Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen.[252]

In der allgemeinen Aussprache lag dann der Schwerpunkt der Debatte beim LfD, dessen Unterstützung durch den Beirat und der Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V.

a) Zum Landesbeauftragten für den Datenschutz

Schon die erste Wortmeldung nahm Bezug auf den LfD. Der Abgeordnete *Heiden* von der SPD wiederholte die bereits in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft der SPD, sich bei der konkreten Ausgestaltung der Aufsicht flexibel zu

250 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
251 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
252 Hierzu siehe jeweils vorangehend zu den Beschlüssen in den Ausschüssen.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

zeigen.[253] Daher standen von Seiten der SPD der Entscheidung für einen LfD auch keine Bedenken entgegen, insbesondere da dieser nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung der Staatskanzlei zugeordnet werden sollte. Wäre eine andere Zuordnung, etwa zu einem Ressort in Betracht gezogen worden, so hätte dies, nach dem Abgeordnete *Heiden*, zu „schweren" Bedenken bei der SPD geführt.[254]

Von Seiten der F.D.P. begrüßte der Abgeordnete *Zech*, dass der LfD entgegen des ersten Entwurfs der Staatsregierung nun nicht Jurist sein müsse, sondern auch EDV-Fachmann sein könne. Wenn der LfD auch juristischen Beistand bräuchte, so sei es doch „gut, wenn auch einmal der Naturwissenschaftler den Juristen als Hilfskraft benutzen" könne.[255]

b) Zum Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz

Nachdem sich der Beirat beim LfD nach der Beschlussfassung im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen aus neun Mitgliedern zusammensetzen sollte, wurde in der Aussprache die Erweiterung des Ausschusses um einen Vertreter der freien Berufe wieder aufgegriffen. So wurde vom Abgeordneten *Regensburger*, nachdem dies aus gesetzessystematischen Gesichtspunkten noch im Ausschuss abgelehnt worden war, ein Abänderungsantrag der CSU-Fraktion auf Aufnahme eines Vertreters der freien Berufe in den Beirat angekündigt.[256]

Begründet wurde dies vom Abgeordneten *Zech* der F.D.P., die sich dem Antrag anschloss, damit, dass die freien Berufe ihre Daten in den Bereich der Verwaltung „weitergeben" würden.[257] Man übernahm damit die Argumentation des Verbands Freier Berufe e.V., der vorgetragen hatte, dass Mitglieder des Verbandes, wie etwa Ärzte, Anwälte oder Steuerberater, Daten an die öffentliche Verwaltung übermittelten würden, die dann von dieser gespeichert werden würden. Aus diesem Grund sei es, so der Abgeordnete

253 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
254 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
255 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5556.
256 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558; die F.D.P.-Abgeordneten stellten für sich fest, zu sehr vom „juristischen Sachverstand der Staatsregierung" beeindruckt gewesen zu sein – hätten dann aber „darüber nachgedacht" und könnten daher dem Abänderungsantrag der Staatsregierung folgen, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.
257 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557, im Zusammenhang mit der „Verzahnung" von Bundes- und Landesrecht.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Regensburger, „vertretbar, vielleicht sogar nützlich" einen Vertreter des Verbands der freien Berufe im Beirat zu haben. Dieser könne die Bürger, die Mitgliedern des Verbandes (beispielsweise Ärzten oder Anwälten) Daten anvertrauen würden, im Beirat unmittelbar vertreten.[258]

Der Änderungsantrag hatte eine hitzige Auseinandersetzung zur Folge. So sah der SPD-Abgeordnete *Heiden* in dem Änderungsantrag das Ergebnis erheblicher Lobbyarbeit der freien Berufe.[259] Er kritisierte, dass man sich noch in den Ausschüssen parteiübergreifend einig gewesen sei, den Ausschuss „klein halten" zu müssen. Würde man nun den Beirat entsprechend öffnen, führe dies dazu, dass weitere Verbände einen Sitz einfordern würden.[260] In der Folge würde der Beirat schwerfällig werden und seine zugedachte Funktion nicht ausfüllen können, sondern vielmehr nur eine „parlamentarische Alibifunktion" darstellen.[261]

c) Zum Technischen Überwachungsverein Bayern e.V.

In Bezug auf den Technischen Überwachungsverein Bayern e.V. stand wie schon im Ausschuss für den Staatshaushalt und die Finanzfragen die Frage

258 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560, in Bezug auf die Lobbykritik seitens der SPD sprach der Abgeordnete Regensburger von einer „Lobby für den unmittelbar vertretenen Bürger"; im Ausschuss hatte der Abgeordnete Regensburger noch ausgeführt, dass die Belange der Verbände, die aus der Systematik des Gesetzes heraus nicht in den Beirat sollten, durch die Mitglieder des Parlaments vertreten werden, vgl. Wortmeldung des Abgeordneten Heiden, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

259 Der Abgeordnete Kamm (SPD) brachte durch Zwischenrufe zum Ausdruck, dass er die „Ärztelobby" hierfür verantwortlich machte, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

260 Der Abgeordnete Faltlhauser (CSU) stellte an den Abgeordneten Heiden (SPD) eine „aufklärende Zwischenfrage", wonach im Verband Freier Berufe „alle hier relevanten Gruppierungen (…) zusammengefasst" sind und eine Konkurrenz zu anderen Verbänden daher nicht entstehen könne – dem lag wohl die Annahme zu Grunde, dass andere Verbände, wie der vom Abgeordneten Heiden genannten Bauernverband oder auch der DGB, keine Daten erheben würden, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

261 Vgl. Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nach der Auswirkung der Kostentragungspflicht auf den Schutz der Bürger im Vordergrund.[262]

Dabei betonte der CSU-Abgeordnete *Regensburger*, dass trotz vorhandenem Willen in den parlamentarischen Gremien keine andere praktikable Regelung als die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung gefunden werden konnte.[263] Jedoch versicherte die Staatsregierung, dass vor dem Tätigwerden des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. eine Beschwerde dahingehend geprüft werde, ob diese „begründet erscheint", um so das Risiko der Kostentragungspflicht zu reduzieren.[264]

d) Bewertung der allgemeinen Aussprache

Die Aussprache im Landtag war geprägt vom Konsens, dass ein bayerisches Datenschutzgesetz zum Schutz der Bürger vor den Gefahren der Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich „dringend" erforderlich sei.[265]

Auch war man der Meinung, dass das bayerische Datenschutzgesetz besser als „alles" sei, was im Bereich der Datenschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland vorliege.[266] Das bayerische Datenschutz-

---

262 Hierzu der Abgeordnete Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555; vgl. oben zum Ausschuss für den Staatshaushalt und Finanzfragen, Ziff. 2.7.3.

263 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558.

264 Vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558, s.o. die Kostentragungspflicht trifft denjenigen, der eine Überprüfung veranlasst, soweit dort keine Mängel festgestellt werden.

265 So bspw. der Abgeordnete Heiden (SPD), vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.

266 So der Abgeordnete Heiden (SPD), der sich dabei auf die vom Abgeordneten Regensburger (CSU) zitierte Aussage des Abgeordneten Warnecke (SPD) im Ausschuss für Beamtenrecht bezog, wonach das bayerische Datenschutzgesetz das beste Datenschutzgesetz sei, das derzeit in der Bundesrepublik existiere – Abgeordneter Regensburger, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5553; der Abgeordnete Heiden führte aus, dass der Abgeordnete Warnecke hier nicht zutreffend verstanden worden sei und vielmehr gemeint habe, „besser als alles, was bisher auf diesem Gebiet in der Bundesrepublik vorliegt", vgl. Plenarprotoktoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555, dem widersprach der Abgeordnete Regensburger: „ich glaube, so ist er auch richtig verstanden worden", Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gesetz solle daher als Beispiel für die Bundesrepublik gelten.[267] Es stelle einen wesentlichen Fortschritt auf dem Gebiet des Datenschutzes dar.[268]

Jedoch wurden in der Aussprache auch gewisse Bedenken und Befürchtungen seitens der Abgeordneten geäußert. Dies unter anderem in Bezugnahme auf das bayerische EDV-Gesetz von 1970, das nicht dazu beigetragen habe, „die Verwirrung in der Datenverarbeitung" bei der öffentlichen Verwaltung in Bayern zu beseitigen. Dem Datenschutzgesetz wurde insoweit ein anderes Schicksal gewünscht.[269]

Insbesondere wurde aber angemerkt, dass man sich im Bereich des Datenschutzes auf „Neuland" befinden würde.[270] Damit gehe einher, dass für den Datenschutz und die getroffenen Bestimmungen noch keine „so klare Konturen" hätten erreicht werden können, wie dies wünschenswert sei.[271]

Es wurde betont, dass noch Erfahrungen mit dem Datenschutzgesetz gemacht werden müssten, da man sich auf „schwankendem Boden" befinde.[272] Dies habe auch eine Vielzahl von Änderungen, die erst in den Beratungen in den Ausschüssen eingefügt worden seien, gezeigt. Daher sei, so der Abgeordnete *Regensburger*, eine „in Kürze" notwendige Novellierung des Datenschutzgesetzes zu erwarten.[273]

7. Verabschiedung und Inkrafttreten

Trotz der deutlichen Kritik der SPD an der Erweiterung des Beirats stimmte diese dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung zu. Das Gesetz wurde mit zwei Stimmenthaltungen und ohne Gegenstimmen als Bayerisches Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung – Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) – am 25. April 1978 verabschiedet.[274]

---

267 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
268 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.
269 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
270 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5556.
271 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
272 Vgl. Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5551 und Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.
273 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5557.
274 Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5562, GVBl. 1978, S. 165; der Senat erhob in seiner Sitzung vom 27. April 1978 keine Einwendungen, vgl. Erster Bericht über die Tätigkeit des LfD, Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Damit wurde die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen dem LfD übertragen und die sieben Bezirksregierungen Bayerns (Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben) wurden zu den ständigen Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen erklärt.

Das erste BayDSG vom 28. April 1978 trat nach Art. 37 Abs. 1 S. 2 BayDSG 1978 am 1. Mai 1978 in Kraft.[275]

8. Bewertung

Die Bewertung des BayDSG 1978 soll sich allein auf die Entscheidung für die Aufteilung der Aufsicht in Form der Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zum LfD und der Bestimmung der Bezirksregierungen zu den Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen beziehen. Diese Beschränkung der Bewertung ist aufgrund der Fragestellung der vorliegenden Arbeit geboten.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des BayDSG 1978 hatte kein anderes Bundesland die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zusammengeführt bzw. einer Behörde zugewiesen. Allerdings waren sowohl das HDSG 1970 als auch das LDatG RLP 1974 bereits (weit) vor dem BDSG 1977 verabschiedet worden. Sowohl der Hessische Gesetzgeber als auch der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz hatten sich daher – bei Verabschiedung der Datenschutzgesetze – allein auf die Regelung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen beschränkt.

Vieles spricht dafür, dass die Staatsregierung und der Landtag von einer gewissen „Vergleichbarkeit" der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen ausgegangen sind. Dies dürfte jedenfalls für die Anforderungen an die Aufsicht und vorzuhaltende fachliche Eignung der an der Aufsicht mitwirkenden Personen gelten.

Anknüpfungspunkt für diese Einschätzung ist Art. 31 Abs. 3 BayDSG 1978, auf den bereits vorangehend eingegangen wurde, der aber hier zitiert werden soll:

> „Die Aufsichtsbehörden und der Landesbeauftragte für den Datenschutz tauschen regelmäßig die in Erfüllung ihrer Aufgaben gewon-

275 Abweichend hiervon traten nach Art. 37 Abs. 1 S. 3 BayDSG 1978 die Art. 34 und 35 am 1. Juni 1978 und Art. 15 am 1. Januar 1979 in Kraft.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nen Erfahrungen aus. Die Aufsichtsbehörden können auch im Einzelfall mit Zustimmung des Landesbeauftragten für den Datenschutz Bedienstete der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit Vornahme von Handlungen nach § 30 Abs. 2 und 3 und § 40 des Bundesdatenschutzgesetzes beauftragen, sofern die Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz dadurch nicht beeinträchtigt werden."

Wie schon aus dem Wortlaut des Art. 31 Abs. 3 S. 1 BayDSG 1978 eindeutig hervorgeht, haben die Aufsichtsbehörden und der LfD die Pflicht, sich regelmäßig über die in Erfüllung ihrer Aufgaben gemachten Erfahrungen auszutauschen.[276] Dies spricht dafür, dass Staatsregierung und Landtag davon ausgingen, dass sich die gemachten Erfahrungen auch auf den jeweils anderen Bereich der Aufsicht (Verarbeitung bei öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Stellen), jedenfalls teilweise, übertragen lassen.

Dies kommt insbesondere in Art. 31 Abs. 3 S. 2 BayDSG 1978 zum Ausdruck. Danach sollten die Aufsichtsbehörden auch Bedienstete der Geschäftsstelle des LfD mit der Vornahme von Handlungen nach §§ 30 Abs. 2, 3 und 40 BDSG 1977 beauftragen können. Die Bediensteten der Geschäftsstelle sollten hierdurch Vergleichsmöglichkeiten erhalten und Erfahrungen sammeln können.[277] Die Art und Weise der Aufsicht bzw. die sich bei der Aufsicht stellenden Herausforderungen scheinen daher als ähnlich bzw. jedenfalls als vergleichbar angesehen worden zu sein.

Ein Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen bei einer Aufsichtsbehörde dürfte jedoch für Staatsregierung und Landtag im Jahr 1978 nicht in Betracht gekommen sei. Dies geht insbesondere schon daraus hervor, dass die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen auf die sieben bayerischen Bezirksregierungen „aufgeteilt" wurde. Wie bereits ausgeführt war man der Überzeugung, dass sich die Beauftragung einer einzigen Behörde in Bayern aufgrund der Größe des Landes verbiete.[278]

Daneben ging man aber wohl auch von grundlegenden Unterschieden zwischen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen und öffentlichen Stellen aus. So wurde in der Begründung zu Art. 30 des

276 Vgl. auch Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

277 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

278 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gesetzesentwurfs der Staatsregierung ausgeführt, dass, da die Aufsichtsbehörden staatliche Aufgaben erfüllen würden, diese einem Geschäftsbereich federführend zugeordnet werden müssten.[279] Sachnächster Geschäftsbereich sei der für die allgemeine Staatsverwaltung zuständige Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern.[280] Daher wurde dann auch im BayDSG 1978 in Art. 31 Abs. 2 (noch Art. 30 im Gesetzesentwurf) normiert, dass das Staatsministerium des Innern die zum Vollzug des Dritten und Vierten Abschnitts des BDSG 1977 notwendigen Verwaltungsvorschriften erlässt. Weiter ging man davon aus, dass neben dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern auch häufig der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr berührt sein würde.[281] Das Staatsministerium des Innern hatte nach Art. 31 Abs. 2 BayDSG 1978 daher die notwendigen Verwaltungsvorschriften mit Einvernehmen des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zu erlassen.[282]

Deutlich wird, dass die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich (vollständig) in den Verwaltungsaufbau eingebunden waren. Aber auch die Zuordnung zum Staatsministerium des Innern und die Einbindung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr lassen erkennen, dass die Aufsicht über die Verarbeitung für den nicht-öffentlichen Bereich zumindest auch als Form der „Wirtschaftsaufsicht" verstanden wurde. Hierfür spricht auch, dass in der Begründung zu Art. 30 des Gesetzesentwurfs der Schutz der von der Verarbeitung bei nicht-öffentlichen Stellen betroffenen Personen als Aufgabe der Aufsichtsbehörden keine ausdrückliche Erwähnung findet.[283]

Anders hingegen die Begründung zur Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei im Gesetzesentwurf der Staatsregierung. In diesem Zusammenhang heißt es dort, dass es Aufgabe des Datenschutzes sei, den Bürger zu schützen. Daher sei die Zuordnung des LfD zur Exekutive, und dort

279 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

280 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

281 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

282 Und nach Art. 31 Abs. 2 HS BayDSG 1978 soweit andere Geschäftsbereich berührt waren, auch mit deren Einvernehmen.

283 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„wegen der Bedeutung des Datenschutzes zum Ministerpräsidenten (…), die „verfassungsgemäße und zweckmäßige Lösung"".[284]

Wenn die Staatsregierung im Gesetzesentwurf schreibt: „Fremdkontrolle setzt eine unabhängige, Weisungen nicht unterworfene Stelle voraus", so ist dies auf den LfD bezogen. Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde dagegen als „staatliche Aufgabe" verstanden – so wurde auch die Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. damit begründet, dass der „Aufbau einer in ihren Ausmaßen noch nicht überschaubaren staatlichen Überwachungsorganisation" dadurch vermieden werden könne.[285]

Die Fremdkontrolle über die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen wurde daher nur als Abgrenzung zur Selbstkontrolle der nicht-öffentlichen Stellen definiert, aber nicht als vom Staat „unabhängige, Weisungen nicht unterworfene" Aufsicht.

Aufgrund dessen wurde ein Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen von Staatsregierung und Landtag wohl nicht nur nicht in Betracht gezogen, sondern dürfte – trotz einer angenommenen gewissen Vergleichbarkeit der Aufsichtstätigkeit an sich – als nicht miteinander vereinbar angesehen worden sein.

9. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1978 – 1993)

Zum ersten LfD wurde am 23. Mai 1978 durch Beschluss der Staatsregierung und mit Zustimmung des Landtags vom 15. Juni 1978 *Konrad Stollreither* ernannt. Am 3. Juli 1978 wurde er vom Ministerpräsidenten in sein Amt eingeführt und die Geschäftsstelle des LfD nahm ihre Tätigkeit auf.[286]

Der LfD hatte nach Art. 28 Abs. 4 des BayDSG 1978 dem Landtag und der Staatsregierung jährlich Bericht über seine Tätigkeit zu erstatten.[287] Nachfolgend wird auf die Tätigkeitsberichte im Zeitraum von 1978

284 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.

285 Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 20.

286 Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 2.

287 Zur Funktion der Tätigkeitsberichte vgl. Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 51; dass die Pflicht zur Berichterstattung auf die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bis 1993 – bis zur ersten Novelle des BayDSG 1978 – eingegangen und nachvollzogen, wie der LfD die Wahrnehmung seiner Aufgaben und die institutionelle Ausgestaltung der Aufsicht bewertete.

Den ersten Tätigkeitsbericht legte der LfD *Stollreither* am 3. Juli 1979 vor.[288] Er ging dabei auch auf die „Aufteilung" der Datenschutzaufsicht ein. So habe sich gezeigt, dass es für die Bürger schwierig sei, immer zutreffend zwischen dem LfD, den Aufsichtsbehörden und dem BfD sowie deren Zuständigkeiten zu unterscheiden. So hätten viele Anfragen an den LfD den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich betroffen. Dieses „Problem" zeige sich auch in anderen größeren Bundesländern wie Hessen und Nordrhein-Westfalen mit getrennten Zuständigkeiten. Der LfD kündigte daher an, dies weiter zu beobachten, auch um bewerten zu können, ob sich die „mehrfache Aufgliederung" der Zuständigkeiten bewähren wird.[289]

Hieran anknüpfend erklärte der LfD im zweiten Tätigkeitsbericht, dass die „Vielfalt der Zuständigkeiten" eine Erschwerung bei der Beratung der Bürger darstelle. Es könne nicht erwartet werden, dass die Zuständigkeitsverteilung „überall" bekannt sei.[290]

Im Hinblick auf die Dienstaufsicht durch den Ministerpräsidenten berichtete der LfD im zweiten Tätigkeitsbericht, dass es nicht zum „leisesten Versuch" einer Einflussnahme gekommen sei.[291]

Im fünften Tätigkeitsbericht aus dem Jahr 1983 erklärte der LfD die „Aufbauphase" des Datenschutzes in Bayern für abgeschlossen.[292] Aufgrund der gemachten Erfahrungen wäre „die eine oder andere Änderung" des BayDSG „denkbar". Dabei könnten im Hinblick auf ein Änderungsgesetz zum BayDSG die Bestrebungen nach einer Novellierung des BDSG „trotz äußerer Unabhängigkeit" nicht außer Acht bleiben.[293] Deutlich wird hier, dass nicht nur der bayerische Gesetzgeber, sondern auch der LfD stets die Entwicklung auf Bundesebene im Blick behielt und sich hieran orientierte.

---

beschränkt war, wurde bereits 1987 von Simitis kritisiert, vgl. Simitis, Zur Datenschutzgesetzgebung: Vorgaben und Perspektiven, CR 1987, S. 602, 609.

288 Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, der Erste Tätigkeitsbericht erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Juli bis 31. Dezember 1978.

289 Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 7.

290 Zweiter Tätigkeitsbericht, Drs. 9/6644, 4. November 1980, S. 7.

291 Zweiter Tätigkeitsbericht, Drs. 9/6644, 4. November 1980, S. 4.

292 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 3.

293 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der LfD stellt daneben fest, dass sich das BayDSG im Wesentlichen bewährt habe.[294] Dies gelte vor allem auch für den Beirat beim LfD als bayerische „Eigenheit". Dieser stelle eine „sehr nützliche und erfreuliche Brücke" zum Parlament dar. Der Kontakt zu Landtag und Senat sei „eng und elastisch" und die enge Verbindung mit den Fraktionen habe in Bezug auf Gesetzesvorhaben, die den Datenschutz berühren würden, „erkennbare Früchte" getragen."[295]

Auf die positiven Erfahrungen mit der Unterstützung durch den Beirat wies der LfD *Stollreither* auch im Rahmen der Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zur Novellierung des BDSG 1977 hin („wertvolle und tatkräftigte Unterstützung"). Der Ausschuss hatte sich nach der Zweckmäßigkeit eines solchen Beirats erkundigt, der allein im Freistaat Bayern bestand.[296]

Ebenfalls im fünften Tätigkeitsbericht äußert sich der LfD zur Kontrolle der datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bildschirmtext-Staatsvertrages und forderte diesbezüglich eine „ausreichende Datenschutzkontrolle".[297] In diesem Zusammenhang konstatierte er, dass die das „übrige Datenschutzrecht prägende Zersplitterung der Datenschutzkontrolle" eine ausreichende Überwachung des Datenschutzes „insbesondere wegen der Schwierigkeit der Materie wohl nicht gewährleisten" würde.[298] Auch wenn der LfD hier auf die „Schwierigkeit der Materie" Bezug nimmt, lässt dies durchaus Interpretationsspielraum für eine indirekte Kritik an der Aufteilung der Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zu.

Im Jahr 1987 kam es zu einem Wechsel im Amt des LfD.[299] Nach neunjähriger Tätigkeit des LfD *Stollreither* wurde am 1. August 1987, trotz deutlicher Kritik der Opposition, *Sebastian Oberhauser* zum neuen LfD

294 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 3.
295 Fünfter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/1664, 12. August 1998, S. 3 f.
296 Siebter Tätigkeitsbericht, Drs. 10/8252, 30. Oktober 1985, S. 84.
297 Fünfter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 12.
298 Fünfter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 12; zur Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und dem Landesbeauftragten bei der Datenschutzkontrolle im Zusammenhang mit dem Bildschirmtext-Staatsvertrag, vgl. auch Sechster Tätigkeitsbericht, Drs. 10/4383, 2. August 1984, S. 17.
299 Der Wechsel wurde vom neuen LfD in dessen ersten Tätigkeitsbericht als „hervorstechendes Ereignis im Berichtszeitraum" bezeichnet, vgl. Drs. 11/4766, 18. Dezember 1987, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ernannt.[300] So bezeichnete die Fraktion DIE GRÜNEN den neuen LfD als „Null-Lösung im Datenschutzbereich" und in der Presse wurde gemutmaßt, die Qualifikation des LfD leite sich vor allem aus dessen Nähe zum damaligen Ministerpräsidenten *Strauß* ab.[301] Dafür, und auch für ein fragwürdiges Verständnis der Unabhängigkeit des LfD spricht, dass Ministerpräsident *Strauß* dem LfD *Stollreither* Missbrauch von „Machtfülle jeder Art" unterstellt hatte; so bewertete *Strauß* das Amtsverständnis des LfD *Stollreither* mit den Worten: „Das ist in meinen Augen hart an der Grenze zur Illoyalität.".[302] Die Ernennung des LfD *Oberhauser* wurde von der Presse dann auch wie folgt kommentiert: „Insgesamt knistert`s: Franz Josef Strauß hat endlich den richtigen Datenschützer: Der CSU-getreue Sebastian Oberhauser beanstandet gar nichts mehr.".[303]

10. Exkurs (1): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Hiersemann u.a. und der SPD-Fraktion

Die Ernennung des LfD *Oberhauser* führte dazu, dass die SPD-Fraktion im Jahr 1988 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des BayDSG 1978 in den Landtag einbrachte, wonach der LfD als oberste Landesbehörde eingerichtet und der Rechtsaufsicht des Landtagspräsidenten unterstellt werden sollte.[304] Begründet wurde dies damit, dass die Unabhängigkeit des LfD nach dem BayDSG 1978 nicht ausreichend gewährleistet sei. Daher dürfe der LfD auch nicht länger an die Staatskanzlei angebunden werden. Darüber hinaus sollte der LfD nach dem Gesetzesentwurf vom Landtag gewählt

300 Drs. 11/2911, 22. Juli 1987; zur Kritik vgl. auch: Plenarprotokoll 11/33, 22. Juli 1987, S. 2154 ff.

301 Vgl. taz am Wochenende vom 1. August 1997, Ausgabe 2272, S. 5; der LfD Oberhauser wurde auch andernorts als Negativbeispiel für das Arbeitsverständnis eines Datenschutzbeauftragten angeführt, vgl. „Das Hauptproblem liegt in der Person des Datenschutzbeauftragten selbst. (…) Auf eine solche Null-Lösung in Sachen Datenschutz können wir gerne verzichten.", so der Abgeordnete Rotter von den GRÜNEN in der ersten Beratung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Plenarprotokoll 11/18, 22. Januar 1988, S. 1094.

302 Vgl. DER SPIEGEL, Insgesamt knistert´s, Nr. 15/1988, S. 110; Hintergrund war, dass dem LfD vom Justizministerium der Einblick in Akten verwehrt wurde; zur Prüfkompetenz des LfD vgl. auch: Fünfter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/4766, 18. Dezember 1987, S. 4 f.

303 DER SPIEGEL, Insgesamt knistert´s, Nr. 15/1988, S. 110.

304 Drs. 11/6491, 9. Mai 1988.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden – die hierfür erforderliche Zweidrittelmehrheit sollte sicherstellen, dass er von einem „möglichst breitgefächerten Vertrauen des Parlaments" getragen wird.[305]

Der Abgeordnete *Warnecke* (SPD) erklärte zum Gesetzesentwurf: „Nichts kommt ohne Anlaß", der Anlass sei sowohl das Verfahren bei der Ernennung des LfD *Oberhauser* als auch „dessen Person selbst".[306] So habe sich die Staatskanzlei „nichts anderes einfallen lassen", als einen Staatskanzleibeamten zum LfD zu ernennen, dessen Auftrag es gewesen sei „den Datenschutz in Bayern empfindlich zurückzustutzen".[307] Gerade da die CDU/CSU im Bund und in Bayern die Datenschutzgesetzgebung „schon kaum noch hinter die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten und eingeschlagenen Pfähle zurückdrängen" könne, sei ein LfD ernannt worden, von dem man eher die „Rollenerwartung eines Behördenschutzbeauftragten als eines Datenschutzbeauftragten" habe.[308]

Der LfD *Oberhauser* habe, so der Abgeordnete *Warnecke*, die Aufgabe, „den Datenschutz kräftig zurückzustutzen, zielstrebig wahrgenommen". Dieser gefährde eine „sachlich konstruktive Weiterentwicklung des Datenschutzrechts" und diffamiere die „Datenschutzbeauftragten aller anderen Länder und des Bundes als Vertreter sozialschädlicher Tendenzen".[309]

Es brauche daher einen LfD, der „Respekt und Anerkennung" über die Parteigrenzen hinweg finde und keinen „Polarisier". Um die Wahl einer solchen Person zu garantieren, brauche es eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl des LfD im Landtag.[310]

Der Abgeordnete *Brosch* der CSU erklärte, dass der Gesetzesentwurf der SPD Aufgaben der Exekutive mit Aufgaben der Legislative vermengen würde.[311] Datenschutz sei eine interne Aufgabe, Datenschutz habe Kontrollfunktion; wenn diese „interne Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung" der Legislative zugeordnet werde, würde eine Aufgabe der Legislative mit einer Aufgabe der Exekutive vermengt werden.[312] Ergänzend hierzu wies er auch auf die Bayerische Verfassung hin, wonach die im

305 Vgl. Drs. 11/6491, 9. Mai 1988.
306 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
307 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
308 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4071.
309 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
310 Abgeordneter Warnecke (SPD), Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6654.
311 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.
312 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gesetzesentwurf der SPD vorgesehene Wahl des LfD mit einer Zweidrittelmehrheit eine Verfassungsänderung erforderlich machen würde.[313]

Der Gesetzesentwurf stieß entsprechend bei der CSU-Fraktion im Landtag auf wenig positive Resonanz. Vielmehr wurde vom Abgeordneten *Brosch* angekündigt, dass der Gesetzesentwurf der SPD von der CSU-Fraktion im Landtag bereits in der ersten Lesung abgelehnt werden würde. Dies führte wiederum zu einer heftigen Diskussion und dem Vorwurf, die CSU habe „abgrundtiefe Scheu" davor, den Gesetzesentwurf im Rechtsausschuss „vor den Augen der Öffentlichkeit" zu diskutieren.[314]

Schließlich wurde der Entwurf dann im Landtag in zweiter Lesung, trotz der Stimmen der Fraktionen von SPD und den GRÜNEN, abgelehnt.[315] Allerdings nicht, ohne dass Staatssekretär *Beckstein* den Abgeordneten der SPD zuvor vorgeworfen hatte, dass diese eine „Meinung, die Ihnen nicht passt, auf diese Weise mundtot" machen „oder jedenfalls auf das heftigste angreifen und ins Zwielicht rücken" wollen würden – er bezog sich hierbei auf den LfD *Oberhauser*, über dessen Arbeit, so *Beckstein*, die CSU nur feststellen könne, dass er diese gut mache.[316]

Der LfD *Oberhauser* kommentierte den Gesetzesentwurf der SPD in seinem elften Tätigkeitsbericht dahingehend, dass dieser nach seiner Auffassung die Unabhängigkeit des LfD nicht stärke, sondern insgesamt eher schwächen würde. Hierbei bezog er sich insbesondere auf die im Gesetzesentwurf vorgesehen Rechtsaufsicht durch den Landtagspräsidenten. So sei die Unabhängigkeit des LfD durch das Datenschutzgesetz und das Beamtengesetz gesichert. Er sei Beamter auf Lebenszeit, weisungsunabhängig und unterliege nur einer Dienstaufsicht, die nicht die Aufsicht über seine rechtliche und fachliche Amtsführung beinhalte.[317] Sowohl die Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei als auch die Wahl des LfD und das vom CSU-Abgeordneten *Brosch* zum Ausdruck gebrachte Verständnis des LfD als „interne Kontrollfunktion" ließ er hingegen unkommentiert.

313 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.
314 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072, Abgeordneter Warnecke (SPD), a.a.O.
315 Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6658.
316 Staatssekretär Beckstein, Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6656.
317 Elfter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/14417, 14. Dezember 1989, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

11. Exkurs (2): Vergleich zwischen dem BayDSG 1978 und dem BDSG 1977

Nachfolgend soll in gebotener Kürze auf die Einordnung des BayDSG 1978 im Verhältnis zu den bestehenden Datenschutzgesetzen zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung eingegangen werden. Ein solcher Vergleich bietet sich an, da im Gesetzgebungsverfahren zum BayDSG 1978 parteiübergreifender Konsens im Landtag bestand, dass das BayDSG 1978 besser sei, als alles was sonst im Bereich der Datenschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland vorliegen würde.[318] Dieser Einschätzung schloss sich auch der erste LfD *Stollreither* in seinem ersten Tätigkeitsbericht an und bezeichnete das BayDSG 1978 als das „im Zeitpunkt seines Erlasses wohl fortschrittlichste unter den deutschen Datenschutzgesetzen".[319] Nach seinem Nachfolger im Amt *Oberhauser* war das BayDSG 1978 dann sogar das „damals unbestritten" fortschrittlichste Datenschutzgesetz.[320]

Vorliegend bietet sich ein Vergleich mit dem BDSG vom 27. Januar 1977 an, da das BayDSG 1978 nach den Worten des SPD-Abgeordneten *Heiden* „beispielgebend" für die Bundesrepublik Deutschland gelten sollte.[321] Grundsätzlich kann zum Verhältnis des BayDSG 1978 zum BDSG 1977 gesagt werden, dass das BayDSG sich, wie bereits ausgeführt, am BDSG 1977 orientierte. Da nach Ansicht der Staatsregierung aber „zum Schutz des Bürgers noch mehr getan werden muss", als dies nach dem BDSG 1977 der Fall war, wurden teilweise weitergehende bzw. abweichende Vereinbarungen aufgenommen.[322] Ob dies gelang, soll nachfolgend untersucht werden.

An dieser Stelle soll auch auf den siebten Tätigkeitsbericht des Hessischen LfD hingewiesen werden, in dem der LfD den Stand der Datenschutzgesetzgebung in den Ländern Hessen, Bayern, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein mit den Abweichungen der Landesdatenschutzgesetze zum BDSG 1977 mit Stand vom November 1978 aufgeführt hatte.[323]

---

318 S.o. unter D.,6., d), vgl. auch Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6465.
319 Erster Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 9/1884, 3. Juli 1979.
320 Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 11/9224, 12. Dezember 1988.
321 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5555.
322 Vgl. Staatsminister Seidl, Plenarprotokoll 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4776.
323 Vgl. Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/67, 18. Dezember 1978,

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Erster Abschnitt des BayDSG 1978: Allgemeine Vorschriften

In Art. 1 Abs. 1 BayDSG 1978 werden die Aufgabe und das Ziel des Datenschutzes wortgleich zu § 1 BDSG 1977 definiert und der Schutzbereich des BayDSG 1978 nach Art. 1 Abs. 2 an den des § 1 Abs. 2 BDSG 1977 angelehnt.[324]

Allerdings regelt Art. 4 Abs. 2 BayDSG 1978 über das BDSG 1977 hinaus, dass eine von der Datenverarbeitung betroffene Person, die in die Verarbeitung einwilligt, in geeigneter Weise über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären ist.[325] Mit Blick auf Art. 4 Nr. 11 DSGVO, der eine Einwilligung als eine in „informierter Weise" abgegebene Willenserklärung definiert, wird deutlich, dass der bayerische Gesetzgeber hier dem Bundesgesetzgeber nicht nur „voraus" war, sondern auch eine im Hinblick auf den Schutz der betroffenen Person noch heute wesentliche Regelung getroffen hatte.

Wie auch das BDSG 1977 sah das BayDSG 1978 die Möglichkeit der Anrufung des Bundes- bzw. Landesbeauftragten für den Datenschutz vor, wenn sich die von der Verarbeitung durch öffentliche Stellen betroffene Person durch die Verarbeitung in ihren schutzwürdigen Belangen beeinträchtigt sah. Im Gegensatz zur Regelung des § 21 BDSG 1977, bei der die Gerichte ausgenommen wurden, bestand dieses Recht nach Art. 6 BayDSG 1978 auch bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Gerichte.

b) Zweiter Abschnitt des BayDSG 1978: Schutzrechte

Die Regelung des Auskunftsanspruchs der betroffenen Person nach Art. 8 BayDSG 1978 orientierte sich grundsätzlich an § 13 BDSG 1977. Danach ist der betroffenen Person auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten zu erteilen. Jedoch geht das BayDSG 1978 in Art. 8 Abs. 1 über die Auskunftspflicht des § 13 Abs. 1 BDSG 1977 hinaus und

---

S. 12 ff.; vgl. auch Dritter Tätigkeitsbericht des LfD (Bayern), Drs. 9/8726, 26. Mai 1981, S. 6: „Vorzüge, die das später erlassene Bayer. Datenschutzgesetz gegenüber dem BDSG aufweist".

324 Vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 1, Ziff. 7.

325 Einen „Verzicht auf Datenschutz" den Schweinoch/Geiger in der Einwilligung sehen wollen, dürfte der bayerische Gesetzgeber jedoch nicht im Sinn gehabt haben, vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 4, Ziff. 3, 7 und Begründung zu Art. 4, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bestimmt, dass der betroffenen Person auch die Stellen mitzuteilen sind, denen Daten in automatisierten Verfahren regelmäßig übermittelt werden. Das BayDSG 1978 greift hier eine Regelung vor, die sich vergleichbar heute auch in der DSGVO in Art. 15 Abs. 1 lit. c) wiederfindet und eines der zentralen Betroffenenrechte nach der DSGVO ist.

Ausdrücklich in Art. 10 Nr. 1 BayDSG 1978 geregelt ist das Recht der betroffenen Person, die Sperrung der zu ihrer Person gespeicherten Daten bei Darlegung eines berechtigten Interesses zu verlangen. Die Staatsregierung wollte mit dieser Regelung sicherstellen, dass es nicht „nur der Beurteilung der speichernden Stelle" überlassen bleibt, ob sie gespeicherte Daten unbeschränkt nutzen und übermitteln darf.[326] Hiermit wurden den von der Verarbeitung betroffenen Personen weitergehende Rechte als im BDSG 1977 eingeräumt.

Keine Entsprechung im BDSG findet auch der Unterlassungsanspruch der betroffenen Person nach Art. 12 Abs. 1 BayDSG 1978. Der Unterlassungsanspruch nach Art. 12 Abs. 1 BayDSG 1978 ist nur dann gegeben, wenn eine Beeinträchtigung der schutzwürdigen Belange nach der Geltendmachung der Ansprüche auf Berichtigung, Sperrung oder Löschung andauert.

Ebenfalls unter den Schutzrechten normiert war ein Anspruch auf Schadensausgleich der betroffenen Person. Nach Ansicht der Staatsregierung normierte das BDSG 1977 keinen den „Bedürfnissen moderner Datenverarbeitung" angepassten Schadensersatzanspruch.[327] Im BayDSG 1978 wurde ein solcher mit Art. 13 als verschuldensunabhängiger Anspruch aufgenommen, da der Nachweis des Verschuldens der betroffenen Person „bei der in viele Einzelschritte zerlegten Datenverarbeitung" in der Regel nicht möglich sei.[328]

326 Begründung zum Entwurf der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 15.

327 Begründung zum Entwurf der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 15.

328 Begründung zum Entwurf der Staatsregierung, Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

c) Dritter Abschnitt des BayDSG 1978: Einzelvorschriften für die öffentlichen Stellen

Weitergehend als das BayDSG 1978 ist das BDSG 1977 hingegen bei den Regelungen zum Datengeheimnis. So sind nach Art. 14 Abs. 2 S. 1 BayDSG 1978 Personen, die in automatisierten Verfahren tätig werden, auf die Wahrung des Datengeheimnisses zu verpflichten. Eine solche Beschränkung auf den in automatisierten Verfahren tätigen Personenkreis sieht das BDSG 1977 in § 5 zum Datengeheimnis nicht vor.

Wiederum höhere Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung als nach dem BDSG 1977 stellte dann das BayDSG 1978 mit der Regelung des Art. 16 Abs. 1 auf.[329] Danach ist die Verarbeitung (hier: Speichern und Verändern) von Daten nur zulässig, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der durch Rechtsnorm der speichernden Stelle zugewiesenen Aufgabe erforderlich ist.[330] Das BDSG 1977 sieht hingegen nach § 9 Abs. 1 nur vor, dass die Speicherung und Veränderung zur rechtmäßigen Erfüllung „der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgabe" erforderlich ist.[331]

In Art. 17 regelt das BayDSG 1978 die Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs, also von öffentlichen Stellen an andere öffentliche Stellen. Dabei legt das BayDSG 1978 in Art. 17 Abs. 3 abweichend vom BDSG 1977 ausdrücklich fest, dass die Vorschriften der Datenübermittlung auch für die Übermittlung von Daten innerhalb einer Behörde gelten, sofern die empfangende Stelle andere Aufgaben wahrnimmt oder räumlich getrennt ist.[332] Da Art. 17 Abs. 1 BayDSG 1978 die Anforderung der „Erforderlichkeit" für eine rechtmäßige Übermittlung aufstellt, wird über Art. 17 Abs. 3 BayDSG 1978 auch für die Übermittlung innerhalb einer Behörde sichergestellt, dass nur diejenigen Bediensteten Kenntnis über bestimmte personenbezogene Daten erhalten, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.[333]

---

329 Vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 16, Ziff. 1.

330 Vgl. hierzu auch Art. 37 Abs. 3 BayDSG 1978.

331 Der Landesbeauftragte Stollreither bewertete dies dahingehend, dass das BayDSG „in einer vorbildlichen Weise über die vergleichbaren Regelungen" des BDSG 1977 und anderer Landesdatenschutzgesetze hinausgehe, vgl. Fünfter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 10/1664, 12. August 1983, S. 7.

332 Vgl. Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/67, 18. Dezember 1978, S. 12.

333 Vgl. Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 17, Ziff. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch in Art. 18 BayDSG 1978, der die Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs regelt, geht der bayerische Gesetzgeber über die Regelungen im BDSG 1977 hinaus. So ist nach Art. 18 Abs. 4 BayDSG 1978 die Übermittlung an „andere Personen oder Stellen" ausgeschlossen, sofern der betroffenen Person gegenüber der öffentlichen Stelle nach Art. 8 Abs. 2 BayDSG 1978 kein Auskunftsrecht zusteht und die Übermittlung nicht aufgrund des öffentlichen Interesses erforderlich ist.

In Art. 18 Abs. 5 BayDSG 1978 ist darüber hinaus – ohne Entsprechung im BDSG 1977 – geregelt, dass der Empfänger der Daten diese nur für den Zweck verwenden darf, zu dem sie ihm übermittelt worden sind.

d) Vierter Abschnitt des BayDSG 1978: Sondervorschriften für bestimmte öffentliche Stellen

Eine Einschränkung der Anwendung des BayDSG 1978 findet sich in Art. 23 für die Verarbeitung von Daten für durch Rechtsvorschrift angeordnete statistische Zwecke. Eine vergleichbare Beschränkung findet sich im BDSG 1977 nicht.

e) Fünfter Abschnitt des BayDSG 1978: Überwachung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen

Der bereits behandelte Beirat beim LfD ist eine „bayerische Besonderheit" ohne Entsprechung im BDSG 1977.

Im Hinblick auf die Berichterstattung durch den LfD nach Art. 28 Abs. 4 BayDSG 1978 fällt auf, dass dieser entgegen dem BfD nicht auf Aufforderung des Landtags (vgl. hingegen für den Bundestag § 19 Abs. 2 BDSG 1977) oder der Staatsregierung (vgl. hingegen für die Bundesregierung § 19 Abs. 2 BDSG 1977) Bericht erstatten oder Gutachten erstellen muss.

f) Ergebnis: Das BayDSG 1978 – Fortschritt im Bereich der Datenschutzgesetzgebung

Grundsätzlich ist für das Verhältnis von BDSG 1977 und BayDSG 1978 festzuhalten, dass sich das BayDSG 1978, wie von der Staatsregierung beabsichtigt und vom Landtag mitgetragen, stark am BDSG 1977 orientierte.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bevor beurteilt werden kann, ob das BayDSG 1978 ein „besseres" Datenschutzgesetz als das BDSG 1977 darstellt, muss darauf eingegangen werden, unter welchen Gesichtspunkten ein Datenschutzgesetz als das „bessere" oder „fortschrittlichere" bewertet werden sollte.

Gemessen werden soll dies, jedenfalls vorliegend, an § 1 Abs. 1 BDSG 1977 bzw. am wortgleichen Art. 1 Abs. 1 BayDSG 1978:

> „Aufgabe des Datenschutzes ist es, durch den Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch bei ihrer Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung (Datenverarbeitung) der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen entgegenzuwirken."

Dies bietet sich an, da der Bundes- und bayerische Gesetzgeber, wie § 1 Abs. 1 BDSG 1977 bzw. Art. 1 Abs. 1 BayDSG 1978 zeigen, dasselbe Verständnis von der Aufgabe des Datenschutzes zu Grunde legten. Zu fragen ist also, welches Datenschutzgesetz „besser" geeignet ist, durch den Schutz personenbezogener Daten vor Missbrauch bei der Datenverarbeitung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der betroffenen Personen entgegenzuwirken.

Vorliegend soll dies unter zwei Gesichtspunkten bewertet werden: Zum einen, wie und welche Verarbeitung von Daten durch die verarbeitenden Stellen legitimiert wird, und zum anderen, welche Rechte den betroffenen Personen an die Hand gegeben werden.[334]

Unter den ersten Punkt fallen unter anderem die Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs und die Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs. Hier schränkt das BayDSG 1978 die zulässige Übermittlung ein. Dass das BayDSG 1978 im Vergleich zum BDSG 1977 die Verpflichtung auf das Datengeheimnis auf die in automatisierten Verfahren tätigen Personen beschränkt, fällt demgegenüber grundsätzlich weniger ins Gewicht.

Im Hinblick auf die Schutzrechte der von der Verarbeitung betroffenen Personen geht das BayDSG 1978 dann deutlich über das BDSG 1977 hinaus. Zu den Schutzrechten soll an dieser Stelle auch die Pflicht nach Art. 4 Abs. 2 BayDSG 1978 gezählt werden, wonach die betroffenen Personen über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären sind. Die Aufklärung über die Bedeutung der Einwilligung ist von zentraler Bedeutung, damit die betroffenen Personen ihre Privatautonomie auf informierter

---

334 Angelehnt an: Zweiter Tätigkeitsbericht des LfD, „das neue Datenschutzrecht ist wie kaum eine andere Rechtsmaterie dem Bürger in die Hand gegeben", Drs. 9/6644, 4. November 1980, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Grundlage ausüben und die Tragweite ihrer Entscheidung erkennen können.

Neben dem Recht auf Sperrung der Verarbeitung bei Darlegung von berechtigten Interessen soll noch das Recht auf Auskunft nach Art. 8 Abs. 1 BayDSG 1978 hervorgehoben werden. Wie die Information über die Einwilligung ist auch die Auskunft über die Empfänger von Daten von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung der Privatautonomie, da den betroffenen Personen erst hierdurch die Möglichkeit eröffnet wird, die ihnen zustehenden Schutzrechte auf „informierter" Grundlage wahrzunehmen.

Daher kann festgehalten werden, dass das BayDSG 1978 – insbesondere im Hinblick auf den Schutz der von der Verarbeitung betroffenen Personen – durchaus als ein Fortschritt im Vergleich zum BDSG 1977 bezeichnet werden kann.

Gleichwohl darf nicht unerwähnt bleiben, dass auch das Hessische Datenschutzgesetz nach der ersten Novelle vom Januar 1978 und das dem BayDSG 1978 um gut zwei Wochen nachfolgende Saarländische Datenschutzgesetz in Bezug auf den Schutz der betroffenen Personen als Weiterentwicklung zum BDSG 1977 zu bewerten sind.[335]

Der bayerische Gesetzgeber konnte beim BayDSG 1978 auf die Erfahrungen, die in den Jahren 1970 bis 1978 in Hessen, Rheinland-Pfalz und auf Bundesebene gemacht worden waren, aufbauen und so den Schutz der von der Verarbeitung betroffenen Personen durch die Regelungen des BayDSG 1978 verbessern.

IV. Novellierung des BayDSG im Jahr 1993

Obwohl der CSU-Abgeordnete *Regensburger* noch in der Parlamentsdebatte zum ersten Datenschutzgesetz im Jahr 1978 erklärt hatte, dass man „sicherlich bereits in Kürze zu einer Novellierung dieses Gesetzes" wieder zusammenkommen müsse, und sich der F.D.P.-Abgeordnete *Zech* sicher war, „dass wir in wenigen Jahren Novellierungen und Ergänzungen dieses Datenschutzgesetzes haben werden", hatte das BayDSG 1978 unverändert bis ins Jahr 1993 Bestand.[336] Gleichwohl lag dies insbesondere daran, dass

335 Vgl. hierzu auch: Siebenter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Drs. 9/67, 18. Dezember 1978, S. 13 f.

336 Abgeordnete Regensburger (CSU), Zech (F.D.P.), Parlamentsprotokoll 8/102, 25. April 1978, jeweils S. 5557.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die mit absoluter Mehrheit regierende CSU „alleine“ über eine Novellierung des BayDSG 1978 entscheiden konnte. So wurde beispielsweise ein Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1988 mit dem Ziel der Stärkung der Unabhängigkeit des LfD im Landtag abgelehnt.[337]

Mit der Novellierung des BayDSG 1978 im Jahr 1993 reagierte der bayerische Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nachfolgend: BVerfG) zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Jahr 1983 (insbesondere auf das sog. „Volkszählungsurteil“).[338] Das Volkszählungsurteil wird auch als nächster „bedeutsamer Meilenstein“ nach dem BDSG von 1977 bezeichnet, da das BVerfG dort die grundrechtliche Dimension des Datenschutzes herausgestellt hatte.[339] Das Volkszählungsurteil stellt daher in Bezug auf die Entwicklung des Datenschutzes einen wichtigen Schritt auf dem Weg von der objektiven Beschränkung der Datenmacht des Staates hin zum subjektiven Schutz gegen Datenmacht dar.[340]

Auch der Bundesgesetzgeber nahm die Rechtsprechung des BVerfG auf und novellierte das BDSG 1977 im Jahr 1990.[341] Neben Anpassungen, die aufgrund der fortschreitenden technologischen Entwicklungen notwendig wurden, wurden Ziel und Zweck des Gesetzes erweitert. So sollten nun nach § 1 BDSG 1990 die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen vor den Gefahren für das Persönlichkeitsrecht geschützt werden.[342]

---

337 Drs. 11/6491, 9. Mai 1988; Plenarprotokoll 11/95, 19. April 1989, S. 6658; vgl. Kapitel D., III., 10.

338 Vgl. Drs. 12/10711, 23. März 1993, Vorblatt und Begründung, S. 17; BVerfGE 61, 1 ff.

339 Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 31 f.

340 Vgl. v. Lewinski, Geschichte des Datenschutzrechts von 1600 bis 1977, in: Arndt u.a., Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 220; Löchner, in: Löchner/Steinmüller, Datenschutz u. Datensicherung, Vorträge auf der Tagung vom 26. und 27. Oktober 1974, Datenschutz und Datensicherung erläutert am Bundeszentralregister, S. 2: „Datenkonzentration aber bedeutet Wissen, und Wissen bedeutet potentielle Macht.“.

341 Bundesdatenschutzgesetz vom 12. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, verkündet als Artikel I des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20. Dezember 1990.

342 § 1 des BDSG 1977 bezog sich dagegen auf die Vermeidung missbräuchlicher Datenverarbeitung, vgl. auch Haase, Datenschutzrechtliche Fragen des Personenbezugs, S. 27; § 1 Abs. 1 BDSG 1990: „Zweck dieses Gesetzes ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird.“.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wie schon beim ersten bayerischen Datenschutzgesetz wartete der bayerische Gesetzgeber die Entwicklung auf Bundesebene ab. Ziel war es, sich auch bei der Novellierung des BayDSG in „Terminologie, Aufbau und Inhalt" an das BDSG anlehnen zu können.[343] Das BDSG sollte insoweit als „Vorbild" dienen.[344]

Noch vor der Novellierung des BayDSG hatte der bayerische Gesetzgeber bereits 1991 auf Grundlage des § 38 Abs. 6 BDSG 1990 die Datenschutzaufsichtsverordnung (DSAufsV) erlassen.[345] Zu den zuständigen Aufsichtsbehörden im Sinne von § 38 Abs. 6 BDSG 1990, den Aufsichtsbehörden für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen, wurden die Bezirksregierungen bestimmt, wie dies bereits nach Art. 31 Abs. 1 des BayDSG 1978 der Fall gewesen war.

1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

In Bezug auf die Ausgestaltung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen sah der Entwurf der Staatsregierung keine Änderungen vor.[346] So blieb die „Trias" aus dem LfD, dem Beirat beim LfD und den Aufsichtsbehörden bestehen. Auch die Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. war im Gesetzesentwurf weiterhin vorgesehen – dieser fusionierte 1992 mit dem

343 Staatsminister Stoiber (CSU), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5802.

344 Vgl. Drs. 12/10711, 23. März 1993, Vorblatt; ob dies aber umgesetzt wurde, wurde in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf vom Abgeordnetem Spatz (F.D.P.) in Frage gestellt: „Ich kann nicht einsehen, dass man sich dabei eng an die Systematik im Bundesdatenschutzgesetz abgelehnt (Anm. wohl: „angelehnt") hat. Die Systematik dort ist grundsätzlich eine andere. Einige Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes werden von Bayern nicht übernommen, es wird wieder ein „bayerischer Weg" beschritten." sowie „[…] die Anlehnung an das Bundesdatenschutzgesetz und die Beachtung der Schutzrechte, das heißt der Grundrechte der Bürger, gehen nicht weit genug", vgl. Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.

345 § 38 Abs. 6 BDSG 1990: „Die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Stellen bestimmen die für die Überwachung des Datenschutzes im Anwendungsbereich dieses Abschnitts zuständigen Aufsichtsbehörden."; Verordnung über die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz bei nicht-öffentlichen Stellen und bei öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen vom 4. Juni 1991, GVBl. S. 151.

346 Drs. 12/10711, 23. März 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

TÜV Sachsen, und war im Folgenden als Technischer Überwachungsverein Bayern Sachsen e.V. tätig.[347]

Wie schon nach dem BayDSG 1978 sollte der LfD, als Beamter auf Lebenszeit, von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags ernannt werden. Allerdings sollte der LfD zukünftig für eine Amtszeit von acht Jahren ernannt werden. Dies sollte gewährleisten, dass der LfD seine Aufgaben unabhängig und kontinuierlich erfüllen kann.[348] Aus diesem Grund sollte der LfD nach Art. 31 Abs. 1 des Entwurfs, der an die Stelle des Art. 28 BayDSG 1978 treten sollte, ohne seine Zustimmung auch nur dann abberufen werden können, wenn dies bei einer entsprechenden Anwendung der Vorschriften über die Amtsenthebung von Richtern auf Lebenszeit gerechtfertigt wäre.[349]

Daneben lag nach der Staatsregierung der Fokus der Gesetzesnovelle auf der Erweiterung der Kontrollkompetenzen des LfD.[350] Die Erweiterung der Kompetenzen bezog sich insbesondere auf die Kontrolle der Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten in Akten.[351] Die dies aufgreifende Regelung des Art. 32 Abs. 1 lehnte sich nach der Begründung des Gesetzesentwurfs an die Regelung des § 24 Abs. 1 BDSG 1990 an.[352] Die bereits angesprochene, von der Staatsregierung beabsichtigte terminologische, strukturelle und inhaltliche Anknüpfung des Gesetzesentwurfs an das BDSG 1990 findet sich daneben auch in weiteren Regelungen zur Kontrolle der Datenverarbeitung wieder.[353]

---

347 Vgl. Art. 37 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 12/10711, 23. März 1993.

348 Begründung zu Art. 31, Drs. 12/10711, 23. März 1993, S. 28.

349 § 30 DRiG 1972: „(1) Ein Richter auf Lebenszeit oder ein Richter auf Zeit kann ohne seine schriftliche Zustimmung nur 1. im Verfahren über die Richteranklage (Artikel 93 Abs. 2 und 5 des Grundgesetzes), 2. im förmlichen Disziplinarverfahren, 3. im Interesse der Rechtspflege (§ 31), 4. bei Veränderung der Gerichtsorganisation (§ 32) in ein anderes Amt versetzt oder seines Amtes enthoben werden. (2) Die Versetzung oder Amtsenthebung kann – außer im Fall des Absatzes 1 Nr. 4 – nur auf Grund rechtskräftiger richterlicher Entscheidung ausgesprochen werden. (3) Der Versetzung steht es gleich, wenn ein Richter, der mehrere Richterämter innehat, eines Amtes enthoben wird.“.

350 Vgl. Staatsminister Stoiber (CSU), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5802.

351 Nachdem vom BayDSG 1978 gem. Art. 1 Abs. 2 nur die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten geschützt waren.

352 Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 12/10711, 23. März 1993, S. 28.

353 Vgl. Begründung zu Art. 31 ff., Drs. 12/10711, 23. März 1993, S. 28 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

In der ersten Lesung zum Entwurf der Staatsregierung am 22. April 1993 stellte Staatsminister *Stoiber* den Entwurf der Staatsregierung vor und ging unter anderem auf die Unabhängigkeit des LfD ein. Wie bereits ausgeführt, sollte diese nach dem Entwurf der Staatsregierung durch eine auf acht Jahre verlängerte Amtszeit und strenge Anforderungen an die Absetzung des LfD sichergestellt werden.[354]

Der SPD-Abgeordnete *Hahnzog* führte in Bezug auf die Unabhängigkeit des LfD aus, dass nach Ansicht der SPD-Fraktion noch „viel weitergehende" Regelungen zur „Verankerung" der Unabhängigkeit des LfD als die von der Staatsregierung vorgesehenen möglich wären. Exemplarisch zählte er die Zuordnung des LfD zum Landtag oder die Bestimmung des LfD durch ein Wahlverfahren auf.[355]

Die Argumentation des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* wurde vom F.D.P.-Abgeordneten *Spatz* aufgegriffen. So forderte auch die F.D.P.-Fraktion, dass der LfD dem Landtag zugeordnet und darüber hinaus dem Präsidenten des Landtags unterstellt werde.[356] Daneben sprach sich der Abgeordnete *Spatz* ebenfalls für eine Wahl des LfD aus. Hierfür regte er ein Wahlverfahren an, das auch die Opposition berücksichtigen solle. Er erklärte aber, dass, wenn es zu einem solchen Wahlverfahren nicht kommen sollte, die F.D.P. dennoch auch eine Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit bei institutioneller Anbindung an den Landtag als Fortschritt begrüßen würde.[357]

3. Änderungsanträge zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

a) Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion

Die F.D.P.-Fraktion im Landtag stellte im Mai 1993 einen Änderungsantrag zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, der sich unter anderem auf die Ernennung und Rechtsstellung des LfD bezog.[358] Wie nach dem Beitrag des F.D.P.-Abgeordneten *Spatz* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf zu erwarten, sah der Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion die

354 Staatsminister Stoiber (CSU), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5802.
355 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5804.
356 Vgl. Abgeordnete Spatz (F.D.P.), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.
357 Abgeordnete Spatz (F.D.P.), Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.
358 Drs. 12/11326, 12. Mai 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wahl des LfD mit einer für die Wahl erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Landtag vor.[359]

Daneben sah der Änderungsantrag vor, dass der LfD der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags und nicht, wie nach dem BayDSG 1978 und dem Entwurf der Staatsregierung, der Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten unterstellt wird.[360] Damit einhergehend sollte die Geschäftsstelle des LfD beim Landtag eingerichtet werden.[361]

Eine Kehrtwende in eigener Sache vollzog die F.D.P.-Fraktion hingegen im Hinblick auf den fachlichen Hintergrund des LfD. So hatte sich der F.D.P.-Abgeordnete *Zech* 1978 noch dafür ausgesprochen, dass der LfD kein Jurist sein müsse und sich für Naturwissenschaftler bzw. EDV-Fachleute als qualifizierte Landesbeauftragte ausgesprochen.[362] Nach dem Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion sollte der LfD nun die Befähigung zum Richteramt haben.[363]

b) Änderungsantrag des SPD-Abgeordneten Hahnzog und Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung

Der Änderungsantrag des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* folgte in Bezug auf die Bestimmung des LfD dem Antrag der F.D.P.-Fraktion.[364] So sollte der LfD vom Landtag gewählt und vom Präsidenten des Landtags ernannt werden.[365] Daneben sah der Änderungsantrag vor, dass die Fraktionen des Landtags in Bezug auf die Person des LfD vorschlagsberechtigt sein

359 Vgl. Art. 31 Abs. 1 S. 1 Drs. 12/11326, 11. Mai 1993.

360 Vgl. Art. 31 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 S. 2 des Änderungsantrags, Drs. 12/11326, 11. Mai 1993 sowie Art. 31 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs der Staatsregierung, Drs. 12/10711, 23. März 1993.

361 Vgl. Art. 31 Abs. 6 S. 1 des Änderungsantrags, Drs. 12/11326, 11. Mai 1993.

362 Abgeordneter Zech (F.D.P.), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5556.

363 Vgl. Art. 31 Abs. 3 des Änderungsantrags, Drs. 12/11326, 11. Mai 1993.

364 Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.

365 Vgl. zu Art. 31 lit. b), aa), hilfsweise sah der Antrag die Wahl mit einfacher Mehrheit vor, Drs. 12/11782, 22. Juni 1993; hierzu stellte die SPD-Fraktion auch einen Antrag auf Änderung der Verfassung, um die erforderliche Zweidrittelmehrheit bei der Wahl zum Datenschutzbeauftragten zu verankern, vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6454 – die F.D.P.-Fraktion sah hiervon ab, da man einem solchen Antrag auf Verfassungsänderung von vornherein keine Erfolgsaussichten im Landtag einräumte, vgl. Abgeordneter Spatz, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6463.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sollten.[366] Wie auch nach dem Entwurf der F.D.P.-Fraktion sollte der LfD der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags unterstehen.[367] Bei diesem sollte auch die Geschäftsstelle, derer sich der LfD bedient, eingerichtet werden.[368]

Dies ging unter anderem darauf zurück, dass es nach Ansicht des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* „nicht länger angehen" könne, dass „der Landesbeauftragte Teil der Verwaltung ist, die er selbst kontrollieren muß".[369]

Auch sah der Entwurf des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* eine Beschränkung der Amtszeit des LfD auf sechs Jahre vor. Entgegen dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung, nach dem eine „wiederholte Berufung" möglich sein sollte, sah der Entwurf des Abgeordneten *Hahnzog* nur die Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl vor.[370]

Gemeinsam mit den Abgeordneten *Albert* (SPD) und der SPD-Fraktion legte der Abgeordnete *Hahnzog* dann am 30. Juni 1993 noch einen weiteren Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung vor.[371] Danach sollte der LfD auf Grundlage eines in die Bayerische Verfassung einzufügenden Art. 26a dem Landtag zugeordnet werden. Dies wurde damit begründet, dass der LfD Teil der von ihm kontrollierten Staatsverwaltung sei. Eine „Loslösung" von der Exekutive sei erforderlich, damit der LfD seine Kontrollaufgaben mit „größtmöglicher Unabhängigkeit" durchführen könne.[372] Nach dem einzufügenden Art. 26a sollte der LfD mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder im Landtag gewählt werden.[373]

c) Beratung in den Ausschüssen

Ausgehend von der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen fand die Forderung nach einer

366 Vgl. zu Art. 31 lit. b), bb) Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
367 Vgl. zu Art. 31 lit. d), Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
368 Vgl. zu Art. 31 lit. e), Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
369 Vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6455, so zitierte der Abgeordnete Regensburger (CSU) den Abgeordneten Hahnzog (SPD) aus einer Presseerklärung der SPD vom 10. Mai 1993.
370 Vgl. zu Art. 31 lit. b), cc), Drs. 12/11782, 22. Juni 1993.
371 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Drs. 12/11937, 30. Juni 1993.
372 Drs. 12/11937, 30. Juni 1993.
373 Drs. 12/11937, 30. Juni 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

stärkeren Zuordnung des LfD zum Landtag in den Ausschüssen keine Mehrheit.[374] Damit einhergehend wurde die Ablehnung der Änderungsanträge des F.D.P.-Abgeordneten *Spatz* und der F.D.P.-Fraktion und des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* empfohlen.[375]

4. Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Neben anderen Streitpunkten in Bezug auf den Gesetzesentwurf wurde auch intensiv über die Einrichtung des LfD diskutiert. Hier kamen insbesondere die Forderungen nach der Wahl des LfD durch den Landtag und ein Vorschlagsrecht des Landtags in Bezug auf die Person des LfD zur Sprache.[376] Gegenstand der Debatte war aber auch eine Dienstaufsicht über den LfD durch den Landtagspräsidenten anstelle der Aufsicht durch den Ministerpräsidenten und die Einrichtung der Geschäftsstelle des LfD beim Landtag.[377]

Staatssekretär *Regensburger* lehnte in der Parlamentsdebatte, entsprechend der Beschlussfassung in den Ausschüssen, die Forderungen von F.D.P. und SPD ab. Er erklärte, dass der LfD schon aus verfassungsrechtlichen Gründen Teil der Eigenkontrolle der Exekutive sei. Dies sei auf den Gewaltenteilungsgrundsatzes nach Art. 5 der Bayerischen Verfassung zurückzuführen.[378] Der von der SPD-Fraktion zusätzlich zum Antrag des Abgeordneten *Hahnzog* eingebrachte Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung sei ebenfalls abzulehnen, da eine Verfassungsänderung schon nicht erforderlich sei.[379] So sei die geforderte Anbindung des LfD beim Landtag nicht geeignet, die Unabhängigkeit des LfD über das „schon vorgesehene Maß hinaus" zu verstärken.[380] In Bezug auf das „schon vorgesehe-

374 Drs. 12/12091, 6. Juli 1993.
375 Drs. 12/12091, 6. Juli 1993; der Gesetzesentwurf der Staatsregierung wurde wie auch die Änderungsanträge an die Ausschüsse für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen (Drs. 12/11312 und Drs. 12/12091), für Fragen des öffentlichen Dienstes (Drs. 12/11455), für kulturpolitische Fragen (Drs. 12/11500), für Wirtschaft und Verkehr (Drs. 12/11681), für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik (Drs. 12/11951) und für Staatshaushalt und Finanzfragen (Drs. 12/11900) überwiesen.
376 Vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6454 ff.
377 Vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6454 ff.
378 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.
379 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Drs. 12/11937.
380 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ne Maß“ führte er zum einen die Verlängerung der Amtszeit des LfD auf acht Jahre, und zum anderen dessen stark eingeschränkte Absetzbarkeit, nur unter entsprechender Anwendung der für die Absetzung von Richtern geltenden Vorschriften, an.[381] Darüber hinaus sei auch die Dienstaufsicht durch den Ministerpräsidenten nur auf „wenige dienstrechtliche Fragen“ beschränkt und erstrecke sich nicht auf den fachlichen Inhalt und die fachliche Art der Amtsführung des LfD. Auch sei die Geschäftsstelle des LfD der Staatskanzlei nur angegliedert. Sie sei gerade kein organisatorisch eingegliederter Bestandteil der Staatskanzlei.[382]

Er schloss seine Ausführungen in Bezug auf die Bestimmung und Zuordnung des LfD damit, dass die Opposition gerade keine guten Argumente dafür vorgetragen habe, dass die Unabhängigkeit des LfD durch die Anbindung beim Landtag gestärkt werde.[383]

Der SPD-Abgeordnete *Hahnzog* äußerte in der Folge nicht nur Kritik am Gesetzesentwurf der Staatsregierung, den er als „Gesetz zum Abbau des Datenschutzes im Freistaat Bayern“ bezeichnete, sondern auch an den Ausführungen des Staatssekretärs *Regensburger*. Dieser habe in seinem Redebeitrag unerwähnt gelassen, dass gerade der LfD *Oberhauser* selbst Bedenken gegen den Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgebracht habe.[384]

Er wies darauf hin, dass sowohl nach der bislang geltenden Rechtslage als auch nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Novellierung des BayDSG die „Aktionseinheit Mehrheit im Landtag plus Staatsregierung“ sich selbst „den Kontrolleur“ – die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zuständige Stelle – aussuchen könne.[385] Dass die Staatsregierung nicht auf den Vorschlag der Bestimmung des LfD durch eine Wahl und mit einer für die Wahl erforderlichen Zweidrittelmehrheit eingehe, sei „interessant“.[386] Soweit gegen diesen Vorschlag verfassungsrechtliche Bedenken von der Staatsregierung vorge-

---

381 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.
382 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6456.
383 Staatssekretär Regensburger, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6455 f.
384 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6458, der LfD Oberhauser hatte seine Bedenken schriftlich und im Ausschuss vorgebracht; diese Kritik wurde vom F.D.P.-Abgeordneten Spatz ebenfalls vorgebracht, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6462; hierauf nahm 1997 auch die Abgeordnete Sturm der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in einer mündlichen Anfrage zu den Kontrollbefugnissen nach dem BayDSG Bezug, vgl. Plenarprotokoll 13/88, 9. Oktober 1997, S. 6407.
385 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.
386 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tragen werden würden, setze sich diese damit in Widerspruch zu entsprechenden Bestimmungen in den Bundesländern mit CDU-Mehrheiten. Er betonte, dass gerade die „neuen" Bundesländer die Anbindung des LfD an den Landtag und die Wahl mit Zweidrittelmehrheit eingeführt hätten, was auf deren besondere Sensibilität aufgrund der historischen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Datenschutz zurückzuführen sei.[387]

Der Abgeordnete *Fleischer* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN griff die Argumentation des SPD-Abgeordneten *Hahnzog* in Bezug auf die „Auswahl des Kontrolleurs" im Datenschutz auf und erklärte, dass eine effektive Datenschutzkontrolle die Wahl des LfD durch den Landtag und nicht „selbst aufgestellte Gefälligkeitsschiedsrichter" erfordere.[388]

Die F.D.P. erkannte gar ein Muster der Staatsregierung, die „eigenen Kontrolleure selbst zu bestimmen".[389]

Der Abgeordnete *Brosch* der CDU erklärte jedoch, dass eine Verfassungsänderung nicht in Frage komme.[390] Die Wahrnehmung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen durch den LfD sei eine Eigenkontrolle der Verwaltung. Daher stehe der Staatsregierung auch das Vorschlagsrecht in Bezug auf die Person des LfD zu. Eine Wahl des LfD, gar mit einer Zweidrittelmehrheit, wurde mit der Begründung abgelehnt, dass eine Zweidrittelmehrheit nicht einmal für die Wahl des Ministerpräsidenten vorgesehen sei.[391]

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Aussprache zum Entwurf der Staatsregierung weitaus weniger von Harmonie zwischen den Fraktionen geprägt war, als dies noch im Gesetzgebungsverfahren zum BayDSG 1978 der Fall gewesen war. Neben der Frage der Bestimmung und Zuordnung des LfD wurden weitere Punkte des Gesetzesentwurfs diskutiert, bei denen kein Konsens gefunden werden konnte. So unter anderem bei der Frage der Kontrollkompetenz des LfD beispielsweise in Bezug auf die Datenerhebung der Strafverfolgungsbehörden oder Fragen des Datenschutzes im

387 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.

388 Abgeordneter Fleischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6462.

389 Der Abgeordnete Spatz (F.D.P.) nahm dabei Bezug auf eine Auseinandersetzung zwischen Opposition und Staatsregierung in der Richterwahlkommission am 7. Juli 1993, vgl. Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6463.

390 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6466.

391 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6466, der unzutreffend davon spricht, dass der LfD in „bewährter Weise gewählt werden" solle – nach Art. 27 Abs. 1 BayDSG 1978 wurde der LfD „mit Zustimmung des Landtags" von der Staatsregierung ernannt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zusammenhang mit dem Begnadigungsrecht und den Auskunftsrechten der Bürger.[392]

Der F.D.P.-Abgeordnete *Spatz* fasste die Kritik seitens der Opposition mit Verweis auf den LfD *Oberhauser* und dessen Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zusammen. Danach stoße der Gesetzesentwurf beim LfD auf „gravierende Bedenken", da die „unabhängige, externe Datenschutzkontrolle (…) nachhaltig und völlig grundlos behindert" werde.[393]

Die Novelle zum BayDSG 1978 wurde entsprechend dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung mit den Stimmen der CSU-Fraktion am 8. Juli 1993, bei Ablehnung der oben genannten Änderungsanträge aus den Reihen von SPD und F.D.P., verabschiedet, trat jedoch erst am 1. März 1994 in Kraft.[394]

5. Bewertung der Novellierung des BayDSG

In Bezug auf die Ausgestaltung der Kontrolle der Datenverarbeitung brachte die erste Novelle zum BayDSG 1978 nur wenig Neues. Insbesondere fand die von der Opposition geschlossen geforderte Anbindung des LfD an den Landtag, wie auch die Wahl des LfD durch den Landtag (mit einer Zweidrittelmehrheit), keine Aufnahme in das BayDSG von 1993 (BayDSG 1993). Die Verlängerung der Amtszeit des LfD auf acht Jahre und die aufgestellten Anforderungen an die Abberufung des LfD sind im Hinblick auf die Unabhängigkeit des LfD keinesfalls als der Wahl durch den Landtag gleichwertige Sicherungsinstrumente anzusehen. Aufgrund des bestehenden alleinigen Vorschlagsrechts der Staatsregierung und der Mehrheit der CSU im Landtag kann insoweit auch nicht von einer Evolution des BayDSG in Bezug auf die Datenschutzkontrolle, sondern von allein kosmetischen Verbesserungen im Bereich der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen gesprochen werden.

Zu beachten ist, dass die von der Opposition geäußerte Kritik, dass der „Kontrolleur" ausgesucht werde bzw. die Kontrolle durch selbst aufgestellte „Gefälligkeitsschiedsrichter" erfolge, durchaus auch auf das BayDSG „im Ganzen" übertragen werden kann. Aufgrund der Mehrheitsverhältnis-

---

392 Vgl. hierzu u.a. Staatssekretär Regensburger der „fünf zentrale Dissensgegenstände" herausarbeitete, Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6455 ff.

393 Zitiert nach Abgeordneter Spatz (F.D.P.), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6462.

394 Vgl. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG, GVBl S. 498.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

se im Landtag konnte die die Staatsregierung stellende CSU nicht nur den LfD bestimmen, sondern auch die der Bestimmung des LfD zu Grunde liegenden gesetzlichen Regelungen, dessen Aufgaben und Befugnisse sowie die gesetzlichen Bestimmungen deren Einhaltung der LfD zu beaufsichtigen hatte festlegen.[395]

6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 1998)

Der LfD *Oberhauser* hatte noch im 14. Tätigkeitsbericht für den Berichtszeitraum 1992 festgestellt, dass die „wesentlichen Forderungen" des LfD bei der Novelle zum BayDSG 1978 berücksichtigt werden würden.[396]

In deutlichem Kontrast hierzu erklärte der LfD dann im 15. Tätigkeitsbericht, dass er auf die Verankerung der verfassungsrechtlich gebotenen uneingeschränkten Kontrollkompetenz des LfD gedrängt habe, da „kontrollfreie Räume" nicht hinnehmbar seien.[397] Jedoch würde die Kontrollkompetenz des LfD nach dem BayDSG 1993 im Vergleich zu den „meisten anderen Ländern" in „gravierender Weise" eingeschränkt werden. Auch wenn durch die Novelle die Kontrollkompetenz auf Akten erweitert werde, bleibe sie doch hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang zurück.[398] In Bezug auf die Kontrolle der Erhebung von Daten durch Staatsanwaltschaft und Polizei erst nach Abschluss des Strafverfahrens erkannte der LfD gar eine eindeutige Verschlechterung des Datenschutzes in Bayern.[399] Mit Blick auf „10 Jahre Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts" konstatierte er, dass „euphorische Hoffnungen" nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahren der Ernüchterung gewichen seien und erklärte, unter Bezugnahme auf den LfD eines anderen Bundeslandes, dass „die sieben fetten Jahre des Datenschutzes" vorbei seien.[400]

Was sich bereits im 15. Tätigkeitsbericht abgezeichnet hatte, „eskalierte" wenige Wochen später. Der LfD *Oberhauser*, dessen Ernennung durch die Staatsregierung – aufgrund der „Nähe" zu derselben – im Jahr 1987 erheb-

---

395 Die CSU erreichte bei der Landtagswahl vom 14. Oktober 1990 die absolute Mehrheit mit 54,9 % der Stimmen vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.
396 Vierzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/9430, 10. Dezember 1992, S. 7.
397 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 6.
398 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 8.
399 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 8.
400 Fünfzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 12/13933, 17. Dezember 1993, S. 8 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

liche Kritik hervorgerufen hatte, und dessen Amtsverständnis in der Folge auch nicht dazu geeignet war, die Zweifel der Opposition an seiner Person auszuräumen, äußerte die „massivste Kritik an der bayerischen Datenpolitik, die es je im Freistaat gab".[401] In einem Schreiben an die Fraktionen des Landtags erklärte er, dass er nicht habe verhindern können, dass Bayern im Datenschutz „die rote Laterne übernommen und mit großem Abstand" hinterher trage.[402] Auch erklärte er, er stehe „wegen schwerwiegender Differenzen mit der Bayerischen Staatsregierung" für eine weitere Amtszeit „auf keinen Fall mehr zur Verfügung". Dies hatte er bereits im Jahr 1993 in einem Brief an den Bayerischen Ministerpräsidenten angekündigt, wonach er sich die „Anregung" erlaube, „rechtzeitig nach einem Nachfolger Ausschau zu halten" und dies mit der „Einschränkung meiner Kontrollbefugnisse" begründet hatte.[403]

So wurde schließlich am 9. März 1994 *Reinhard Vetter* zum neuen und dritten LfD ernannt. Aufgrund der Änderung des Art. 30 Abs. 5 S. 1 BayDSG 1993 hatte der LfD dem Landtag, dem Senat und der Staatsregierung nur noch alle zwei Jahre Bericht zu erstatten.[404] Der LfD *Vetter* griff die Kritik seines Vorgängers, insbesondere zu den Kontrollkompetenzen, in den folgenden Tätigkeitsberichten auf und teilte diese.[405]

Der LfD *Vetter* verstand seine Aufgabe, nach eigener Darstellung, als „Wächteramt" mit der Verantwortung, „durch Kontrollen für den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers und damit für

401 S.o. Ziff. 2.10, vgl. DER SPIEGEL, Rote Laterne: Bayerns Datenschützer Sebastian Oberhauser wirft sein Amt hin – angeblich aus Protest gegen einen drohenden „Schnüffelstaat"., Nr. 6/1994, S. 55 f.

402 Vgl. DER SPIEGEL, Rote Laterne: Bayerns Datenschützer Sebastian Oberhauser wirft sein Amt hin – angeblich aus Protest gegen einen drohenden „Schnüffelstaat", Nr. 6/1994, S. 55 f.

403 Zitiert nach DIE ZEIT, Nicht länger Feigenblatt, Nr. 07/1994 und DER SPIEGEL, Rote Laterne: Bayerns Datenschützer Sebastian Oberhauser wirft sein Amt hin – Angeblich aus Protest gegen einen drohenden "Schnüffelstaat", Nr. 6/1994, S. 55 f.; Vermutungen wurden angestellt, dass der LfD aus „unbefriedigtem Karriere-Trieb" (anonyme Beamte ggü. DER ZEIT) oder „Vergeltung" (DER SPIEGEL) handele.

404 Wogegen sich die SPD ausgesprochen hatte, vgl. Abgeordneter Hahnzog, Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5804, von der CSU allerdings mit dem erheblichen Arbeitsaufwand der Berichterstattung begründet wurde, vgl. Abgeordneter Brosch, Plenarprotokoll 12/87, 22. April 1993, S. 5805.

405 Sechzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/390, 7. Februar 1995, S. 8; Siebzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/6819, 13. Dezember 1996, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seine Grundrechte einzutreten".[406] Dies fasste er zusammen mit „Datenschutz ist Grundrechtsschutz".[407]

V. Novellierung des BayDSG im Jahr 1998

Im Jahr 1998 kam es zu einer weiteren Novellierung des BayDSG. Diese war erforderlich geworden, nachdem der LfD in der Bayerischen Verfassung verankert worden war.

1. Änderung der Bayerischen Verfassung

a) Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion

Im Jahr 1996 hatten Abgeordnete der SPD einen Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern eingebracht, der auch zu Änderungen beim LfD führen sollte.[408]

So sah der Gesetzesentwurf vor, dass die unabhängigen Kontrollinstanzen in Bayern beim Landtag angesiedelt werden und deren Unabhängigkeit dadurch gestärkt wird, dass sie im Landtag mit einer hierfür erforderlichen Zweidrittelmehrheit gewählt werden.[409]

Vorgesehen war, in die Bayerische Verfassung einen Art. 33a einzufügen, wonach beim Landtag das „Amt einer oder eines Landesbeauftragten für den Datenschutz" eingerichtet und dieser „vom Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl" gewählt werden sollte.[410]

Begründet wurde der Gesetzesentwurf mit einer erforderlichen institutionellen Absicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.[411] Diese Absicherung erfolge durch den LfD. Da dessen Unabhängigkeit jedoch gesichert sein müsse, sei, wie in anderen Bundesländern, dessen Wahl durch den Landtag mit qualifizierter Mehrheit erforderlich.[412] Die Zuordnung des LfD zum Landtag wurde damit begründet,

406 Sechzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/390, 7. Februar 1995, S. 6.
407 Sechzehnter Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 13/390, 7. Februar 1995, S. 6.
408 Drs. 13/4939, 23. Mai 1996.
409 Drs. 13/4939, 23. Mai 1996.
410 Vgl. § 1 Nr. 1, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996.
411 Begründung, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996, S. 3.
412 Begründung, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dass dessen Kontrollbefugnis insbesondere gegenüber der Exekutive bestehe.[413]

In der Aussprache zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung brachte der CSU-Abgeordnete *Welnhofer* zum Ausdruck, dass die CSU nicht bereit sei, vom Mehrheitsprinzip im Landtag Abstand zu nehmen, da dieses auch als „tragendes Prinzip" in Art. 2 der Bayerischen Verfassung festgelegt sei.[414] Hinter dem Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung vermutete er vielmehr eine von der SPD-Fraktion beabsichtigte „Aufbesserung" der Wahlergebnisse. Eine „Aushöhlung" des Mehrheitsprinzips sei daher abzulehnen.[415]

Die Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei begründete er damit, dass dieser „nun einmal zur Exekutive und nicht zur Legislative" gehöre. Eine verfassungsrechtliche Absicherung des LfD sei nicht erforderlich, da die Institution des LfD nicht in Frage gestellt werde.[416]

Der Gesetzesentwurf wurde schließlich auf Empfehlung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen im Juli 1997 vom Landtag abgelehnt.[417]

b) Gesetzesentwurf der Fraktionen CSU und SPD

Knapp vier Monate nach der Ablehnung des Entwurfs der SPD-Fraktion im Landtag brachte die SPD-Fraktion dann gemeinsam mit der CSU-Fraktion einen weiteren Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung ein. Mit der Gesetzesänderung sollte unter anderem auch das „Mitspracherecht" des Parlaments bei der Personalauswahl von Spitzenämtern gestärkt werden.[418] Dies bezog sich auch auf die Wahl des LfD, der damit einhergehend in der Verfassung verankert werden sollte.[419]

So sollte, wie schon nach dem Entwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1996, ein neuer Art. 33a in die Bayerische Verfassung aufgenommen werden. Vorgesehen war ebenfalls, dass der LfD vom Landtag gewählt werden sollte. Aber schon im Hinblick auf die hierfür erforderliche Mehrheit wi-

413 Begründung, Drs. 13/4939, 23. Mai 1996, S. 3.
414 Abgeordneter Welnhofer (CSU), Plenarprotokoll 13/53, 11. Juli 1996, S. 3693.
415 Abgeordneter Welnhofer (CSU), Plenarprotokoll 13/53, 11. Juli 1996, S. 3693 f.
416 Abgeordneter Welnhofer (CSU), Plenarprotokoll 13/53, 11. Juli 1996, S. 3694.
417 Drs. 13/8675, 10. Juli 1997; Beschlussempfehlung des Ausschusses, Drs. 13/8237, 3. Juli 1997.
418 Drs. 13/9366, 4. November 1997, S. 1.
419 Begründung zu Art. 1, § 1, Nr. 1.8, Drs. 13/9366, 4. November 1997, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chen die Regelungen im Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1996 und dem gemeinsamen Entwurf von SPD- und CSU-Fraktion aus dem Jahr 1997 voneinander ab. So sollte nach dem gemeinsamen Entwurf von SPD- und CSU-Fraktion die einfache Mehrheit im Landtag für die Wahl des LfD ausreichend sein, während nach dem Entwurf der SPD-Fraktion noch eine Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen wäre.[420]

Nach dem gemeinsamen Gesetzesentwurf sollte am Vorschlagsrecht der Staatsregierung, wie im BayDSG 1978 und 1993 normiert, festgehalten werden.

Allerdings sollte die Dienstaufsicht vom Ministerpräsidenten auf den Landtagspräsidenten übertragen werden.[421] Die noch im Jahr 1993 auf acht Jahre festgelegte Amtszeit des LfD sollte auf sechs Jahre reduziert, die Möglichkeit der Wiederwahl jedoch beibehalten werden.[422] Auch sollte die Abberufung des LfD vor Ablauf seiner Amtszeit ohne seine Zustimmung möglich sein, jedoch neben den Voraussetzungen der Vorschriften über die Amtsenthebung von Richtern auf Lebenszeit auch die Zustimmung von Zweidrittel der Mitglieder des Landtags erfordern.[423]

Die Argumente, die in der Parlamentsdebatte für die Bestimmung des LfD durch eine Wahl im Landtag vorgebracht wurden, entsprachen denen, die schon 1993 von den Abgeordneten von SPD und F.D.P. vorgetragen worden waren.[424] So führte die SPD-Abgeordnete *Schmidt* aus, es sei wichtig, dass der LfD künftig vom Landtag gewählt werde, weil es auch der Landtag sei, der darauf zu achten habe und kontrollieren müsse, dass die Exekutive das vom Landtag beschlossene Datenschutzgesetz ordentlich handhabe. Da der Landtag kontrollieren müsse, müsse er auch die Kontrolleure wählen können.[425]

Die Abgeordnete *Schmidt* erklärte in Bezug auf die ebenfalls vorgesehene Änderung der Wahl der Verfassungsrichter, dass die SPD-Fraktion in

---

420 Vgl. Art. 33a Drs. 13/4939, 23. Mai 1996 und Art. 33a Drs. 13/9366, 4. November 1997.

421 Der Dienstaufsicht des Landtagspräsidenten sollte der Datenschutzbeauftragte ab der nächsten Wahlperiode unterstehen, vgl. Begründung zu Art. 1, § 2, Nr. 2.7, Drs. 13/9366, 4. November 1997, S. 8.

422 Vgl. berichtigte Drs. 13/9366, 4. November 1997, Art. 1, § 1 Nr. 8, Art. 33 a Abs. 4, S. 1, 2.

423 Vgl. berichtigte Drs. 13/9366, 4. November 1997, Art. 1, § 1 Nr. 8, Art. 33 a Abs. 4, S. 3.

424 Vgl. Kapitel D., IV., 3.

425 Abgeordnete Schmidt (SPD), Plenarprotokoll 13/92, 6. November 1997, S. 6593.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einem allein von der SPD-Fraktion beschlossenen Gesetzesentwurf eine Zweidrittelmehrheit im Landtag für die Wahl der Verfassungsrichter vorgeschrieben hätte.[426] Auch wenn die Abgeordnete *Schmidt* in ihrer Wortmeldung nicht auf die Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit einging, kann aufgrund der Ausführungen in Bezug auf die Wahl der Verfassungsrichter angenommen werden, dass sich die CSU-Fraktion nicht nur gegen die Wahl der Verfassungsrichter mit einer Zweidrittelmehrheit, sondern auch gegen eine erforderliche Zweidrittelmehrheit bei der Wahl des LfD ausgesprochen hatte.

Die Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit wurde dann auch von der Abgeordneten *Köhler* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisiert. Dies führe dazu, dass es „nach wie vor im Belieben" der Mehrheitsfraktion der CSU stehe, den LfD nach „eigenem Gutdünken" zu bestimmen. Dies könne dazu führen, dass „Parteigänger der herrschenden Mehrheit" gewählt werden würden und die Gefahr bestehe, dass diese ihre „Aufgabe nicht in dem Ausmaß und Umfang wahrnehmen wie es notwendig wäre".[427] Die Parteikollegin *Rieger* sah im Gesetzesentwurf gar eine „ausschließliche Stärkung der Regierungspartei gegenüber der Staatsregierung".[428] Daher kündigte die Abgeordnete *Münzel*, ebenfalls von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, an, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde weiterhin das Ziel verfolgen, dass der LfD mit einer Zweidrittelmehrheit zu wählen ist.[429]

Das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern wurde schließlich am 14. November 1997 mit 167 zu 19 Stimmen ohne Stimmenthaltungen angenommen.[430] Am 8. Februar 1998 stimmten im Wege des Volksentscheides circa 75 Prozent der Stimmberechtigten dem Gesetz

426 Abgeordnete Schmidt (SPD), Plenarprotokoll 13/92, 6. November 1997, S. 6589.
427 Abgeordnete Köhler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/92, 6. November 1997, S. 6597.
428 Abgeordnete Rieger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/94, 14. November 1997, S. 6738.
429 Abgeordnete Münzel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/94, 14. November 1997, S. 6745.
430 Plenarprotokoll 13/94, 14. November 1997, S. 6747.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu.[431] Der im Jahr 1978 mit Art. 29 ff. des ersten BayDSG eingeführte LfD wurde damit in der Verfassung des Freistaates Bayern verankert.[432]

2. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1998)

Wenige Monate nach der Änderung der Bayerischen Verfassung wurde das Gesetz zur Anpassung von Landesrecht an die Änderungen der Verfassung des Freistaates Bayern verabschiedet.[433]

Durch die Änderung der Bayerischen Verfassung war die Anpassung des Art. 29 BayDSG 1993 an den neuen Art. 33a BV notwendig geworden. Dies betraf unter anderem die Ernennung des LfD durch den Landtagspräsidenten, die Einrichtung der Geschäftsstelle des LfD beim Landtag und Regelungen die Mitarbeiter des LfD betreffend.[434]

Der Gesetzesentwurf wurde mit vier Gegenstimmen aus den Reihen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, deren Abgeordnete in der Parlamentsdebatte weiterhin Bedenken an der Wahl des LfD mit einfacher Mehrheit zum Ausdruck gebracht hatten, angenommen.[435]

3. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1999)

Mit dem Volksentscheid am 8. Februar 1998, der zur Aufnahme des Art. 33a in die Bayerische Verfassung geführt hatte, wurde auch die Abschaffung des Senats beschlossen.[436] Dies wirkte sich auch auf das BayDSG aus. So wurde nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 1998 – wie schon nach Art. 29 Abs. 1 BayDSG 1978 – ein Mitglied des Beirats beim LfD vom Senat bestellt. Nach § 13 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes zur

---

431 Vgl. Pestalozza, Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 – 2002, in: Häberle, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 51, S. 121, 178.

432 Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung (GVBl. vom 20. Februar 1998, S. 39).

433 GVBl vom 10. Juli 1998, S. 385; Drs. 13/10833, 21. April 1998; Plenarprotokoll 13/108, 23.06.1998.

434 Drs. 13/10833, 21. April 1998, S. 4.

435 Vgl. Abgeordnete Rieger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 13/105, 23. April 1998, S. 7479;

436 Drs. 14/2219, 24. November 1999, zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung Drs. 14/1770, 7. Oktober 1990.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abschaffung des Senates entfiel das vom Senat bestimmte Mitglied des Beirats, der entsprechend nur noch aus zehn Mitgliedern bestand.[437] Daneben wurde die Amtszeit der Mitglieder des Beirats beim LfD an die ebenfalls mit dem Volksentscheid geänderte Wahldauer des Landtags auf fünf Jahre angepasst.[438]

4. Bewertung

Was 1993 noch von der Staatsregierung und der CSU-Fraktion rundherum abgelehnt worden war, wurde keine fünf Jahre später, auch auf Initiative der CSU-Fraktion, umgesetzt.

Die Änderung der BayerischenVerfassung und damit einhergehend des BayDSG hatte auf die Einrichtung des LfD weitreichende Auswirkungen.

Hervorzuheben ist insbesondere die Bestimmung des LfD durch Wahl im Landtag. Hierdurch wurden die Mitwirkungsrechte des Parlaments erheblich gestärkt.

Allerdings ist in Bezug auf die Wahl des LfD auf den mit der Gesetzesänderung erzielten „Mehrwert", unter anderem mit Blick auf die Unabhängigkeit des LfD, aber auch die Mitwirkungsrechte des Parlaments einzugehen. So hatte der Abgeordnete *Hahnzog* (SPD) noch 1993 kritisiert, dass die „Aktionseinheit Mehrheit im Landtag plus Staatsregierung" sich selbst „den Kontrolleur" aussuchen könne. Er bezog sich dabei auf die Ernennung des LfD auf Vorschlag der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags.[439]

Nach der Regelung des Art. 29 Abs. 1 S. 1 BayDSG 1998 war der LfD auf Vorschlag der Staatsregierung durch den Landtag zu wählen. Weder konnten sich die Forderungen nach einem eigenen Vorschlagsrecht der Fraktionen noch nach der Wahl des LfD mit einer Zweidrittelmehrheit durchsetzen. Grund hierfür dürfte gewesen sein – wie die Wortmeldung der SPD-Abgeordneten *Schmidt* zur Wahl der Verfassungsrichter zeigt –, dass die CSU-Fraktion sich gegen eine solche Regelung stellte. Dies war ohne weiteres möglich, da die CSU auch in der 13. Wahlperiode über die absolute Mehrheit im Landtag verfügte.[440] Was aber für die Gesetzgebung

437 Drs. 14/2219, 24. November 1999, § 13 Nr. 4 a), aa).
438 Drs. 14/2219, 24. November 1999, § 13 Nr. 4 b).
439 Abgeordneter Hahnzog (SPD), Plenarprotokoll 12/96, 8. Juli 1993, S. 6459.
440 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

galt, hatte unter gleichen Vorzeichen auch für die Wahl des LfD im Landtag Bedeutung. Durch das alleinige Vorschlagsrecht der Staatsregierung in Kombination mit der Wahl durch einfache Mehrheit – bei absoluter Mehrheit der CSU-Fraktion im Landtag – konnte die CSU auch nach der Gesetzesänderung den LfD im „Alleingang" bestimmen.

Da die CSU im Jahr 1998 bereits auf 36 Jahre Regierung im Freistaat Bayern mit absoluter Mehrheit zurückblicken konnte, ist davon auszugehen, dass man bei der CSU zuversichtlich war, auch in Zukunft entsprechende Mehrheitsverhältnisse erzielen zu können.[441] Dass man damit Recht behalten sollte, zeigt die Zusammensetzung des Landtags in der 14. Legislaturperiode mit einer erneuten absoluten Mehrheit für die CSU, die noch bis ins Jahr 2008 verteidigt werden können sollte.[442] Aus Sicht der CSU dürfte daher keine Notwendigkeit bestanden haben, die Verabschiedung des Gesetzes am 23. Juni 1998 und damit nur kurze Zeit vor der Landtagswahl am 13. September 1998 hinauszuzögern.

Der CSU muss daher vorgeworfen werden dürfen, dass die Zustimmung zu einer Wahl des LfD, aber die Verweigerungshaltung gegenüber einer hierfür erforderlichen Zweidrittelmehrheit einen gewissen „Beigeschmack" hat.

Umso mehr fällt vor diesem Hintergrund die Zuordnung des LfD zum Landtag und die Dienstaufsicht durch den Landtagspräsidenten ins Gewicht. Dies gilt insbesondere aufgrund dessen, dass man bei der Verabschiedung des ersten BayDSG 1978 der Überzeugung war, dass die Zuordnung des LfD zur Staatskanzlei, und dort „wegen der Bedeutung des Datenschutzes zum Ministerpräsidenten", die verfassungsgemäße und zweckmäßige Lösung sei.[443] Noch 1988 hatte der CSU-Abgeordnete *Brosch* erklärt, dass Datenschutz eine interne Aufgabe sei und dass, wenn diese „interne Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung" der Legislative zugeordnet werden würde, eine Aufgabe der Legislative mit einer Aufgabe der Exekutive vermengt werde.[444]

Festgehalten werden kann, dass die Verankerung des LfD in der Bayerischen Verfassung eine erhebliche Aufwertung der Einrichtung des LfD darstellt. Dies gilt insbesondere für die in Art. 33a Abs. 3 S. 1 BV festgeleg-

441 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.
442 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.
443 Drs. 8/6293, 11. Oktober 1977, S. 19.
444 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 11/61, 14. Juni 1988, S. 4072.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

te Unabhängigkeit des LfD. Dass sich der bayerische Gesetzgeber hierbei aber auf die Unabhängigkeit der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen beschränkte, sollte sich, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, als wenig weitsichtig erweisen. Gleichzeitig wird dabei aber auch deutlich, welcher Stellenwert der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und damit auch den Risiken für die von der Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen betroffenen Personen, beigemessen wurde. Dies ist gleichwohl nicht alleine der Staatsregierung oder der CSU-Fraktion im Landtag anzulasten. So hatte keine Fraktion im Landtag die Stärkung der Unabhängigkeit des LfD durch Aufnahme in die Bayerische Verfassung und Anbindung an den Landtag zum Anlass genommen, die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die Bezirksregierungen zu hinterfragen.

5. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1998)

Der LfD *Vetter* begrüßte die Aufnahme der Einrichtung des LfD und dessen Kontrollaufgaben in die Bayerische Verfassung als Stärkung der Stellung des LfD.[445] Hierdurch werde der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als verfassungswerte Institution von der Bayerischen Verfassung anerkannt.[446] Dabei dürfte er insbesondere Bezug auf das Bundesverfassungsgericht genommen haben, das im Volkszählungsurteil hervorgehoben hatte, dass die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sei.[447]

Die mit der Verfassungsänderung einhergehende Zuordnung zum Landtag brachte nach Einschätzung des LfD eine „bessere Anerkennung" der Institution des LfD als regierungsferne Kontrollinstitution mit sich. Insbesondere in der Außenwirkung würde durch die Zuordnung zum Landtag, dem schließlich auch die Kontrolle der Regierung obliege, und der „Herausnahme aus dem Bereich der Staatskanzlei" deutlicher werden,

445 18. Tätigkeitsbericht des LfD (ab dem 18. Tätigkeitsbericht wurde nicht länger mit Zahlwörtern nummeriert), vom 16. Dezember 1998, unter 1.
446 18. Tätigkeitsbericht des LfD, 16. Dezember 1998, unter 1.
447 BVerfG, Urt. v. 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83, u.a. NJW 1984, S. 419, 426.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dass es sich beim LfD um eine regierungsferne Kontrollinstitution handele.[448]

VI. Novellierung des BayDSG im Jahr 2000

Schon zwei Jahre später sah sich der Gesetzgeber zu einer weiteren Novelle des BayDSG gezwungen. So war am 24. Oktober 1998 die Umsetzungsfrist der RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr abgelaufen. Eine Anpassung des BayDSG an die Richtlinie war jedoch nicht vollzogen worden. Vielmehr hatte einmal mehr die Absicht der Staatsregierung, die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten, zu einer Verzögerung in Bayern geführt.[449] Ohne dass auf Bundesebene das BDSG bereits geändert worden war, legte die Staatsregierung im April 2000 dann einen Gesetzesentwurf zur Änderung des BayDSG 1999 vor, da ein „weiteres Zuwarten" als nicht mehr vertretbar angesehen wurde.[450]

1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung sollte es nicht zu Änderungen beim LfD, dem Beirat oder den Aufsichtsbehörden kommen. Eingeführt werden sollte allerdings eine Verpflichtung zur Bestellung behördlicher Datenschutzbeauftragter, womit unter anderem die Einrichtung eines zentralen Registers beim LfD über die automatisierten Verfahren aller bayerischen Behörden vermieden werden sollte.[451] Daneben hob Staats-

448 18. Tätigkeitsbericht des LfD, 16. Dezember 1998, unter 1.

449 Vgl. zum ersten BayDSG, Kapitel D., III., da diese jedoch weiter auf sich warten lasse, werde die Staatsregierung nun unabhängig von den Fortschritten beim BDSG zeitnah einen eigenen Entwurf vorlegen.

450 Drs. 14/3327, 4. April 2000, S. 1.

451 Drs. 14/3327, 4. April 2000, S. 3; Art. 25 Abs. 2 S. 1 BayDSG; bereits 1978 war mit der Verordnung über das Datenschutzregister (Datenschutzregisterverordnung – DSRegV) vom 23. November 1978 ein Datenschutzregister eingeführt worden, das nach § 1 vom LfD geführt wurde, GVBl. S. 783; die DSRegV trat am 1. August 1993 aufgrund des Gesetzes zur Bereinigung des Landesrechts vom 8. April 2013, GVBl. S. 174, außer Kraft.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

minister *Beckstein* hervor, dass von Seiten der Staatsregierung „Vorstellungen" des LfD in den Gesetzesentwurf aufgenommen worden seien.[452]

Allerdings führte die mit dem Gesetzesentwurf einhergehende Diskussion schließlich doch zu Neuerungen in Bezug auf den Beirat beim LfD. Staatsminister *Beckstein* ging auf diese Debatte bereits in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf ein.[453] Er erklärte, dass innerhalb der CSU diskutiert werde, ob der Datenschutzbeirat zum Landtag verlagert und in eine Datenschutzkommission umgewandelt werden sollte. Hintergrund für diese Überlegungen sei, dass der LfD beim Landtag angesiedelt sei und daher auch die Kontrollkommission beim Landtag angesiedelt werden solle.[454]

Im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen wurde dies weiter diskutiert und auf Grundlage eines in der Zwischenzeit eingebrachten Änderungsantrags der CSU-Fraktion in die Beschlussempfehlung aufgenommen.[455] Dieser folgend beschloss der Landtag, dass beim Landtag eine Datenschutzkommission gebildet wird.[456] Die Überschrift des Art. 33, die bisher „Beirat" lautete, wurde entsprechend auf „Datenschutzkommission" geändert. Die Anzahl von zehn Mitgliedern wurde ebenso beibehalten wie die Bestellung der Zahl der Mitglieder durch den Landtag (6), die Staatsregierung (1), die kommunalen Spitzenverbände (1), das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger (1) und den Verband freier Berufe e.V. in Bayern (1).[457]

---

452 Staatsminister Beckstein, Plenarprotokoll 14/39, 14. April 2000, S. 2671; vgl. etwa Art. 32 Abs. 3 des BayDSG 2000.

453 Staatsminister Beckstein, Plenarprotokoll 14/39, 14. April 2000, S. 2672.

454 Staatsminister Beckstein, Plenarprotokoll 14/39, 14. April 2000, S. 2672.

455 Drs. 14/3584, 18. Mai 2000; Drs. 14/4401, 26. September 2000.

456 Drs. 14/4513, 18. Oktober 2000.

457 Die sechs Mitglieder des Landtags werden nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 2000 nach Maßgabe der Stärke der Fraktionen unter Anwendung des d`Hondtschen Verfahrens bestimmt – die Zahl der Mitglieder kann sich danach auch erhöhen, da der Landtag für Fraktionen, die danach nicht zum Zuge kommen, ein weiteres Mitglied bestellen kann, vgl. Art. 33 Abs. 1 S. 4 BayDSG 2000; hiermit wurde vom Änderungsantrag der CSU-Fraktion abgewichen, wonach der Landtag „sechs Mitglieder aus seiner Mitte" bestellt, die Änderung geht auf eine „Intervention" der Partei BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zurück, die kritisiert hatte, dass sich in der Kommission Vertreter der freien Berufe und der kommunalen Spitzenverbände finden, aber ggf. keine Vertreter einer gewählten demokratischen Partei, vgl. Abgeordnete Stahl, Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3293; der Abgeordnete König der CSU war der Meinung, dies hätte von der Abgeordneten Stahl „mehr" gewürdigt und „lobend" erwähnt werden müssen, vgl. Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3295.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Aufgaben der Datenschutzkommission entsprachen ebenfalls denen des bisher beim LfD eingerichteten Beirats.

In der Parlamentsdebatte wurde die Datenschutzkommission von Seiten der CSU als „neuen Schritt und eine Weiterentwicklung des Datenschutzes" bezeichnet.[458] Man habe, so der CSU-Abgeordnete *Bosch*, in ganz Deutschland „ein Zeichen gesetzt". Kein anderes Bundesland habe den LfD mittels einer Kommission so eng an den Landtag geknüpft wie dies in Bayern der Fall sei.[459]

2. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 2011)

Die Bildung der Datenschutzkommission wurde vom LfD *Vetter* im 20. Tätigkeitsbericht aufgenommen. Diese Änderung wurde von ihm jedoch nicht weiter kommentiert.[460]

Der LfD *Vetter* trat 2005 in den Ruhestand. Nachfolger des LfD *Vetter* wurde im Jahr 2006 *Karl-Michael Betzl*.[461] Dieser blieb bereits mit seiner Antrittsrede in Erinnerung, in der er als größte Unzulänglichkeit beim Datenschutz das Wort „Datenschutz" bezeichnete. Der Begriff sei „blutleer" und negativ besetzt. Vielmehr müsse es heißen: „Hände weg von meiner Privatsphäre!". Die Devise „ich habe nichts zu verbergen" greife schon zu kurz, weil sie von „heute geltenden rechtlichen Parametern" ausgehe.[462]

Unklar bleibt, ob der LfD dabei bereits an sich selbst und seine eigene Privatsphäre dachte. So war der Name des LfD auf einer vom Bundesnachrichtendienst (nachfolgend: „BND") wohl im Jahr 2006 angekauften CD mit Kundendaten Liechtensteiner Banken gefunden worden. Dies führte dazu, dass Steuerfahnder sowohl die Privatwohnung als auch das Büro des LfD aufsuchten. Hinzu kam, dass die Ehefrau des LfD *Betzl* beim BND tätig war, was von den Medien mit Verweis auf den LfD als „Gegenspieler" der Ermittlungsbehörden ebenfalls nicht unkommentiert

458 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3296.
459 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3296.
460 Vgl. 20. Tätigkeitsbericht, Drs. 14/11233, 12. Dezember 2002, S. 130.
461 Mit Wirkung vom 1. Februar 2006, Drs. 15/4660; kommissarisch leitete Karlheinz Worzfeld vom 1. Dezember 2005 bis 31. Januar 2006 die Geschäftsstelle des LfD.
462 Rede des LfD Betzl anlässlich der Amtsübernahme am 14. Februar 2006, https://www.datenschutz-bayern.de/0/LT-Antritt-Betzl.html, abgerufen am 2. Januar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gelassen wurde.[463] Unmittelbar nach den Durchsuchungen von Büro und Privatwohnung ließ der LfD sein Amt ruhen und trat im Oktober 2008 zurück.[464]

VII. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Regierung von Mittelfranken

Nachdem seit dem Jahr 1978 die Bezirksregierungen von der Staatsregierung zu den für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörden im Sinne von § 38 Abs. 6 BDSG bestimmt worden waren, kam es im Jahr 2002 zu einer Änderung der Zuständigkeit bei der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen.[465]

Durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung wurde gemäß deren § 1 Abs. 1 S. 1 die Regierung von Mittelfranken zur gemäß § 38 Abs. 6 BDSG 2001 zuständigen Aufsichtsbehörde erklärt.[466] Die Regierung von Mittelfranken ging in ihrem ersten Tätigkeitsbericht für die Berichtsjahre 2002/2003 auf die Hintergründe für das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen bei der Regierung von Mittelfranken ein.[467] So seien die durch die Novellierung des BDSG im Jahr 2001 eingetretene wesentliche Ausweitung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden und die aufgrund der

---

463 Merkur, (aktualisiert) vom 3. Juni 2009, „Bayerns oberster Datenschützer kaltgestellt"; FAZ, (aktualisiert) am 20. Februar 2008, „Oberster bayerischer Datenschützer unter Verdacht"; Süddeutsche Zeitung vom 11. Mai 2010, „Steuerfahndung bei Datenschützer, Eine gewisse Ironie".

464 Im Mai 2009 wurde bekannt, dass die Staatsanwaltschaft am LG München die Ermittlungen gegen den LfD gegen eine Geldauflage eingestellt hatte, was in der Presse mit „Milde für CSU-Spezl" kommentiert wurde, „Steuervergehen: Der Fall Betzl, Milde für CSU-Spezl", Süddeutsche Zeitung vom 17. Mai 2010.

465 Vgl. Zuständigkeit der Regierungen nach der Verordnung über die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz bei nicht-öffentlichen Stellen und bei öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen (Datenschutzaufsichtsverordnung – DS-AufsV) vom 4. Juni 1991, GVBl. S. 151 oder Datenschutzverordnung (DSchV) vom 1. März 1994, GVBl. S. 153.

466 Dritte Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung vom 3. Dezember 2001, GVBl. S. 889.

467 Erster Tätigkeitsbericht der Regierung von Mittelfranken (Berichtsjahre 2002/2003), S. 8; nach § 38 Abs. 1
S. 6 BDSG 2003 bestand für die Aufsichtsbehörden die Pflicht, spätestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen, vgl. a.a.O. S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fortschreitenden Automatisierung ständig steigenden Anforderungen an die Aufsicht ausschlaggebend für die Konzentration der Aufsicht bei einer Behörde gewesen.[468]

VIII. Novellierung des BayDSG im Jahr 2009

Durch die Änderung des BayDSG im Jahr 2009 wurde der LfD Beamter auf Zeit.[469] Danach endete mit Entlassung des LfD aus dessen Amt auch dessen Beamtenverhältnis. Dies ist durchaus bemerkenswert, war doch im Jahr 1977 im Gesetzesentwurf der Staatsregierung für das erste BayDSG 1978 die Entscheidung für einen LfD als Beamten auf Lebenszeit mit der hierdurch „gesicherten" unabhängigen und kontinuierlichen Arbeit begründet worden.[470] Die Entscheidung für ein Beamtenverhältnis auf Zeit fiel auch in die Zeit der Diskussion um die „völlige Unabhängigkeit" der Datenschutzaufsicht. Umso mehr scheint die Entscheidung für einen Beamten auf Zeit die Argumentation der Staatsregierung aus dem Jahr 1977 zu konterkarieren. Inwieweit dies damit zusammenhing, dass bei der Landtagswahl im Jahr 2008 die CSU nach über vierzig Jahren die absolute Mehrheit verloren hatte und gemeinsam mit der F.D.P. regieren „musste", bleibt offen.[471]

Zu einer weiteren Neuerung im Jahr 2009 kam es bei der Person des LfD. Wie bereits ausgeführt, trat der LfD *Betzl* im Oktober 2008 zurück. Als dessen Nachfolger wurde am 27. Mai 2009 *Thomas Petri* zum neuen LfD gewählt. Dieser trat am 1. Juli 2009 sein Amt an.[472] Der LfD *Petri* war zuvor bereits als Stellvertreter des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und auch als Referatsleiter am Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein tätig und konnte damit langjährige Erfahrung auf dem Gebiet des Datenschutzrechts bzw. der Datenschutzaufsicht aufweisen. Er war darüber hinaus auch der erste

468 Erster Tätigkeitsbericht der Regierung von Mittelfranken (Berichtsjahre 2002/2003), S. 8.

469 Vgl. Art. 21 des Änderungsantrags von CSU und FDP, Drs. 16/911, 12. März 2009; GVBl. S. 521.

470 Begründung des Gesetzesentwurfs, Drs. 8/6293, 10. Oktober 1977, S. 19.

471 Vgl. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

472 Drs. 16/1439, 27. Mai 2009; kommissarisch leitete Karlheinz Worzfeld vom 17. Oktober 2008 bis zum 30. Juni 2009 die Geschäftsstelle des LfD.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

bayerische LfD, der zur Zeit seiner Ernennung nicht auf eine Karriere in der bayerischen Verwaltung zurückblicken konnte.[473]

Bereits im ersten vom LfD *Petri* vorgelegten Tätigkeitsbericht ging dieser auf die Aufteilung der Kontrolle des Datenschutzes in die Aufsicht über den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ein.[474] Diese „Aufspaltung" erweise sich „nicht mehr als stimmig". Es sei „nur schwer verständlich", warum der Bürger sich in der Rechtsmaterie Datenschutz an verschiedene Datenschutzbehörden wenden solle. Hinzukommen würde, dass die bestehende Zuständigkeitsabgrenzung mit einem erheblichen Mehr an Personalaufwand einhergehe.[475]

IX. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken

Im Jahr 2009 kam es bei der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörde zu einer weiteren Umstrukturierung. Nachdem der Regierung von Mittelfranken im Jahr 2001 die alleinige Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Bayern übertragen worden war, wurde nach § 1 Abs. 1 S. 1 der Vierten Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung das in der Regierung von Mittelfranken eingerichtete Landesamt für Datenschutzaufsicht zur zuständigen Aufsichtsbehörde im Sinne von § 38 Abs. 6 BDSG 2006 erklärt.[476]

Nach dem Tätigkeitsbericht des Leiters des Bayerischen Landesamtes für Datenschutzaufsicht für die Berichtsjahre 2009/2010 *Kranig* erfolgte die Einrichtung des Landesamtes und die Übertragung der Aufsicht an dieses, um die Bedeutung der Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich und die zentrale Zuständigkeit des Landesamtes für Bayern hervorzuheben.[477] Der

473 Vgl. Vita von Prof. Dr. Petri, https://www.datenschutz-bayern.de/print/vorstell/petri.html, abgerufen am 27. Juni 2020.

474 23. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/2100, 1. Dezember 2009, S. 11.

475 23. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/2100, 1. Dezember 2009, S. 11.

476 Vierte Verordnung zur Änderung der Datenschutzverordnung vom 10. Februar 2009, GVBl. S. 22; dem dürfte ein Beschluss des Ministerrats vom 3. Februar 2009 zu Grunde gelegen haben, vgl. 3. Tätigkeitsbericht des Landesamts für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken (2008), S. 7.

477 4. Tätigkeitsbericht des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht (2009/2010), S. 10; dieser Tätigkeitsberichte wurde zwar bereits vom BayLDA

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Leiter des Landesamtes *Kranig* ging dabei nicht weiter darauf ein, ob die Bestimmung der Regierung von Mittelfranken zur Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich für ganz Bayern nicht an- bzw. wahrgenommen worden war, oder ob die alleinige Zuständigkeit der Regierung von Mittelfranken für Verwirrung bei nicht-öffentlichen Stellen und betroffenen Personen gesorgt hatte.

X. Novellierung des BayDSG im Jahr 2011

Die Novellierung des BayDSG im Jahr 2011 war notwendig geworden, nachdem der EuGH im Jahr 2010 eine wegweisende Entscheidung zur Frage der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden getroffen hatte.[478]

Der EuGH entschied, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen die Vorgaben der RL 95/46/EG verstoßen hatte, da die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen und öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen zuständigen Stellen in den Ländern staatlicher Aufsicht unterstellt waren und die Aufsichtsbehörden daher ihre Aufgaben nicht in „völliger Unabhängigkeit" wahrnehmen konnten.

1. Urteil des EuGH zur „völligen Unabhängigkeit" der Datenschutzaufsicht

Die bereits angesprochene RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 wurde in Deutschland im Mai 2001 mit dem Gesetz zur Änderung des BDSG und anderer Gesetze umgesetzt, nachdem die EU-Kommission bereits wegen fehlender Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte.[479]

Dies sollte jedoch nicht das einzige Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Umsetzung der RL 95/46/EG bleiben. So leitete die EU-Kommission nach einer Beschwerde im Juli 2005 ein weiteres Ver-

herausgegeben, dieses war allerdings organisatorisch noch ein Bestandteil der Regierung von Mittelfranken, vgl. 5. Tätigkeitsbericht des BayDLA (2011/2012), S. 2.

478 EuGH, Urt. v. 9. März 2010, RS C – 518/07.

479 18. Mai 2001, BGBl. I 2001, 904; dieses wurde aufgrund der Notifizierung im Jahr 2001 eingestellt, vgl.
Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 54, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tragsverletzungsverfahren wegen mangelhafter Umsetzung der Richtlinie ein.[480] Die EU-Kommission hatte die Organisation der für die Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen zuständigen Aufsichtsbehörden in den Bundesländern untersucht und hielt diese für nicht mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 der RL 95/46/EG vereinbar.[481]

Streitpunkt war die nach Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der RL 95/46/EG geforderte völlige Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung der Aufsichtsbehörden. Die Errichtung unabhängiger Kontrollstellen war nach ErwG 62 der RL 95/46/EG ein „wesentliches Element des Schutzes der Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten." Zwar blieb die Ausgestaltung der Unabhängigkeit den Mitgliedsstaaten überlassen, jedoch waren nach Ansicht der Kommission Regelungen zu treffen, die jede Einflussnahme auf die „Meinungsbildung und das Vorgehen der Kontrollstellen von außen unmöglich machen".[482] Die Aufsichtsbehörden sollten daher nicht nur frei von Einflüssen der kontrollierten Stellen, sondern auch organisatorisch und fachlich unabhängig gegenüber anderen staatlichen Stellen sein. Dies sei, so die Kommission, bei einer Fach-, Rechts- oder Dienstaufsicht durch eine übergeordnete Behörde, wie dies in allen 16 Ländern der Bundesrepublik Deutschland der Fall sei, jedoch nicht gegeben.[483]

In Bezug auf die Organisation der Aufsicht in Bayern führte die Kommission aus, dass es sich bei den Bezirksregierungen, und damit auch der seit 2002 allein für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Regierung von Mittelfranken, um der Landesregierung nachgeordnete Behörden handele, die letztlich der fachlichen und rechtlichen Weisungsbefugnis des jeweiligen Innenministers unterliegen

480 Verfahrensnummer 20034820, vgl. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20034820&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search; der Beschwerde durch einen Rechtswissenschaftler lag eine Entscheidung des Darmstädter Regierungspräsidiums im Zusammenhang mit der Speicherung personenbezogener Daten durch einen Internet-Provider zu Grunde, vgl. Ader, EU: Kommission fordert Unabhängigkeit deutscher Datenschutzbehörden, MMR-Nachrichtenarchiv, https://rsw.beck.de/cms/?toc=MMR.ARC.200509&docid=156821, abgerufen am 1. Oktober 2020.

481 Vorverfahren gem. Art. 226 EG (jetzt Art. 258 AEUV); Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098.

482 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 5.

483 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 5; Klage der EU-Kommission, eingereicht am 22. November 2007.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

würden. Eine Weisungsbefugnis stehe aber, wie auch eine durch administrative Hierarchie vorgegebene Dienstaufsicht, der geforderten „völligen Unabhängigkeit" entgegen.[484]

Nach Einschätzung der Bundesrepublik Deutschland wurde der von der RL 95/46/EG geforderten „völligen Unabhängigkeit" jedoch entsprochen, da nach § 38 Abs. 1 S. 2 BDSG 2001 festgelegt sei, dass die bei der Kontrolltätigkeit gewonnen Erkenntnisse ausschließlich für Zwecke der Aufsicht verwendet werden dürften. Die Aufsichtsbehörde sei daher funktional abgetrennt von den Informationsinteressen der übrigen Verwaltung, unabhängig davon wo sie institutionell angesiedelt sei.[485] Die Bundesrepublik Deutschland vertrat damit eine Auslegung des Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der RL 95/46/EG, wonach von diesem nur eine „funktionale Unabhängigkeit" gefordert werde, deren Vorliegen nach den Regelungen in den Ländern zu bejahen sei.[486]

Schließlich reichte die EU-Kommission, unterstützt durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten, im November 2007 eine Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Der EuGH schloss sich bei der Frage der Auslegung der „völligen Unabhängigkeit" der EU-Kommission an und stellte sich dabei gegen die Schlussanträge des Generalanwalts am EuGH *Mazák*.[487] Nach der Entscheidung des EuGH müssen die Kontrollstellen (Aufsichtsbehörden) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben „objektiv und unparteiisch vorgehen". Dies erfordere, dass die Kontrollstellen „vor jeglicher Einflussnahme von außen einschließlich der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme des Bundes oder der Länder geschützt sein müssen und nicht nur vor der Einflussnahme seitens der kontrollierten Einrichtungen.[488] Der EuGH sah, wie dies schon die Kommission 2005 zum Ausdruck gebracht hatte, die Gefahr eines „voraus-

484 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 6.

485 Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 3; die Datenschutzbeauftragten hatten allerdings bereits 2009 gefordert, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden so ausgestaltet werden, dass sie ihre Kontroll- und Beratungsaufgaben unabhängig und effektiv wahrnehmen können, vgl. Entschließung der 78. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder.

486 EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07, Kommission/Deutschland, Vorbringen der Parteien, NJW 2010, S. 1265, 1266.

487 Schlussanträge des Generalanwalts Ján Mazák vom 12. November 2009, Rechtssache C-518/07.

488 EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07, Kommission/Deutschland, Rn. 25, NJW 2010, S. 1265, 1266.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

eilenden Gehorsams“ der Kontrollstellen, die in der „bloßen Existenz“ einer Weisungsmöglichkeit begründet liege.[489]

Durch die Entscheidung des EuGH sahen sich die Landesgesetzgeber vor die Herausforderung gestellt, die Aufsicht im Bereich der Verarbeitung von Daten durch die nicht-öffentlichen Stellen neu und in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG zu strukturieren.

Dies galt auch für die Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich in Bayern, da das bei der Regierung von Mittelfranken eingerichteten Landesamt für Datenschutzaufsicht aufgrund der damit verbundenen organisatorischen Eingliederung in die Behördenstruktur der inneren Verwaltung die Aufsicht nicht in „völliger Unabhängigkeit“ wahrnehmen konnte. Die Fach- und Rechtsaufsicht über das Landesamt als staatliche Mittelbehörde durch das Staatsministerium des Innern stand nach der Richtlinie 95/46/EG und der Entscheidung des EuGH der geforderten „völligen Unabhängigkeit“ der Kontrollstellen entgegen.

2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Nur circa zwei Wochen nach der Entscheidung des EuGH am 9. März 2010 stellte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im bayerischen Landtag einen Antrag auf „Unabhängige Datenschutzaufsicht umsetzen!“.[490] Nach diesem Antrag, der im Landtag die Zustimmung aller Parteien fand, sollte die Staatsregierung im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz berichten, welche Konsequenzen sie aus dem Urteil des EuGH für die „Zukunft der Datenschutzaufsicht“ in Bayern ziehen werden. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS-90/DIE GRÜNEN brachte dabei auch ein Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen in die Diskussion ein. So sollte die Staatsregierung nach dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Berichterstattung im Ausschuss insbesondere auch zu der Möglichkeit der Zusammenlegung der zuständigen Aufsichtsbehörden Stellung beziehen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte, dass die Staatsregierung umgehend handeln und „endlich objektive und unparteiische

489 EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07, Kommission/Deutschland, Rn. 36, NJW 2010, S. 1265, 1266;
Schreiben der Kommission vom 5. Juli 2005, C (2005) 2098, S. 7.

490 Drs. 16/4312, 24. März 2010.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kontrollstellen in Bayern“ schaffen müsse. Zur Verteidigung der Staatsregierung ist anzumerken, dass die Frage der Auslegung der von der Richtlinie geforderten Unabhängigkeit bis zur Entscheidung des EuGH in der Rechtswissenschaft offen diskutiert wurde. Dies kommt auch in den von der Entscheidung des EuGH noch abweichenden Schlussanträgen des Generalanwalts zum Ausdruck.[491]

3. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion

Ebenfalls in Reaktion auf das Urteil des EuGH brachte die SPD-Fraktion im April 2011 einen Gesetzesentwurf zur Anpassung des BayDSG in den Landtag ein.[492] Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion sah vor, dass die Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich mit der Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich beim LfD zusammengeführt wird.[493] Der LfD erfülle aufgrund der Verankerung seiner Unabhängigkeit in Art. 33a Abs. 3 S. 1 der Bayerischen Verfassung alle Anforderungen an die völlige Unabhängigkeit gemäß Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46/EG.[494]

Gleichwohl sollten nach dem Gesetzesentwurf die bisher beim Landesamt für Datenschutzaufsicht in Ansbach tätigen Mitarbeiter in eine dort „anzusiedelnde“ Außenstelle der Geschäftsstelle des LfD übernommen werden.[495] Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass die mit der Aufsicht für den nicht-öffentlichen Bereich befassten Beamten und Arbeitnehmer des Landesamts an ihrem Dienstort in Ansbach verbleiben können und nicht an die beim Landtag in München eingerichtete Geschäftsstelle des LfD wechseln müssen.[496]

---

491 Drs. 16/4312, 24. März 2010; Schlussanträge des Generalanwalts Ján Mazák vom 12. November 2009, Rechtssache C-518/07; Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 2; Lepper/Wilde, Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle, Zur Rechtslage im Bereich der Privatwirtschaft, CR 1997, S. 703 ff.; a.A. Simitis, EU-Datenschutzrichtlinie, Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, S. 281, 287.

492 Drs. 16/8245, 5. April 2011.

493 Drs. 16/8245, 5. April 2011, S. 2.

494 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 6.

495 Vgl. Art. 29 Abs. 3 S. 1, Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 2; die Mittel für Personal und Sachaufwand des Landesamtes sollten jedoch abgebaut werden, vgl. Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.

496 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion sah damit grundsätzlich eine gewisse „Kontinuität" in der Aufsicht vor, nachdem die Regierung von Mittelfranken im Jahr 2002 zur alleinigen Aufsichtsbehörde über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen in Bayern bestimmt worden und im Jahr 2009 dort das Landesamt für Datenschutzaufsicht eingerichtet worden war.

Man war bei der SPD-Fraktion der Überzeugung, dass das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich eine Vielzahl von Vorteilen mit sich bringen werde. So werde eine für die „gesamten Belange" des Datenschutzes in Bayern zuständige Institution geschaffen, bei der die bestehenden datenschutzrechtlichen Kompetenzen gebündelt und fortentwickelt werden könnten.[497] Die bisher gesetzlich vorgesehene Abstimmung zwischen dem LfD und dem Landesamt für Datenschutzaufsicht und die bestehende Doppelarbeit würden entfallen. Vielmehr würde die „Konzentration der Datenschutzkompetenz" zu Synergieeffekten führen.[498]

Auch aus Sicht der Bürger wäre das Zusammenführen der Kontrolltätigkeit zu begrüßen, da diesen die bisherige Verteilung der Aufgaben zwischen dem LfD und dem Landesamt für Datenschutzaufsicht unverständlich sei.[499]

a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion

In der ersten Lesung erklärte der SPD-Abgeordnete *Arnold*, dass das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen keine Kritik an der bisherigen Struktur der Datenschutzaufsicht in Bayern sei. Die Datenschutzbehörden in Bayern würden einwandfrei arbeiten und daher wünsche sich die SPD-Fraktion, dass „das, was von der Stelle in Ansbach geleistet wird, auch weiterhin dort geleistet wird".[500] Die aufgrund des EuGH-Urteils erforderliche Einrichtung des Landesamts für Datenschutzaufsicht als selbstständige Behörde würde jedoch dazu führen, dass der „bürokratische Wasserkopf" vergrößert werde. Insbesondere müsse eine neue Stelle für die Behördenleitung

497 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.
498 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.
499 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011, S. 3.
500 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

geschaffen werden.[501] Damit einhergehen würde die Frage, wer den Leiter des Landesamtes ernenne und das Risiko bestünde, dass die „falsche" Wahl des Leiters dazu führen könne, dass der Datenschutz zum „stumpfen Schwert oder zum zahnlosen Tiger" werden würde.[502]

Vor allen Dingen ging der SPD-Abgeordnete *Arnold* aber auf die Bürger in Bayern ein, die sich, so der Abgeordnete *Arnold*, in Fragen des Datenschutzes an eine einzige Behörde wenden können sollten. Dies würde, so *Arnold*, das Vertrauen der Bürger stärken.[503]

Des Weiteren führte er aus, dass der nicht-öffentliche Datenschutz immer wichtiger werden würde und man von Seiten der SPD das „Einheitsmodell" wolle, da durch die Zuordnung zum LfD und dessen Wahl eine demokratische Kontrolle gewährleistet sei.[504] Auch die Datenschutzkommission könne dann „in diesem wichtigen Bereich Impulse für eine wichtige politische Arbeit der Zukunft geben und erhalten".[505]

Die Abgeordnete *Guttenberger* der CSU-Fraktion führte in Erwiderung hierauf Argumente aus, aufgrund derer eine Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich vorzugswürdig sei. So sei schon der öffentliche Datenschutz „etwas anderes" als die Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich.[506] Diese Unterschiede würden nicht nur in der Materie, sondern auch im Vollzug des Datenschutzrechts begründet liegen. So gehe die Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich weiter als im öffentlichen Bereich. Diese beschränke sich nicht auf eine Kontrollfunktion wie im öffentlichen Bereich, sondern umfasse auch die Beratung und Sensibilisierung für den Datenschutz.[507] Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die Einschätzung der CSU-Abgeordneten *Guttenberger* in Kontrast zu dem Tätigkeitsverständnis der LfD stehen dürfte. So waren bereits nach dem ersten LfD *Stollreither* „wesentliche Mittel" der Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes „Kontrolle und Beratung" der öffentlichen Stellen.[508]

Die CSU-Abgeordnete *Guttenberger* führte weiter aus, dass das Landesamt für Datenschutzaufsicht bundesweit als hervorragend arbeitende Einrichtung anerkannt sei und in Ansbach effiziente und effektive Strukturen

501 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 3.
502 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 3.
503 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 2.
504 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 3.
505 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 4.
506 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 5.
507 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 5.
508 Erster Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 9/1884, 3. Juli 1979, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vorhanden seien. Die Argumentation der SPD-Abgeordneten, das Landesamt aus Gründen der Effizienz zu einer Außenstelle des LfD umfunktionieren zu wollen, sei nicht nachvollziehbar. Es sei nicht effizienter, eine „fehlgeleitete Mitteilung" an eine Außenstelle statt an die zuständige Stelle – nach Plänen der CSU eben an das Landesamt für Datenschutzaufsicht – zu schicken.[509]

Schließlich führte die Abgeordnete *Guttenberger* noch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzesentwurf der SPD an. Eine Änderung der Kompetenzen des LfD sei nur bei einer Änderung des Art. 33a der Bayerischen Verfassung möglich, da nach diesem der LfD allein für die Aufsicht über die Verarbeitung durch die öffentlichen Stellen zuständig sei.[510]

Diese verfassungsrechtlichen Bedenken wurden auch von den FREIEN WÄHLERN im Landtag geteilt. Jedoch sollte dem durch eine Verfassungsänderung bei „nächster Gelegenheit" begegnet werden und die Aufsicht im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zusammengeführt werden, denn nur ein einheitliches Landeszentrum für Datenschutz sei „zielführend".[511] Die Änderung der Verfassung und die Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zum LfD sei „besser", da damit ein „sauberer Schnitt" gemacht werde.[512] Die Argumente, die der Abgeordnete *Streibl* der FREIEN WÄHLER hierfür anführte, entsprachen denen der SPD. So könnten nur durch das Zusammenführen der Aufsicht Synergien und Einsparungen erzielt werden. Auch werde für den „Recht und Schutz" suchenden Bürger hierdurch klar, wo welche Kompetenzen vorhanden seien, und wohin er sich wenden müsse.[513]

Für eine Verfassungsänderung sprach sich auch die Abgeordnete *Stahl* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus. Zwei Kontrollstellen für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich würden „schlicht und einfach keinen Sinn" machen.[514] So würden die Bürger nicht unterscheiden, ob Datenschutzverletzungen von einer öffentlichen Stelle oder von

509 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 6.
510 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 6.
511 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 8.
512 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 8.
513 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 8.
514 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einem Unternehmen begangen werden. Hinzukommen würde, dass selbst die „Datenschutzbeauftragten" beider Behörden in bestimmten Fällen diskutierten müssten, ob sie zuständig seien. Auch würden sich der öffentliche und nicht-öffentliche Bereich auf die gleichen Rechtsgrundlagen beziehen und sich häufig Themenüberschneidungen finden lassen. Da die Grundsätze des modernen Datenschutzes für „beide" gelten würden, sei eine Trennung der Aufsicht „anachronistisch und inadäquat".[515]

Auch der Abgeordnete *Fischer* (FDP) sprach sich tendenziell für ein Zusammenlegen der Aufsicht aus. Er erklärte allerdings, dass er denke, dass eine Änderung der Verfassung zur Erweiterung der Befugnisse des LfD nicht „automatisch" notwendig sei.[516]

Nach Einschätzung des Abgeordneten *Schindler* (SPD) stand hingegen außer Frage, dass der von der SPD-Fraktion vorgelegte Gesetzesentwurf der Bayerischen Verfassung entsprach.[517] Die Erweiterung der Befugnisse des LfD stelle keinen Verstoß gegen Art. 33a BV dar, da im Jahr 1998, als der LfD und dessen Unabhängigkeit in der Verfassung verankert worden waren, mit Art. 33a BV keine „Exklusivität" der Tätigkeit des LfD allein auf die Aufsicht im öffentlichen Bereich zum Ausdruck gebracht habe werden sollen.[518]

Diese Argumentation darf, zumindest vor dem Wortlaut des Art. 33a Abs. 2 BV („Der Landesbeauftragte kontrolliert (…) bei den öffentlichen Stellen die Einhaltung (…).") und der zum Zeitpunkt der Aufnahme des Art. 33a in die Bayerische Verfassung nicht in Frage gestellten und für zulässig erachteten Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen durch die Bezirksregierungen, als wenig überzeugend bezeichnet werden.

Staatsminister *Herrmann* machte deutlich, dass sich der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion nach seiner Einschätzung nicht mit der Bayerischen Verfassung in Einklang bringen lasse.[519] Unabhängig hiervon sei ein Zusammenführen der Aufsicht aber auch sachlich falsch.[520] So nehme der LfD im

---

515 Zu diesem Absatz vgl. Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 10.

516 Abgeordneter Fischer (FDP), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 12.

517 Abgeordneter Schindler (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 17.

518 Abgeordneter Schindler (SPD), Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 17.

519 Insbesondere eine von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN angedachte Verabschiedung des Gesetzes bei späterer Verfassungsänderung lehnte er ab, vgl. Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 17.

520 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auftrag des Parlaments eine Kontrollfunktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung wahr. Er habe keinerlei Eingriffsbefugnisse gegenüber der staatlichen Verwaltung, sondern berichte dem Landtag, der gegebenenfalls tätig werde.

Dem entgegenstehend sei die Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich ein „typisches Feld" der staatlichen Eingriffsverwaltung. Das Landesamt für Datenschutz könne unmittelbar eingreifen, Tätigkeiten verbieten oder Bußgeldbescheide erlassen.[521]

Schließlich ging Staatsminister *Herrmann* noch darauf ein, dass das Landesamt für Datenschutzaufsicht nach dem Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zu einer Außenstelle des LfD werden sollte. Dies bezeichnete er als „fürchterliches Herumgeeiere" und vermutete als Ursache hierfür persönliche Beweggründe des Abgeordneten *Arnold*, der sich, so *Herrmann*, schon aufgrund seiner Herkunft nicht für eine Auflösung des Landesamts in Ansbach aussprechen könne.[522] Wie es aber bei einer Außenstelle in Ansbach zu Effizienzverbesserungen kommen solle, sei nicht nachvollziehbar. So müssten die Mitarbeiter der Außenstelle sich permanent mit dem LfD in München abstimmen oder hin- und herfahren.[523]

Dass die SPD-Fraktion grundsätzlich ebenfalls von einem gewissen Abstimmungsaufwand ausging, zeigen die Ausführungen im Gesetzesentwurf, wonach „zusätzliche Kosten (für Dienstreisen, EDV-Vernetzung u.a.)" durch die Schaffung der Außenstelle entstehen könnten.[524]

b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse

Der Gesetzesentwurf wurde dem Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz als federführendem Ausschuss überwiesen.[525] Sowohl der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz als auch der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen empfahlen die Ablehnung des Gesetzesentwurfs.[526]

---

521 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 13.
522 Der Abgeordnete Arnold betreut bis heute (2020) u.a. die Stimmkreise Ansbach-Süd und Ansbach-Nord und vertritt den Stimmkreis Fürth, vgl. https://bayernspd-landtag.de/abgeordnete/?id=205189, abgerufen am 3. Januar 2021.
523 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 14 f.
524 Drs. 16/8245, 5. April 2011, S. 3.
525 Vgl. Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 20.
526 Drs. 16/9207, 7. Juli 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Nachdem der Abgeordnete *Fischer* der FDP in der ersten Lesung noch eine „nicht geringe Sympathie" für das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD zum Ausdruck gebracht hatte,[527] stimmte die FDP in der Sitzung des Ausschusses am 26. Mai 2011 für die Empfehlung der Ablehnung der Ausschusses.[528] In der Sitzung des Ausschusses am 7. Juli 2011, bei der der Gesetzesentwurf endberaten wurde, gab die FDP dann allerdings kein Votum ab.[529]

4. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Im Mai 2011 legte schließlich die Staatsregierung einen Gesetzesentwurf zur Änderung des BayDSG vor.[530]

Die Staatsregierung erkannte dabei an, dass die bisherige Organisation der Datenschutzaufsicht nicht den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG entsprach. Um die nach der Richtlinie 95/46/EG geforderte völlige Unabhängigkeit sicherzustellen, war nach der Staatsregierung ein sog. ministerialfreier Raum zu schaffen.[531]

In ihrem Gesetzesentwurf griff die Staatsregierung allerdings nicht die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgebrachte und von der SPD-Fraktion in deren Gesetzesentwurf aufgenommene Zusammenführung der Aufsichtsbehörden auf. Vielmehr sah der Entwurf eine „organisations- und statusrechtliche" Änderung des Landesamtes für Datenschutzaufsicht vor. Das Landesamt für Datenschutzaufsicht habe sich als bundesweit anerkannte Kontrollinstanz des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich etabliert und als Ansprechpartner für Bürger und Unternehmen bewährt.[532]

Das Festhalten am Landesamt für Datenschutz, gerade am Standort Ansbach, wurde daneben nicht nur mit verfestigten organisatorischen Strukturen und damit einhergehendem effizientem Vollzug des Datenschutzrechts, sondern auch mit regional- und strukturpolitischen Gesichts-

527 Plenarprotokoll Nr. 75, 12. Mai 2011, S. 11.
528 Drs. 16/9207, 7. Juli 2011.
529 Drs. 16/9207, 7. Juli 2011.
530 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011.
531 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 1; zu ministerialfreien Räumen vgl. Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 20, Rn. 123.
532 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

punkten, also außerhalb des Datenschutzrechts stehenden Motiven, begründet.[533]

Die Staatsregierung folgte im Gesetzesentwurf der Linie, die bereits in der Antwort des Staatsministeriums des Innern im März 2010 auf eine Anfrage aus den Reihen der SPD-Fraktion zu erkennen war. Danach leiste das Landesamt „gute, bundesweit anerkannte Arbeit" und sei im Laufe des Jahres 2009 erheblich personell ausgebaut worden. Der „Umbau" des Landesamtes zu einer „mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Kontrollstelle für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich" sei „eine der fachlich wie regionalpolitisch mit besonderer Präferenz" zu prüfenden Lösungsmöglichkeiten.[534] Andere Lösungsmöglichkeiten wurden dort allerdings gar nicht erst genannt.

Nach der angedachten organisations- und statusrechtlichen Änderung des Landesamtes sollte dieses zukünftig als selbstständige zentrale Landesbehörde tätig werden. Der Leiter (Präsident) des Landesamtes sollte als Beamter auf Zeit für die Dauer von fünf Jahren durch die Staatsregierung ernannt werden.[535] Er sollte umfassend von allen Weisungen freigestellt werden und gleichzeitig die alleinige Weisungsbefugnis gegenüber den Mitarbeitern des Landesamts innehaben.[536] Die Haushaltsmittel sollten im Staatshaushalt gesondert ausgewiesen werden, um den autonomen, nicht im allgemeinen Haushaltsvollzug durch staatliche Stellen beeinflussbaren, finanziellen und personellen Verfügungsrahmen nach Maßgabe der Entscheidungen des Haushaltsgebers sicherzustellen.[537]

Ein Zusammenführen der bestehenden Aufsichtsbehörden für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich wurde von der Staatsregierung abgelehnt.[538] So war die Staatsregierung der Ansicht, dass strukturelle Unterschiede der Aufgabenbereiche bestehen würden. Auch würden einer Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung bei nicht-öffentlichen

---

533 Vgl. Art. 34 Abs. 2 des Entwurfs, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011 und a.a.O. S. 1.

534 Anfrage der Abgeordneten Naaß (SPD) zu Auswirkungen des EuGH-Urteils zum Thema Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich, Drs. 16/4343, 25. März 2010, S. 3 f.

535 Vgl. Art. 34 Abs. 1 des Entwurfs, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011; mit der Auswahl und Ernennung des Präsidenten sollten die vom EuGH zugestandenen Spielräume zur Aufrechterhaltung parlamentarisch kontrollierter Regierungsverantwortung für die Datenschutzaufsicht genutzt werden, vgl. Begründung, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7, 8, mit Bezugnahme auf EuGH C-518/07, Rn. 44.

536 Vgl. Art. 35 Abs. 1, Abs. 2 des Entwurfs, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011.

537 Vgl. Art. 35 Abs. 3 des Entwurfs und Begründung, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7.

538 Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Stellen an den LfD verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Der Art. 33a der Bayerischen Verfassung sei im Hinblick auf den Aufgabenbereich des LfD abschließend.

Die Staatsregierung erklärte, dass die Zuweisung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen dem Verfassungsgeber vorbehalten sei, da es sich um eine Erweiterung des Aufgabenbereichs des LfD handele. Da die unionsrechtliche Verpflichtung zur umgehenden Umsetzung der Entscheidung des EuGH bestünde, und hierfür kurzfristig mögliche, einfachgesetzliche Handlungsoptionen in Betracht kommen würden, scheide eine Übertragung an den Landesbeauftragten, so die Staatsregierung, „derzeit" aus.[539]

Gleichwohl stand bei der nächsten und bislang letzten Reform der Bayerischen Verfassung im September 2013 eine Übertragung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen vom Landesamt zum LfD nicht zur Abstimmung – und dies, obwohl der von CSU, SPD, FREIEN WÄHLERN und FDP gemeinsam vorgelegte Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung der Verabschiedung der Änderung des BayDSG und der Bestimmung des Landesamts zur zuständigen Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen nur um circa eineinhalb Jahre nachfolgte.[540]

Neben der Neuorganisation des Landesamtes für Datenschutzaufsicht sollte die Entscheidung des EuGH auch Auswirkungen auf die Mitwirkung der TÜV SÜD AG haben.[541] Die Beleihung der TÜV SÜD AG mit Aufgaben der Datenschutzaufsicht stehe, so die Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung, in Widerspruch zu den unionsrechtlichen Anforderungen an die völlige Unabhängigkeit.[542] Die seit dem BayDSG 1978 bestehende Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern Sachsen e.V. war daher im Entwurf der Staatsregierung nicht

539 Drs. 16/8635, 17. Mai 2001, S. 3.

540 Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung, Drs. 16/15140, 10. Dezember 2012; vgl. Verfassungsreform: Volk entscheidet am 15. September 2013, https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/aus-dem-plenum/verfassungsreform-volk-entscheidet-am-15-september-2013/, abgerufen am 28. Juni 2020.

541 Zum 1. Januar 1996 erfolgte die Vereinigung der Unternehmensgruppe TÜV Bayern und des TÜV Südwest zur TÜV Süddeutschland AG, die ab 2005 als TÜV SÜD AG firmiert, vgl. https://www.tuvsud.com/de-de/ueber-uns/geschichte/weltweite-expansion, abgerufen am 27. Dezember 2020.

542 Begründung, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

länger vorgesehen.[543] Eine Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern Sachsen e.V. wäre, wie schon nach der Richtlinie, auch unter der DSGVO nicht zulässig. So ist in Art. 4 Nr. 21 DSGVO normiert, dass es sich bei der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörde um eine staatliche Stelle handeln muss.[544] Damit scheiden privatwirtschaftliche Stellen als Aufsichtsbehörden aus. Die Mitwirkung der TÜV SÜD AG wird daher in dieser Arbeit nicht weiter untersucht.

a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Knapp zwei Wochen nach der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion kam es zur ersten Lesung des Gesetzesentwurfes der Staatsregierung.

Staatsminister *Herrmann* erläuterte den Gesetzesentwurf der Staatsregierung und ging, wie bereits in der ersten Lesung zum Entwurf der SPD-Fraktion, auf die unterschiedlichen Herausforderungen und Verantwortlichkeiten im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ein. Er regte gleichzeitig Überlegungen an, ob und wie das Landesamt zukünftig personell zu verstärken sei und betonte die strukturpolitische Entscheidung, das Landesamt in Ansbach anzusiedeln.[545]

Der SPD-Abgeordnete *Arnold* bezeichnete den Entwurf der SPD im Gegensatz zum Entwurf der Staatsregierung als „einheitlich".[546] Dabei nahm er unter anderem Bezug auf die im Entwurf der Staatsregierung vorgesehene Verpflichtung zum Austausch zwischen den Behörden und der Unterstützung der Behörden untereinander.[547] Dies sei nach dem Entwurf der SPD schon eine amtliche Aufgabe, da es sich „nur noch" um eine Behörde handele. Auch sei der LfD bereits mit einem eigenen Haushalt ausgestattet, der lediglich angemessen erhöht werden müsse. Daneben müsse dem Landtag die Möglichkeit gegeben werden, die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Person

543 Die TÜV SÜD AG sollte aber weiterhin als externer Gutachter beauftragt werden können, Drs. 16/8635, 17. Mai 2011, S. 7.
544 Hierzu auch Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 4 Nr. 21, Rn. 1.
545 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 2 f.
546 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 4.
547 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu wählen. Dies sei schon erforderlich, da es auch im ministerialfreien Raum der Demokratie bedürfe. Aber auch mit Blick auf die Bürger sei der Entwurf der SPD vorzugswürdig, da der LfD für sechs Jahre gewählt werde, der Präsident des Landesamtes aber nur für fünf Jahre bestimmt werden solle. Dies würde dazu führen, dass der Bürger nicht wisse, wen er ansprechen solle und weshalb sich schon wieder etwas beim Datenschutz „ändere", obwohl es immer um dasselbe Thema gehen würde.[548]

Inwieweit die unterschiedlichen Amtszeiten des LfD und des Präsidenten des Landesamtes bei den Bürgern für Verwirrung sorgen soll, erscheint fraglich. Zum einen dürfte den Bürgern die jeweilige Amtszeit kaum geläufig sein, zum anderen dürften Bürger in ihrer Wahrnehmung eine Behörde und keine Einzelperson adressieren. Unverständlich sind daneben die Ausführungen des SPD-Abgeordneten *Arnold*, wonach das Landesamt nach „unserer Auffassung" (der SPD) nicht Außenstelle, sondern „Kompetenzzentrum" sein soll.[549] Heißt es doch bereits in Art. 29 Abs. 3 S. 1 HS 2 des Gesetzesentwurfs der SPD, „soweit der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Aufgaben nach Art. 30 Abs. 2 wahrnimmt, bedient er sich einer Außenstelle der Geschäftsstelle".[550]

Das vom Abgeordneten *Arnold* vorgebrachte Argument der unterschiedlichen Amtszeiten wurde nichtsdestotrotz vom Abgeordneten *Streibl* der FREIEN WÄHLER aufgegriffen. Dieser erklärte, dass es für den Bürger „trüb und undurchschaubar" sei, was und wer zuständig ist.[551] Der Abgeordnete *Streibl* kritisierte darüber hinaus, dass der Präsident des Landesamts von der Staatsregierung ernannt werden sollte und nicht vom Parlament. Er forderte, dass zumindest die Wahlmöglichkeit des Präsidenten im Gesetz aufgenommen werde.[552] Insgesamt sei jedoch das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD zu befürworten. Er sprach sich hierbei allerdings für eine Umsetzung durch Verfassungsänderung aus, deren Notwendigkeit von der SPD weiterhin abgestritten wurde.[553]

---

548 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 4.
549 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 3.
550 Drs. 16/8245, 5. Mai 2011; Art. 30 Abs. 2 S. 1 des Gesetzesentwurfs der SPD: „Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist zugleich zuständige Aufsichtsbehörde gemäß § 38 Abs. 6 Bundesdatenschutzgesetzes (…)".
551 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 8.
552 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 8.
553 Abgeordneter Streibl (FREIE WÄHLER), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 8; Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Abgeordnete *Stahl* der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte, dass nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung die Arbeit des LfD Verfassungsrang behalte, die „des Datenschutzes für den privaten Bereich" hingegen nicht.[554] Daneben würden Doppelstrukturen beibehalten, obwohl Einsparungen für andere dringend benötigte Aufgaben möglich wären und die Schnittstellen in der Datenschutzkontrolle immer größer werden würden.

Eine Verfassungsänderung wurde nicht für erforderlich gehalten, aber doch im Hinblick auf zu vermeidende künftige Debatten befürwortet.[555]

Der FDP-Abgeordnete *Bertermann* kündigte an, dass die FDP dem Entwurf der Staatsregierung zustimmen werde. So gebe es am Standort Ansbach verfestigte organisatorische Strukturen und es werde hervorragende Arbeit geleistet. Gegen die Übertragung auf den LfD spreche hingegen, dass kurzfristige, möglichst einfachgesetzliche Handlungsoptionen nicht adäquat umgesetzt werden könnten. Gleichzeitig forderte er eine personelle und sachliche „Aufrüstung" des Landesamtes.[556]

b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse

Einen Tag nach der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf wurde im federführenden Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz die Zustimmung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung mit den Stimmen der CSU und FDP empfohlen. In der Sitzung am 7. Juli 2011 gab die FDP, wie bereits schon zum Entwurf der SPD-Fraktion, kein Votum ab.[557]

c) Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion und der Staatsregierung

Die zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion und der Staatsregierung eröffnete der SPD-Abgeordnete *Arnold*.

---

554 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 9.
555 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 10 f.
556 Abgeordneter Bertermann (FDP), Plenarprotokoll Nr. 77, 25. Mai 2011, S. 12 f.
557 Drs. 16/9204, 7. Juli 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Er erklärte, dass in der Bevölkerung „eigentlich niemand“ zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Datenschutz unterscheide. Datenschutz sei eine Einheit, die Unterscheidung zwischen öffentlich und nicht-öffentlich sei „sogar schädlich“.[558] Er verwies auf die Erfahrungen mit dem „Einheitsmodell“ in Baden-Württemberg und betonte, dass auch Hessen, „das Land des Datenschutzes – dort wurde er erfunden –“, das „Einheitsmodell“ eingeführt habe.[559]

Des Weiteren stellte der SPD-Abgeordnete *Arnold* die demokratische Legitimation des Präsidenten des Landesamtes in Frage, da dieser nach dem Gesetzesentwurf der Staatsregierung von dieser ernannt werden sollte. Da der Präsident des Landesamtes unabhängig sei, bestehe die Gefahr einer Situation, in der es darauf ankomme „wie gut oder wie schlecht“ die Person des Präsidenten ist. Die SPD fordere daher eine einheitliche Lösung, wonach auch der Präsident des Landesamtes durch eine Abstimmung im Landtag legitimiert werden müsse.[560] Schließlich würde der LfD gerade durch die Bestätigung im Landtag die demokratische Legitimation erfahren, die ausreiche, um jederzeit im weisungsfreien Raum tätig zu werden.[561]

Die weiteren vom SPD-Abgeordneten *Arnold* vorgebrachten Argumente entsprachen, wie auch die im folgenden Redebeitrag der Abgeordneten *Guttenberger* von der CSU, denen, die bereits in der ersten Lesung vorgetragen worden waren. So ging die Abgeordnete *Guttenberger* noch einmal darauf ein, dass es immer „Fehlanrufungen“ in Bezug auf die zuständige Behörde geben werde, der bürokratische Aufwand aber der gleiche bleibe, ob nun eine Anrufung von München an die Außenstelle in Ansbach erfolge oder eben der LfD eine Angelegenheit an das Landesamt weiterleite.[562]

Die Abgeordnete *Stahl* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte die Vermutung auf, dass die Staatsregierung nicht den „mühsamen Weg“ über eine Verfassungsänderung habe gehen wollen und auch niemanden „vergrätzen oder verärgern“ wolle. Die Aufteilung der Datenschutzkontrolle sei dennoch nicht mehr zeitgemäß. Soweit die CSU eine Änderung der Bayerischen Verfassung in Angriff nehmen würde, um die

558 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 1 f.
559 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 2.
560 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 3.
561 Abgeordneter Arnold (SPD), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 2.
562 Abgeordnete Guttenberger (CSU), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Aufsicht zusammenzuführen, so würde die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dies unterstützen.[563]

Staatsminister *Herrmann* nutzte die Aussprache, um die vorgetragenen Argumente der CSU-Abgeordneten *Guttenberger* und des FDP-Abgeordneten *Bertermann* aus der ersten und zweiten Lesung aufzugreifen, zusammenzufassen und seine bereits bekannte Haltung nochmals zu begründen. Er schloss seinen Vortrag damit, dass die Dimension der Datenerfassung und -speicherung durch private Unternehmen und die damit verbundene Bedrohung des Schutzes der Daten der Bürger weit über die durch staatliche Stellen betriebene Datenerfassung und -speicherung hinausgehe. Daher sei es umso wichtiger, gegenüber solchen privaten Unternehmen den Datenschutz wesentlich zu stärken. Hierfür würden nun durch den Gesetzesentwurf der Staatsregierung die Voraussetzungen geschaffen.[564]

d) Verabschiedung und Inkrafttreten

Der Gesetzesentwurf wurde schließlich vom Landtag mit 89 zu 65 Stimmen angenommen und die Änderung des BayDSG trat am 1. August 2011 in Kraft.[565]

Mit dem Inkrafttreten des BayDSG 2011 wurde das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht als in organisatorischer Hinsicht unabhängige Behörde geschaffen.[566] Das BayLDA war nach Art. 34 Abs. 1 BayDSG zuständige Aufsichtsbehörde für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen. Der Präsident des BayLDA wurde nach Art. 35 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2011 von der Staatsregierung für die Dauer von fünf Jahren ernannt.

Die Regelung des Art. 29 Abs. 2 S. 1 BayDSG wonach der LfD der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags untersteht, wurde beibehalten.

---

563 Abgeordnete Stahl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 10.
564 Staatsminister Herrmann, Plenarprotokoll Nr. 81, 13. Juli 2011, S. 15 ff.
565 GVBl. 2011 S. 307.
566 Vgl. 5. Tätigkeitsbericht des BayLDA (2011/2012), S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

5. Bewertung

Betrachtet man die von den Fraktionen im Landtag gegen das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD vorgebrachten Argumente kommt man nicht um die Frage herum: „Was wäre, wenn das Landesamt für Datenschutzaufsicht nicht in Ansbach hätte gehalten werden sollen?".

Hätten die SPD-Fraktion und der am Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion und in der Debatte mitwirkende SPD-Abgeordnete *Arnold* nicht an einer Außenstelle des LfD in Ansbach festgehalten, sondern eine in jeder Hinsicht abschließende Verlagerung der Aufsicht zum LfD vorgesehen, so wäre der Entwurf der SPD schon diesbezüglich klar von den Plänen der CSU abgrenzbar gewesen. Dies war jedoch nicht der Fall und die von Staatsminister *Herrmann* geäußerte Kritik des „fürchterlichen Herumgeeieres" ist in Bezug auf den Gesetzesentwurf der SPD nicht gänzlich von der Hand zu weisen.

Selbst wenn bei der Einrichtung einer Außenstelle des LfD klare Zuständigkeitssaufteilungen geschaffen worden wären und Synergieeffekte nicht *per se* ausgeschlossen werden können, wäre doch für die in der Debatte oft bemühten Bürger (betroffenen Personen) nur schwerlich nachzuvollziehen gewesen, ob nun die Außenstelle in Ansbach oder die Dienststelle in München zuständig ist. Auch wenn dem gegebenenfalls durch eine einheitliche Kontaktstelle für die Bürger (betroffenen Personen) hätte begegnet werden können, wäre dennoch eine ganz erhebliche Infrastruktur für den Austausch zwischen Ansbach und München erforderlich gewesen.

Inwieweit hier der SPD-Abgeordnete *Arnold* seinen Wahlkreis im Blick hatte, muss offen bleiben, gleichwohl verpasste die SPD-Fraktion die Chance, einen in Gänze überzeugenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Die aufgrund des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte des Art. 33a der Bayerischen Verfassung bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zuweisung der Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen zum LfD seien an dieser Stelle außen vor gelassen, da ein Gesetzesentwurf der SPD zur Änderung der Bayerischen Verfassung gegen die Stimmen von CSU und FDP im Landtag wohl ohnehin keine Mehrheit gefunden hätte.[567]

Sollte sich die SPD-Fraktion bei ihrem Gesetzesentwurf auch von den persönlichen Motiven des Abgeordneten *Arnold* leiten haben lassen, so

---

567 Vgl. zu den Mehrheitsverhältnissen im Landtag, https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Wahlergebnisse.pdf, abgerufen am 21. Februar 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stünde sie hiermit nicht alleine. Auch von Seiten der Staatsregierung wurde mehrfach deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständige Aufsichtsbehörde schon aus regional- und strukturpolitischen Gesichtspunkten in Ansbach angesiedelt bleiben sollte. Vor diesem Hintergrund dürfte bereits im Jahr 2002 die Bestimmung der Bezirksregierung in Ansbach zur zuständigen Aufsichtsbehörde für ganz Bayern getroffen worden sein.

Die Stärkung strukturschwacher Regionen wie des Landkreises Ansbach durch die Ansiedlung von beispielsweise Behörden zählt zu den von der Staatsregierung gerne und auch heute noch bemühten Instrumenten der Infrastrukturpolitik. So erklärte etwa im Jahr 2020 der Bayerische Ministerpräsident *Söder*, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nach Ansbach verlegt werden solle.[568] Dort befindet sich bereits eine Außenstelle des Verwaltungsgerichtshofs, der hiervon abgesehen in München beheimatet ist.

Damit drängt sich die Vermutung auf, dass das in anderen Ländern für die Zusammenführung der Aufsicht unter anderem angeführte Argument der Einsparung von Kosten in Bayern gar nicht „gewollt" war bzw. jedenfalls nicht das Argument der Stärkung des strukturschwachen Raums überwiegen konnte. Das Zusammenführen der Aufsicht beim LfD bzw. die alleinige Wahrnehmung der Kontrolle durch die Dienststelle des LfD beim Landtag in München würde diese Bemühungen der Staatsregierung unterlaufen.

Allerdings berücksichtigen wohl alle Parteien in Bayern, dass die Verlagerung von Stellen im öffentlichen Dienst aus dem strukturschwachen Raum nach München grundsätzlich auf wenig Zustimmung der wahlberechtigten Bevölkerung stoßen dürfte. Ob hierin die Gründe dafür zu suchen sind, dass in dem im Jahr 2012 von, mit Ausnahme der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, allen im Landtag vertretenen Parteien gemeinsam vorgelegten Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung die Erweiterung des Aufgabenbereichs des LfD keine Erwähnung fand, muss jedoch dahinstehen.

---

568 Vgl. „Behörden-Verlagerung: 3.000 Stellen und einige Überraschungen", https://www.br.de/nachrichten/bayern/behoerden-verlagerung-3-000-stellen-und-einige-ueberraschungen,RndTAwg, abgerufen am 28. Juni 2020 und hierzu auch „Widerstand gegen Söders Umzugspläne", https://www.sueddeutsche.de/bayern/ansbach-muenchen-verwaltungsgerichtshof-markus-soeder-richter-1.4787179, u.a. Kritik an der Ankündigung Söders in Bezug darauf, dass der Verwaltungsgerichtshof keine nachgeordnete und weisungsgebundene Behörde sei, abgerufen am 28. Juni 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ob mit der Entscheidung für die Beibehaltung der Zweiteilung der Aufsicht eine Verschlechterung des Datenschutzniveaus in Bayern im Vergleich der Länder einherging bzw. einhergeht, muss mangels Vergleichbarkeit, auch aufgrund der unterschiedlichen personellen Ausstattung in den Ländern, offen bleiben.[569] Auf die Argumente, die in den anderen Ländern bzw. in der Rechtswissenschaft in Bezug auf das Für und Wider des Zusammenführens der Aufsicht angeführt werden, wird unter Kapitel E. eingegangen.

6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2011 – 2018)

Wie bereits ausgeführt, hatte sich der LfD *Petri* bereits in seinem ersten Tätigkeitsbericht im Jahr 2009 in Bezug auf die Reformbedürftigkeit der Datenschutzaufsicht deutlich positioniert: „(…) jenseits von europa- und verfassungsrechtlichen Fragen der Unabhängigkeit der jeweiligen Kontrollbehörde ist es nur schwer verständlich, warum der Bürger sich in der Rechtsmaterie Datenschutz an verschiedene Datenschutzbehörden wenden soll, zumal diese Zuständigkeitsabgrenzung mit einem erheblichen Mehraufwand an Personal bezahlt wird.“.[570]

Im darauffolgenden 24. Tätigkeitsbericht äußerte sich der LfD *Petri* dann „neutraler“ und erklärte, dass in Reaktion auf die Entscheidung des EuGH „zwei Wege“ in Betracht kommen würden. Zum einen die Umwandlung des Landesamtes und zum anderen, aufgrund der „bereits bestehenden vielfältigen Aufgabenüberschneidungen“, die Eingliederung des Landesamtes beim LfD, „ggf. unter Beibehaltung beider Standorte“.[571]

Aufgrund der doch deutlichen Positionierung des LfD im Jahr 2009 ist davon auszugehen, dass sich dieser gegenüber Staatsregierung und Landtag für das Zusammenführen der Aufsicht stark gemacht haben dürfte. Hierbei dürfte der LfD jedoch keinen „Machtzuwachs“ im Sinn gehabt haben, sondern sich unter anderem an der Entwicklung bzw. Struktur der Aufsicht in den anderen Ländern orientiert haben. Auch dürften hierbei die vom LfD in früherer Tätigkeit in Berlin und Schleswig-Holstein gemachten Erfahrungen eine Rolle gespielt haben. Dort war seit 1995 bzw.

---

569 Vgl. Schütz, in: Roßnagel/Friedewald/Hansen, Die Fortentwicklung des Datenschutzes, S. 251 ff.

570 23. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/2100, 1. Dezember 2009, S. 11.

571 24. Tätigkeitsbericht des LfD, Drs. 16/6336, 1. Dezember 2010, S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

2000 die Aufsicht beim LfD bzw. dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz zusammengefasst.

XI. Bayerisches Datenschutzgesetz 2018

Der bayerische Gesetzgeber sah sich aufgrund der Verabschiedung der DSGVO, die am 25. Mai 2016 in Kraft trat, vor neue Herausforderungen gestellt.

In Hinblick auf den Anpassungsbedarf des BayDSG 2011 an die DSGVO hielt die Staatsregierung eine grundlegende Neukonzeption des BayDSG für erforderlich.[572] Der Gestaltungsspielraum war dabei aufgrund des Charakters der DSGVO als Verordnung in Abgrenzung zur Richtlinie 95/46/EG eingeschränkt. Von den in der DSGVO vorgesehen Öffnungsklauseln wollte die Staatsregierung jedoch „umfangreich" Gebrauch machen und „Spielräume" nutzen, um „bewährte Grundfunktionen- und Strukturen" des bislang in Bayern geltenden Datenschutzrechts zu bewahren.[573]

1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Im Hinblick auf die Einrichtung von Aufsichtsbehörden trifft die DSGVO, wie bereits in Kapitel C. ausgeführt, weitreichende Vorgaben. Durch diese sollen die Bedeutung der Aufsichtstätigkeit hervorgehoben und die Aufsichtsbehörden gestärkt werden. An dieser Stelle sei nur Art. 51 Abs. 1 DSGVO erwähnt, nach dem jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere unabhängige Behörden für die Überwachung der Anwendung der DSGVO vorsehen muss. Wie die Begründung des Gesetzesentwurfs zeigt, war sich die Staatsregierung des Regelungsauftrags bewusst, der aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland auch sie getroffen hatte.[574]

So nimmt dann auch Art. 15 des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung Bezug auf die Art. 51 bis 58 DSGVO. So war der LfD als die zuständige

572 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 3.

573 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 3, dies sollte insbesondere für die Vorschriften über die Verantwortung bei Datenübermittlungen (Art. 5), automatisierte Abrufverfahren und gemeinsame Verfahren (Art. 7), das Datengeheimnis (Art. 11), Ordnungswidrigkeiten und Strafvorschriften (Art. 23), die Videoüberwachung (Art. 24) und das allgemeine Auskunftsrecht (Art. 39) gelten.

574 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 51 DSGVO vorgesehen und sollte die Einhaltung des BayDSG und anderer Vorschriften über den Datenschutz bei den öffentlichen Stellen überwachen.

Hiervon abgesehen sollte sich in Bezug auf die Institution des LfD nur wenig ändern. Die Datenschutzkommission, geregelt in Art. 17 des Gesetzesentwurfs, sollte auch hinsichtlich der Zusammensetzung weiter bestehen bleiben. Die Staatsregierung hob in der Begründung des Gesetzesentwurfs zur Datenschutzkommission hervor, dass sowohl die DSGVO als auch die Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz zwar die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde fordern würden, aber von Regelungen absehen würden, die die Verankerung der Datenschutzkontrollbehörden zwischen den Staatsgewalten näher ausgestalten.[575] Dies sei aber gerade im öffentlichen Bereich auch zur Absicherung der parlamentarisch-demokratischen Legitimation der Aufsicht geboten. Der von der DSGVO hier eröffnete „Spielraum" solle genutzt werden, um die „bewährte Institution" der Datenschutzkommission beizubehalten.[576]

Das bislang in Art. 34 des BayDSG geregelte Landesamt für Datenschutzaufsicht sollte nun in Art. 18 geregelt werden. Das BayLDA sollte danach die Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 51 DSGVO und nach § 40 des BDSG für die nicht öffentlichen Stellen werden. Der Sitz in Ansbach sollte beibehalten werden. Nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfs sollte der Präsident des Landesamtes, wie schon bislang nach Art. 35 Abs. 1 S. 2 BayDSG, wiederernannt werden können, ohne dass eine Begrenzung der Wiederernennungsmöglichkeit vorgesehen war. Dies sei, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, auch im Hinblick auf eine effektive Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und der hierfür erforderlichen Expertise und Vernetzung von Vorteil.[577] Eine Begrenzung der Wiederernennungsmöglichkeit sei auch schon aufgrund der restriktiven materiellen Ernennungsvoraussetzungen nicht geboten. Begründet wurde dies auch damit, dass die Kriterien der Ernennung regelmäßig Bewerber erwarten lassen würden, die über eine „fortgeschrittene Berufsbiographie" verfügen. Aufgrunddessen sei die Gesamtamtszeit der Präsidenten schon

---

575 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40; Richtlinie 2016/680 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 Strafverfolgung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

576 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40.

577 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

durch ihr Lebensalter und die beamtenrechtlichen Ruhestandsregelungen begrenzt.[578]

Festhalten lässt sich, dass die Staatsregierung im Gesetzesentwurf die vorhandene Struktur der Aufsichtsbehörden beibehielt. Nach Einschätzung der Staatsregierung gab die DSGVO keinen Anlass, etwas an den „bewährten Zuständigkeitsstrukturen der Datenschutzkontrolle in Bayern" zu ändern.[579]

a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

In der ersten Lesung hob Staatssekretär *Eck* den erheblichen Anpassungsbedarf durch die DSGVO hervor. Die Neufassung des Datenschutzgesetzes sowie die Anpassung weiterer 23 Landesgesetze stelle das „bisher weitreichendste Reformwerk" für das Datenschutzrecht in Bayern dar. Dabei betonte er, dass in Bayern bereits ein hohes Datenschutzniveau mit passgenauen Regelungen bestehe. Diese „gut eingespielten" Grundfunktionen lohne es „aufrechtzuerhalten und zu bewahren", exemplarisch hierfür nannte er die Datenschutzkommission.[580]

Die SPD-Abgeordnete *Ritter* begrüßte den Gesetzesentwurf der Staatsregierung. Dieser stelle eine „solide" Basis für die weitere Beratung in den Ausschüssen dar. Er betonte, dass die Beibehaltung der bisherigen Strukturen der Datenschutzkontrolle, gerade auch der Datenschutzkommission, von Seiten der SPD „positiv bewertet" werde.[581]

Die Abgeordnete *Osgyan* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wies darauf hin, dass die Aufsichtsbehörden aufgrund der mit der DSGVO zugewiesenen Aufgaben eine personelle und finanzielle Aufstockung benötigen würden.[582]

In diesem Zusammenhang ging sie auch auf die Zweiteilung der Datenschutzaufsicht in Bayern ein. Sie kritisierte, dass die Aufteilung in zwei Behörden für den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Bereich nicht den „Geist der Grundverordnung" atme. Durch die Aufteilung würden „Doppelstrukturen zementiert" und der Gesetzgeber sei gefordert, hier

578 Drs, 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 41.
579 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 39.
580 Staatssekretär Eck, Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 1 f.
581 Abgeordneter Ritter (SPD), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 3 f.
582 Abgeordnete Osgyan (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

„ebenfalls nachzulegen". Dementsprechend würde die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Zusammenlegung der Behörden fordern.[583]

b) Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN griff die von der Abgeordneten *Osgyan* vorgebrachte Forderung nach einem Zusammenführen der Aufsicht in der zweiten Lesung nicht auf. Die Abgeordnete *Schulze* von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wiederholte allerdings, dass die Datenschutzbehörden gut ausgestattet werden müssten, damit diese die Umsetzung der DSGVO meistern könnten. Dies sicherzustellen sei eine der „größten Aufgaben" im Landtag in den kommenden Jahren und müsse „massiv" angepackt werden.[584]

Staatssekretär *Eck* erklärte hierzu, dass in den „letzten beiden Haushalten" die Aufsichtsbehörden aufgerüstet und mehr Mittel zur Verfügung gestellt worden seien.[585]

Insgesamt bestand auch in der zweiten Lesung weitestgehend Einigkeit hinsichtlich des Gesetzesentwurfs, was Staatssekretär *Eck* dahingehend kommentierte, dass die Parteien „in die gleiche Richtung marschieren" würden.[586]

Dementsprechend wurde der Gesetzesentwurf mit den Stimmen der CSU-Fraktion, der SPD-Fraktion und der Abgeordneten der FREIEN WÄHLER angenommen.[587]

583 Abgeordnete Osgyan (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 11.
584 Abgeordnete Schulze (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 11.
585 Staatssekretär Eck, Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 12.
586 Staatssekretär Eck, Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 12.
587 Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthielt sich bei der Abstimmung, da der Gesetzesentwurf teilweise nicht in die „Richtung" gehe, die die DSGVO weise, vgl. Abgeordnete Schulze, Plenarprotokoll Nr. 131, 25. Januar 2018, S. 10; BayDSG, 15. Mai 2018, GVBl. S. 230.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Verabschiedung und Inkrafttreten

Das BayDSG 2018 vom 15. Mai 2018 trat am 25. Mai 2018 in Kraft.[588] Der LfD überwacht gemäß Art. 15 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen.

Der LfD wird durch die gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 gebildete Datenschutzkommission unterstützt.

Das BayLDA ist nach Art. 18 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständig.

3. Bewertung

Die Frage der Datenschutzaufsicht spielte bei der Anpassung des BayDSG an die DSGVO im Jahr 2018 eine weitaus geringere Rolle als dies noch bei vorangehenden Änderungen des bayerischen Datenschutzgesetzes der Fall gewesen war. Lediglich vereinzelt, etwa aus den Reihen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wurde die Gesetzesreform zum Anlass genommen, das Zusammenführen der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zu fordern. Soweit dies mit dem „Geist der Grundverordnung" begründet wurde, lassen bereits die Ausführungen unter Kapitel C. deutlich erkennen, dass aus der DSGVO unter anderem nicht hervorgeht, dass die Aufsicht allein durch eine Aufsichtsbehörde im Mitgliedstaat zu erfolgen hat. Auch kennt die DSGVO durchaus eine Differenzierung zwischen der Verarbeitung durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen. Schließlich dürfte die DSGVO wohl auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 3 EUV den Mitgliedstaaten keine weitergehenden Vorgaben zur Organisation der Aufsicht machen wollen.

Hervorzuheben ist, dass Art. 15 Abs. 1 S. 1 BayDSG 2018 weiterhin dem LfD die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei öffentlichen Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen, überträgt, obwohl diese nach Art. 1 Abs. 3 BayDSG 2018 den Anforderungen für nicht-öffentliche Stellen unterliegen.[589]

Auf weitergehende Ausführungen wird an dieser Stelle verzichtet, da unter Kapitel C. die Organisation der Datenschutzaufsicht in der Bundes-

588 Vgl. Art. 40 Abs. 1 BayDSG 2018; GVBl. S. 230.

589 Vgl. hierzu: Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 25. AL, Art. 15, Rn. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

republik Deutschland unter der DSGVO, in die sich die Aufsicht in Bayern einfügt, behandelt wird.

4. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2018 – 2020)

Der LfD *Petri* berichtete im 28. Tätigkeitsbericht, dass er das Gesetzgebungsverfahren zum BayDSG intensiv begleitet habe.[590] Im 27. Tätigkeitsbericht hatte er bereits hervorgehoben, dass er aufgrund der durch die DSGVO zugewiesenen Kompetenzen zu einer Datenschutzaufsichtsbehörde mit entsprechenden Weisungs- und Verbotsbefugnissen umgestaltet werde.[591]

Die Zweiteilung der Aufsicht über öffentliche und nicht-öffentliche Stellen kommentierte er nur feststellend dahingehend, dass Bayern an dieser festhalte.[592]

XII. Ergebnis: Der „bayerische Weg" in der Datenschutzaufsicht

Vorstehend wurde die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern aufgezeigt. Besonderer Fokus wurde dabei auf die bayerischen „Besonderheiten" des Beirats beim LfD und die Zweiteilung der Datenschutzaufsicht gelegt (zum Beirat vergleiche auch nachfolgenden Exkurs). Die Einbindung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V. (bzw. später als TÜV SÜD AG) wurde nicht vertieft behandelt, da bereits mit der RL 95/46/EG festgelegt wurde, dass die Aufsicht über die Verarbeitung zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Aufsicht (allein) durch staatliche Stellen erfolgen muss. Eine Übertragung der Aufsicht an nicht-staatliche Stellen oder die Einbindung von privatwirtschaftlichen Stellen, wie etwa der TÜV SÜD AG, muss ausscheiden und ist daher auch für die Frage der Zukunft der Datenschutzaufsicht nicht von Bedeutung.

Die Zweiteilung der Datenschutzaufsicht in Bayern soll im Weiteren aufgegriffen und der Frage zu Grunde gelegt werden, ob die Organisation der Aufsicht in Bayern Ausgangspunkt für die zukünftige Ausgestaltung

590 28. Tätigkeitsbericht des LfD, 20. Mai 2019, S. 14.
591 27. Tätigkeitsbericht des LfD, 31. Januar 2017, S. 18.
592 Petri, Neues Bayerisches Datenschutzrecht verabschiedet, ZD-Aktuell 2018, 06237.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Aufsicht in der Bundesrepublik Deutschland in Zeiten einer fortschreitenden Harmonisierung des Datenschutzrechts und der Datenschutzaufsicht in der Europäischen Union sein kann.

XIII. Exkurs: Der Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz/Die Datenschutzkommission

Wie bereits ausgeführt, stellte die Einrichtung eines Beirats beim LfD in den Jahren der ersten Landesdatenschutzgesetze eine „bayerische Besonderheit" dar.[593]

Später jedoch übernahmen zwei der „neuen" Bundesländer die Institution eines Beirats beim LfD. Daneben findet sich in Rheinland-Pfalz eine Einrichtung, die heute nicht nur denselben Titel trägt wie die Datenschutzkommission nach Art. 17 BayDSG 2018, sondern bereits ab 1991 als Kommission beim LfD Rheinland-Pfalz dieselben Aufgaben wahrnahm wie der damalige Beirat beim LfD in Bayern. Dass heute in Bezug auf die Datenschutzkommission wohl nicht mehr von einer „bayerischen Besonderheit" gesprochen werden kann, soll die Darstellung der vergleichbaren Institutionen in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern zeigen.

Auch wenn vorangehend bereits im Rahmen der Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern auf den Beirat beim BayLfD eingegangen wurde, soll auch dieser und die Entwicklung hin zur Datenschutzkommission nach Art. 17 BayDSG 2018 nachfolgend in gebotener Kürze dargestellt werden.

1. Bayern

Erste Überlegungen zur Einrichtung eines Beirats beim LfD wurden von der Staatsregierung bereits bei der Entwicklung des Gesetzesentwurfs für das dann 1978 verabschiedete erste BayDSG angestellt.[594] Im Gesetzgebungsverfahren dokumentiert finden sich Überlegungen zur Einrichtung eines Beirates jedoch erstmalig bei der Wortmeldung des CSU-Abgeordne-

593 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 29 BayDSG, S. 154.

594 So jedenfalls die bay. Staatsregierung in der Äußerung zur gutachterlichen Stellungnahme des Senats, Drs. 264/77, 25. November 1977.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ten *Will* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der FDP-Abgeordneten *Zech* und *Jaeger* im Jahr 1977.[595]

Der CSU-Abgeordnete *Will* erklärte in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, nachdem er darauf hingewiesen hatte, dass es sich hierbei um seine persönliche Meinung handele, dass der nach dem Gesetzesentwurf einzurichtende LfD die parlamentarische Mitverantwortung an seiner Seite benötigen würde.[596] Es müsse daher zumindest überlegt werden, ob nicht ein Beirat beim LfD eingerichtet werden müsse. Dies begründete er auch damit, dass es „zu wenig sei", wenn der LfD nur einmal im Jahr im Parlament über festgestellte Vergehen im Bereich des Datenschutzes berichte. Daneben werde den Bürgern durch die Mitverantwortung des Parlaments eine „noch größere Sicherheit gewährleistet".[597]

Dass der Abgeordnete *Will* sich gerade für die Einrichtung eines Beirats aussprach, geht auf den EDV-Beirat nach dem Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG) von 1970 zurück.[598] So nahm er in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung ausdrücklich auf den EDV-Beirat Bezug und regte die Prüfung der Einrichtung eines Beirat beim LfD, „wie wir einen EDV-Beirat" haben, an.[599] Der EDV-Beirat wurde nach Art. 5 Abs. 1 EDVG 1970 beim Landesamt für Datenverarbeitung gebildet und hatte die Aufgabe in fachlichen, organisatorischen und technischen Fragen zu beraten. Der EDV-Beirat bestand aus fünfzehn Mitgliedern, wovon die Staatsregierung fünf Mitglieder (darunter einen Hochschullehrer), der Landtag aus seiner Mitte fünf Mitglieder, der Senat ein Mitglied, die drei kommunalen Spitzenverbände je ein Mitglied und das Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge auf Vorschlag der seiner Aufsicht unterstehenden Sozialversicherungsträger jeweils ein Mitglied bestellten.[600]

Der Senat griff die Forderung des CSU-Abgeordneten *Will*, ohne auf diesen Bezug zu nehmen, in seiner gutachterlichen Stellungnahme auf, und erklärte, dass es „im Hinblick auf die allgemeine Bedeutung des Datenschutzes und auf die Auswirkungen von Maßnahmen zur Sicherung

595 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 85, 12. Juli 1977, S. 4599.
596 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4779.
597 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll Nr. 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4779.
598 EDVG, 12. Oktober 1970, GVBl. S. 457, vgl. dort Art. 5.
599 Vgl. Plenarprotokoll Nr. 8/88, 18. Oktober 1977, S. 4779, „[…] es müsste zumindest überlegt werden, wieweit wir – ebenso wie wir einen EDV-Beirat haben – auch einen Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz haben müssen".
600 Vgl. EDVG 1970, Art. 5 Abs. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des Datenschutzes im Einzelfall" nach Auffassung des Senats geboten wäre, den LfD durch eine „beratende Einrichtung" zu unterstützen.[601] Der Senat schlug nicht nur konkret die Einrichtung eines Beirats vor, sondern äußerte sich auch zur personellen Zusammensetzung des Beirats. Dieser sollte sich danach aus Vertretern des Landtags, des Senats, der Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände zusammensetzen.[602]

Die Staatsregierung erklärte, von der ursprünglich in Betracht gezogenen Einrichtung eines Beirats Abstand genommen zu haben, um im Interesse „einer Überschaubarkeit der Verwaltung nicht zusätzliche Gremien einzurichten". Jedoch werde diese Frage aufgrund der Empfehlung des Senats „noch einmal" eingehend geprüft werden.[603]

Der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen erklärte dann im Januar 1978 die Zustimmung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung unter der Maßgabe, dass beim LfD ein Beirat gebildet werde.[604] Dieser sollte nach einem in das bayerische Datenschutzgesetz einzufügenden Art. 28a Abs. 1 aus neun Mitgliedern bestehen. Von diesen sollten fünf Mitglieder vom Landtag und jeweils ein Mitglied vom Senat, der Staatsregierung, den kommunalen Spitzenverbänden und vom Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger bestellt werden.[605]

Beabsichtigt war, den Beirat „einerseits möglichst klein" zu halten, aber andererseits so auszugestalten, dass die Zahl der Beiräte aus der Mitte des Landtags auch die Mitarbeit der F.D.P. ermöglichen würde.[606] Aufgrund der wechselnden Zusammensetzung des Landtags wurde auf die Aufnahme einer Bestimmung, wonach jede im Landtag vertretene Partei mindestens einen Sitz im Beirat erhalten solle, verzichtet. Der Abgeordnete *Regensburger* erklärte jedoch für die CSU-Fraktion, dass auch den Abgeordneten der F.D.P. die Mitwirkung im Beirat ermöglicht werden würde.[607] Die Aufgabe des Beirats wurde nach dem vom Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen vorgeschlagenen Art. 28a Abs. 3 als „Unter-

601 Sen-Drs. 251/77 (zu Sen-Drs 214/77, 241/77), 10. November 1977.
602 Sen-Drs. 241/77, 3. November 1977, zu Art. 27, 28 und 29, S. 3.
603 Sen-Drs. 264/77, 25. November 1977, zu Art. 27, 28 und 29.
604 Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.
605 Drs. 8/7238, 18. Januar 1978.
606 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5552.
607 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554: er sei „durch die Gesamtfraktion legitimiert (…), diese Erklärung abzugeben".

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stützung des Landesbeauftragten in seiner Arbeit“ definiert.[608] Der CSU-Abgeordnete *Will* erklärte in der zweiten Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz im Hinblick auf die Aufgabe des Beirats, dieser habe „den Bürger aus bedrängenden Datengittern zu befreien und letzten Endes den Computer-Analphabetismus systematisch abzubauen“.[609]

Nach dem abschließenden Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen im April 1978 sollte der vorgeschlagene Art. 28a als Art. 29 unter Maßgabe weiterer, vor allem redaktioneller, Änderungen in den Gesetzesentwurf der Staatsregierung aufgenommen werden.[610] Allerdings wurde in der zweiten Beratung im Ausschuss die Frage der Zusammensetzung des Beirats weiter diskutiert. Dies ging insbesondere auf eine Eingabe des Verbandes Freier Berufe in Bayern e.V. zurück, mit der eine Erweiterung des Beirats um einen Vertreter der freien Berufe beabsichtigt war.[611]

Der CSU-Abgeordnete *Regensburger* führte als Berichterstatter über die Beratungen im Ausschuss aus, dass dort übereinstimmend die Auffassung vertreten worden sei, dass die Aufnahme eines Vertreters der freien Berufe der Systematik des Gesetzes nicht gerecht werden würde. Da sich das BayDSG ausschließlich mit dem Datenschutz in der öffentlichen Verwaltung befasse, sollten dementsprechend im Beirat auch nur Vertreter der öffentlichen Verwaltung tätig sein. Schließlich sei man übereingekommen, dass die Interessen der Bürger, und damit auch der Vertreter der freien Berufe, durch die Beteiligung von fünf Mitgliedern des Landtags und dem Mitglied des Senats ausreichend im Beirat vertreten werden würden.[612]

Dies hielt den CSU-Abgeordneten *Regensburger* allerdings nicht davon ab, nur eine Woche nach den Beratungen im Ausschuss in der zweiten Lesung zum Gesetzesentwurf im Namen der CSU-Fraktion einen Abänderungsantrag zu stellen, wonach ein Vertreter des Verbandes der Freien Berufe e.V. in den Beirat aufgenommen werden sollte.[613]

---

608 Zu diesem Absatz Drs. 8/7238, 18. November 1978.
609 Abgeordneter Will (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5553.
610 Drs. 8/7899, 18. April 1978.
611 Vgl. Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
612 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5554.
613 Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5558.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Dies führte zu erheblichem Protest von Seiten der SPD-Fraktion. Sowohl der Abgeordnete *Heiden* als auch der Abgeordnete *Kamm* vermuteten, dass hier Bemühungen von Lobby-Gruppen, insbesondere der „Ärztelobby" nachgegeben worden sei.[614] Der Abgeordnete *Heiden* kritisierte, dass der Beirat in den Beratungen im Ausschuss „bewusst kleingehalten" worden sei und aber durch die Aufnahme eines Vertreters des Verbandes der Freien Berufe e.V. ein Präzedenzfall geschaffen werde, auf den sich weitere Verbände berufen würden.[615] In der Folge wäre der Beirat dann nicht länger arbeitsfähig, da er zu schwerfällig werden würde. Wie schon der Abgeordnete *Will* in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung auf den EDV-Beirat Bezug genommen hatte, bezog sich nun auch der Abgeordnete *Heiden* auf den EDV-Beirat – mit fünfzehn Mitgliedern – als Beispiel für einen Ausschuss, der nur „sehr schwer zu bewegen" sei.[616]

Der CSU-Abgeordnete *Regensburger* erwiderte, dass die Arbeit des Beirats nicht dadurch beeinträchtigt werde, dass dieser statt neun nun elf Mitglieder umfassen solle – neben der Aufnahme eines Vertreters des Verbandes der Freien Berufe e.V. sollte auch die Zahl der vom Landtag bestellten Mitglieder auf sechs erhöht werden.

Er begründete den dem Änderungsantrag zu Grunde liegenden Meinungsumschwung – sowohl bei der CSU-Fraktion als auch bei ihm selbst – damit, dass die Fraktion weiter beraten habe.[617] Der Verband der Freien Berufe e.V. habe seine Eingabe damit begründet, dass es gerade die Mitglieder des Verbandes seien, die Daten an die öffentliche Verwaltung „liefern" würden. Auch wenn das BayDSG nur für die öffentliche Verwaltung gelte, sei die CSU-Fraktion in der weiteren Beratung zum Schluss gekommen, dass „es vertretbar, vielleicht sogar nützlich" sei, einen Vertreter dieser Berufe im Beirat zu haben. Dieser Vertreter könne die Bürger,

---

614 Abgeordnete Heiden/ Kamm (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5559.

615 Er nannte exemplarisch den Bauernverband oder den DGB, vgl. Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

616 Abgeordnete Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5559; zur Zusammensetzung des EDV-Beirats vgl. Art. 5 EDVG, GVBl. S. 457; vor diesem Hintergrund fraglich, daher auch die Bewertung von Mitrou, die die fehlende Vertretung von technischem Sachverstand kritisiert und ein größeres Spektrum von sozialen Interessen fordert, Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 69.

617 Vgl. Abgeordneter Regensburger (CSU), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560: „jeder sollte, solange es geht, weiter überlegen, ob er nicht doch noch zu einer besseren Einsicht kommt".

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„die ihm zunächst seine Daten anvertrauen, die er dann weiterzugeben hat", unmittelbar vertreten. Man habe sich daher „den Vorstellungen des Verbandes Freier Berufe angeschlossen".[618]

Der Abgeordnete *Zech* der F.D.P. erklärte, man sei eigentlich immer bereit gewesen, „den Belangen der freien Berufe" Rechnung zu tragen, sei aber im Hinblick auf die im Ausschuss vorgebrachten Argumente, wonach eine Aufnahme von Vertretern des Verbandes in den Beirat aus systematischen Gründen ausscheide, vom „juristischen Sachverstand der Staatsregierung vielleicht ein wenig zu sehr beeindruckt" gewesen.[619] Mit Blick auf den Änderungsantrag der CSU-Fraktion erklärte er, „wenn man aber darüber nachdenkt", würde einem doch klar werden, wie eng die Bereiche der Wirtschaft (und damit die freien Berufe als Teil dieser) und die öffentliche Verwaltung „verzahnt" seien, da die Daten „von einem Bereich in den anderen hinübergelangen".[620]

Der SPD-Abgeordnete *Heiden* ging abschließend darauf ein, dass es gerade der CSU-Abgeordnete *Regensburger* gewesen sei, der im Ausschuss vorgebracht habe, dass die Belange der Verbände bereits durch die vom Landtag aus dessen Mitte bestellten Mitglieder vertreten werden würden. Er stellte konsterniert fest, dass die CSU aufgrund der Mehrheit im Landtag so verfahren könne „wie sie wolle", warnte aber dringend vor einer Erweiterung des Beirats, da dies der Arbeit insgesamt nicht diene.[621]

Ungeachtet dessen nutzte die CSU-Fraktion ihre Landtagsmehrheit und nahm den Änderungsantrag an. Damit bestand der mit Art. 29 ins BayDSG 1978 aufgenommene Beirat aus elf Mitgliedern.

Die Aufgabe des Beirats lag nach Art. 29 Abs. 3 BayDSG 1978 in der Unterstützung des LfD in seiner Arbeit. Hierzu zählte, dass der Beirat dem LfD bei „unpopulären Maßnahmen" gegen den Willen eines wichtigen Organs „Rückendeckung" geben sollte.[622] Damit einhergehend sollten sich die Beiratsmitglieder in ihren Organen für die Tätigkeit des LfD einsetzen.

---

618 Abgeordneter Regensburger, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

619 Abgeordneter Zech, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560 f.

620 Abgeordneter Zech, Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560 f.; ob der Abgeordnete Zech hierbei die von der CSU-Fraktion zugesagte Mitwirkung im Beirat oder die eigene Wählerschaft vor Augen hatte, dürfte ungeklärt bleiben – zu Gute gehalten werden muss ihm dabei, dass er, wie er selbst erklärte, als „Nichtjurist", auf die juristische Einschätzung seiner Parteikollegen vertraut haben dürfte, vgl. a.a.O.

621 Abgeordneter Heiden (SPD), Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5561.

622 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 29, Ziff. 3, S. 155.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Beirat sollte es vermeiden „Gegenpositionen" zum LfD zu beziehen oder diesen in seinem Aufgabenbereich zu „neutralisieren".[623]

Sowohl bei der Novellierung des BayDSG 1978 im Jahr 1993 als auch mit den Anpassungen im Jahr 1998 wurde am Beirat, ohne Änderung der diesem zu Grunde liegenden Regelungen, festgehalten. Diese fanden sich allerdings nunmehr in Art. 33 BayDSG.[624]

Zu einer Änderung der Zusammensetzung des Beirats kam es im Jahr 1999, als aufgrund der Abschaffung des Senats die Zahl der Mitglieder des Beirats auf zehn Mitglieder reduziert wurde, da das noch nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 1998 vom Senat bestellte Mitglied des Beirats „ersatzlos" gestrichen wurde.[625]

Zu weiteren Neuerungen beim Beirat kam es im Rahmen der Umsetzung der RL 95/46/EG im BayDSG im Jahr 2000. Der CSU-Abgeordnete *Brosch* erklärte in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung – der keine Änderungen beim Beirat vorsah –, dass innerhalb der CSU diskutiert werde, den Datenschutzbeirat zum Landtag zu verlagern und in eine Datenschutzkommission zu überführen.[626] Da der LfD beim Landtag angesiedelt sei, solle auch die „Kontrollkommission" beim Landtag angesiedelt werden.[627]

Im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen wurde dies weiter diskutiert und schließlich eine entsprechende Beschlussempfehlung aufgenommen.[628] So sollte nicht länger ein Beirat beim LfD, sondern eine Datenschutzkommission beim Landtag gebildet werden.

Die Zusammensetzung wie auch die Anzahl von zehn Mitgliedern sollte beibehalten werden. Allerdings sollten die vom Landtag aus dessen Mitte bestellten Mitglieder nach der Stärke der Fraktionen unter Anwendung des d`Hondtschen Verfahrens bestimmt werden.

---

623 Schweinoch/Geiger, Bayerisches Datenschutzgesetz, Erl. Art. 29, Ziff. 3, S. 155 f; zum Beirat als Alternative zur parlamentarischen Anbindung des LfD vgl. kritisch Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, S. 69.

624 BayDSG vom 23. Juli 1993, GVBl S. 498, geändert durch § 6 des Gesetzes vom 10. Juli 1998, GVBl. S. 385.

625 Vgl. § 13 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats vom
16. Dezember 1999, GVBl. S. 521.

626 Vgl. Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des BayDSG, Drs. 14/3327, 4. April 2000.

627 Abgeordneter Brosch (CSU), Plenarprotokoll Nr. 14/39, 14. April 2000, S. 2672.

628 Drs. 14/4401, 26. September 2000.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Nachdem die F.D.P.-Abgeordneten aufgrund der Regelungen des ersten BayDSG 1978 noch auf die Zusage der CSU-Fraktion vertrauen mussten, im Beirat beim LfD mitwirken zu dürfen, sollte nun auch festgelegt werden, dass für im Landtag vertretene Fraktionen, die unter Anwendung des Berechnungsverfahrens nicht durch ein Mitglied in der Datenschutzkommission vertreten wären, ein weiteres Mitglied bestellt werden kann.[629]

Die Empfehlungen des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen wurden im Landtag, insbesondere ohne überraschende Änderungsanträge von Seiten der CSU-Fraktion, übernommen.[630] Damit wurde aus dem Beirat beim LfD die beim Landtag angesiedelte Datenschutzkommission.

In den folgenden Jahren wurde Art. 33 BayDSG 2000 nur redaktionell angepasst, bis es dann im Jahr 2009 zu einer weiteren inhaltlichen Änderung kam. So wurde nicht länger das d`Hondtsche Verfahren, sondern nach Art. 33 Abs. 1 S. 3 BayDSG 2009 das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zur Bestimmung der Mitglieder aus der Mitte des Landtags angewandt.[631]

Auch bei der Anpassung des BayDSG an die DSGVO wurde die Institution der Datenschutzkommission beibehalten. Dabei war man sich, wie die Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung zeigt, der Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde bewusst, sah aber in der Einrichtung der Datenschutzkommission keinen Verstoß gegen die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde. So würden sich in der DSGVO keine Regelungen finden, die „die gerade im öffentlichen Bereich" zur Absicherung der parlamentarisch-demokratischen Legitimation gebotene

629 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen,
Drs. 14/4401, 26. September 2000; hiervon „profitierte" im Jahr 2000 die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vgl. Abgeordneter König, Plenarprotokoll Nr. 14/48, 18. Oktober 2000, S. 3295.

630 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes vom 25. Oktober 2000, GVBl. S. 752.

631 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes vom 2. April 2009, GVBl. S. 49; dies war bereits im Koalitionsvertrag zwischen CSU und FDP vereinbart worden, allerdings erfolgte die Änderung erst auf Gesetzesinitiative der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FREIE WÄHLER, die jedoch ihren eigenen Gesetzesentwurf ablehnten, nachdem sich im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts-, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz die Koalitionsparteien CSU und FDP damit durchgesetzt hatten, dass erst die Vertreter des 17. Landtags nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers bestimmt werden sollten, vgl. Drs. 16/605, 19. Februar 2009, Plenarprotokoll Nr. 15, 26. März 2009.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verankerung der Aufsichtsbehörden „zwischen den Staatsgewalten" näher ausgestalte.[632] Dieser Spielraum solle genutzt werden, um die „bewährte" Institution der Datenschutzkommission beizubehalten.[633] Jedoch sollten zur Wahrung der völligen Unabhängigkeit, so die Staatsregierung, die noch nach Art. 33 Abs. 5 BayDSG 2009 für den LfD bestehenden „Beteiligungs- und Informationspflichten" in Unterrichtungsbefugnisse „umgestaltet" werden.[634]

Am Aufgabenbereich der Datenschutzkommission sollte festgehalten werden. Allerdings wurde dies nunmehr statt bislang in Art. 33 Abs. 3 S. 1 BayDSG 2009 durch Normierung im ersten Satz des Art. 17 zur Regelung der Datenschutzkommission im BayDSG 2018 besonders hervorgehoben: „Der Landtag bildet zur Unterstützung des Landesbeauftragten eine Datenschutzkommission".[635] Daneben sollte „im Interesse der Verfahrensvereinfachung" die Amtsdauer aller Mitglieder der Datenschutzkommission an die parlamentarische Wahlperiode angeglichen werden.[636] Zwar waren zuvor schon die Mitglieder der Datenschutzkommission nach Art. 33 Abs. 2 BayDSG 2009 für fünf Jahre bestellt worden, nur für die Mitglieder des Landtags galt jedoch, dass diese für die Wahldauer des Landtags bestellt waren.

Nicht nur die Staatsregierung wollte an der Datenschutzkommission festhalten, auch der Abgeordnete *Ritter* von der SPD begrüßte, dass zum einen die „bisherigen Strukturen der unabhängigen Kontrolle, eben der Landesbeauftragten, wie auf europäischer Ebene vorgesehen", aber zum anderen auch die „bayerische Sonderregelung mit der Datenschutzkommission im Bayerischen Landtag" beibehalten werden sollten.[637]

Die Datenschutzkommission fand, wie im Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgesehen, Aufnahme in das BayDSG 2018. Hervorgehoben werden soll, dass der Verband der freien Berufe in Bayern e.V. nach Art. 17

---

632 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40.

633 Vgl. Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 17, Rn. 1 f.

634 Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, S. 40.

635 Vgl. Art. 17 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung für ein Bayerisches Datenschutzgesetz, Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017.

636 Hierzu und zum voranstehenden vgl. Begründung des Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein BayDSG, Drs. 17/19628, 12. Dezember 2017, zu Art. 17, S. 40.

637 Abgeordneter Ritter (SPD), Plenarprotokoll Nr. 121, 25. Januar 2018, S. 4, auch wenn der Abgeordnete Ritter hier nicht auf den „bayerischen Weg" Bezug nimmt, tritt doch das Bewusstsein der „bayerischen Sonderregelung" hervor – unklar bleibt, ob er sich hierbei auf die Datenschutzkommission oder deren Zuordnung zum Landtag bezieht.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abs. 1 S. 5 Nr. 4 BayDSG 2018 bis heute ein Mitglied der Datenschutzkommission bestellt.

Zur Rolle der Datenschutzkommission ist festzuhalten, dass diese keine parlamentarische Kontrollfunktion wahrnehmen soll, sie ist kein Organ des Landtags.[638] Die Mitglieder der Datenschutzkommission sollen den LfD vielmehr als Repräsentanten politischen Sachverstandes unterstützen.[639]

2. Rheinland-Pfalz

Wohl kein anderes Bundesland kann auf einen vergleichbar häufigen Wechsel bei der institutionellen Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht zurückblicken.

So wurde mit dem ersten rheinland-pfälzischen Landesdatenschutzgesetz (LDatG) von 1974 die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen einem Ausschuss für Datenschutz übertragen.[640] Dieser bestand nach § 6 LDatG 1974 aus drei Abgeordneten des rheinland-pfälzischen Landtages, einem vom Landtag gewählten Beamten oder Richter und einem weiteren Beamten oder Richter, der von der rheinland-pfälzischen Landesregierung bestellt wurde.[641] Der Landtag hielt die „Personalisierung der Aufgabe" in Gestalt eines LfD im Vergleich zu einem Ausschuss für „weniger geeignet" – so sollten die unterschiedlichen Interessen in einem Kollegialorgan erörtert und zum Ausgleich gebracht werden.[642]

Mit der am 1. Januar 1979 in Kraft getretenen Novelle des LDatG wurde der Ausschuss für Datenschutz durch eine Datenschutzkommission

638 Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 17, Rn. 6, eine parlamentarische Kontrolle durch die Datenschutzkommission wäre im Hinblick auf die Unabhängigkeit des LfD nach Art. 33a BV und Art. 52 DSGVO als bedenklich zu bewerten, vgl. a.a.O.

639 Wilde u.a., Datenschutz in Bayern, 29. AL, Art. 17, Rn. 6.

640 Gesetz gegen mißbräuchliche Datennutzung, Landesdatenschutzgesetz – LDatG vom 4. Februar 1974,
GVBl. S. 31.

641 Vgl. Erster Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Datenschutz Rheinland-Pfalz, Drs. 7/3342, 17. Oktober 1974, S. 3.

642 Vgl. Siebzehnter Tätigkeitsbericht des LfD RLP, Drs. 13/4836, 18. Oktober 1999, S. 17, der an dieser Stelle nicht weiter darauf eingeht, welche unterschiedlichen Interessen zum Ausgleich gebracht werden sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

abgelöst.[643] Gleichwohl bestand zwischen dem Ausschuss und der Datenschutzkommission sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung als auch des Aufgabenbereichs Identität, es handelte sich vielmehr lediglich um eine „Umbenennung".[644] Die Datenschutzkommission stellte in ihrem sechsten Tätigkeitsbericht fest, dass dem Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz, „die Überwachung des Datenschutzes einem Kollegialorgan zu übertragen", weder auf Bundes- noch auf Landesebene gefolgt worden war. Die „Notwendigkeit, dem Datenschutz einen stärkeren Rückhalt im Parlament zu geben", sei jedoch auch in anderen Bundesländern gesehen worden.[645] Exemplarisch wurden die organisatorische Zuordnung der Datenschutzbeauftragten in Hessen und in Berlin zu den Parlamenten, der Ausschuss zur parlamentarischen Kontrolle des Datenschutzes in Bremen und der Beirat beim LfD in Bayern genannt.[646]

Neun Jahre später, im Jahr 1988, legte die rheinland-pfälzische Landesregierung einen Gesetzesentwurf vor, nach dem Rheinland-Pfalz nunmehr dem Beispiel des Bundes und den Ländern bei der institutionellen Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht folgen sollte. Hierdurch sollten die „wesentlichen Unterschiede" in der institutionellen Ausgestaltung der Da-

643 Landesgesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, Landesdatenschutzgesetz – LDatG vom 21. Dezember 1978, GVBl. S. 749.

644 So ergab sich die einzige personelle Änderung in der Besetzung der Datenschutzkommission nur dadurch, dass eines der Mitglieder des Ausschusses aus dem rheinland-pfälzischen Landtag ausgeschieden war, vgl. Sechster Tätigkeitsbericht der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 1; vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD,
Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 7.

645 Sechster Tätigkeitsbericht der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 2;
ein weiterer Grund für die Beibehaltung der Aufsicht durch ein Kollegialorgan lässt sich der Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD entnehmen: „einer parlamentsnahen Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften soll Vorrang vor einer rein administrativen Überwachung gegeben werden, vgl. Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 7.

646 Sechster Tätigkeitsbericht der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tenschutzaufsicht im öffentlichen Bereich im Verhältnis zum Bund und den Ländern beseitigt werden.[647]

Dementsprechend sah der Gesetzesentwurf die Bestellung eines LfD vor, der die Aufgaben der Datenschutzkommission übernehmen sollte.[648] Gleichwohl nahm die rheinland-pfälzische Landesregierung nicht vollständig Abstand von der Einrichtung einer „Kommission". Eine solche sollte beim LfD gebildet werden. Diese sollte aus neun Mitgliedern bestehen und den LfD bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen. Von den neun Mitgliedern der Kommission sollten fünf Mitglieder vom rheinland-pfälzischen Landtag, drei Mitglieder von der rheinland-pfälzischen Landesregierung und ein Mitglied von den kommunalen Spitzenverbänden entsandt werden.[649] Durch die Zusammensetzung der Kommission sollte sichergestellt werden, dass dort sowohl die Sicht des Parlaments als auch der Exekutive berücksichtigt werden würde.[650] Die geplante Zusammensetzung der Kommission stieß jedoch bereits in der ersten Beratung zum Gesetzesentwurf auf Kritik. So brachte der SPD-Abgeordnete *Muscheid* Bedenken vor, dass „die Regierung in dieser Kommission in jedem Fall

die Mehrheit" habe, was zum Verdacht führen könnte, dass die Kommission „Mehrheitsverhältnisse berücksichtigen und decken" würde.[651] Der Abgeordnete *Rotter* von den GRÜNEN schloss sich dieser Kritik an und forderte, dass § 18 a des Gesetzesentwurfs so gefasst werden müsse, dass „jede jeweils im Landtag vertretene Fraktion auch in dieser Kommission Sitz und Stimme erhält".[652]

Die Beschlussempfehlung des rheinland-pfälzischen Innenausschusses zum Gesetzesentwurf sah dann auch vor, dass die Kommission nicht aus

---

647 Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 1.

648 Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 7.

649 Vgl. § 18a des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988.

650 Begründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, Drs. 11/730, 14. Januar 1988, S. 8.

651 Abgeordneter Muscheid (SPD), Plenarprotokoll 11/18, 22. Januar 1988, S. 1091.

652 Abgeordneter Rotter (DIE GRÜNEN), Plenarprotokoll 11/18, 22. Januar 1988, S. 1094.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

neun, sondern sechs Mitgliedern gebildet wird. Fünf der Mitglieder sollten vom rheinland-pfälzischen Landtag und ein Mitglied von der Landesregierung entsandt werden.[653] Der F.D.P.-Abgeordnete *Dieckvoß* begründete dies in der zweiten Beratung zum Gesetzesentwurf, die der ersten Beratung mit circa drei Jahren Abstand nachfolgte, damit, dass die rheinland-pfälzische Landesregierung einerseits die Position der Gemeindeverwaltungen mit einbringen könne und andererseits die Berücksichtigung der kommunalen Spitzenverbände dazu führen könnte, dass weitere Verbände unter Berufung hierauf ebenfalls eine Vertretung in der Kommission fordern würden.[654]

Unter Berücksichtigung der Empfehlung des Innenausschusses wurde der Gesetzesentwurf verabschiedet und die Aufsicht ab 1991 durch den LfD, unterstützt durch die Kommission beim LfD, ausgeübt.[655]

Nach der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) Rheinland-Pfalz im Jahr 1994 fanden sich die Regelungen zur Kommission in § 26 LDSG „Kommission bei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz".[656] Hiervon abgesehen wurden die Regelungen zur Datenschutzaufsicht inhaltlich unverändert übernommen.

Mit dem Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die Besetzung von Gremien wurde die Zahl der Mitglieder der Kommission beim LfD im Jahr 1996 auf acht erhöht, um die Repräsentanz jeder Landtagsfraktion in der Kommission sicherzustellen.[657]

An der Kommission beim LfD wurde auch im Zuge der Gesetzesänderungen bei den folgenden Novellierungen des LDSG festgehalten. Im Jahr 2011 brachten die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzesentwurf ein, mit dem die Stelle des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen und vom Landesbeauftragten für den Datenschutz in Personalunion wahrgenommen werden sollte.[658] Im Zuge

653 Vgl. § 18 a der Beschlussempfehlung des Innenausschusses, Drs. 11/5026, 18. Januar 1991.

654 Abgeordneter Dieckvoß (F.D.P.), RLP Plenarprotokoll 11/93, 24. Januar 1991, S. 6726; dies entsprach der im Jahr 1978 im Gesetzgebungsverfahren zum ersten BayDSG vorgebrachten Kritik durch die SPD, vgl. Abgeordneter Heiden (SPD), Bayern Plenarprotokoll 8/102, 25. April 1978, S. 5560.

655 Landesgesetz zur Bestellung eines LfD, 13. Februar 1991, GVBl. S. 46.

656 LDSG vom 5. Juli 1994, GVBl. S. 293.

657 Landesgremienbesetzungsgesetz vom 18. Juli 1996, GVBl. S. 270; vgl. auch § 26 Abs. 1 des LDSG 1994.

658 Vgl. Gesetzesentwurf zur Änderung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes und datenschutzrechtlichen Vorschriften, Drs. 16/437, 13. Oktober 2011, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

dessen wurde neben redaktionellen Anpassungen die Überschrift des § 26 LDSG auf „Datenschutzkommission" geändert, um, so die Begründung des Gesetzesentwurfs, klarzustellen, dass die Kommission bei dem LfD diesen ausschließlich bei seinen Aufgaben nach dem Landesdatenschutzgesetz unterstützt.[659]

Die Datenschutzkommission wurde auch im Rahmen der Neufassung des LDSG aufgrund der erforderlichen Anpassung an die DSGVO „eingebunden und auf dem Laufenden gehalten" und begleitete das Gesetzgebungsverfahren.[660] Die Institution der Datenschutzkommission wurde während des Gesetzgebungsverfahrens nicht in Frage gestellt und fand daher in § 18 und damit fast wieder an „alter Stelle" Aufnahme im LDSG 2018. Die Datenschutzkommission besteht nach § 18 Abs. 1 LDSG 2018 weiterhin aus acht Mitgliedern, wovon der rheinland-pfälzische Landtag sieben Mitglieder und die rheinland-pfälzische Landesregierung ein Mitglied entsendet.[661]

3. Thüringen

Bereits im Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und F.D.P. für ein Thüringer Datenschutzgesetz (ThürDSG) im Jahr 1991 war die Bildung eines Beirats beim LfD vorgesehen.[662] Der Beirat beim LfD sollte diesen in seiner Arbeit unterstützen, ohne dabei dessen Unabhängigkeit in Frage zu stellen.

Durch die Zusammensetzung des Beirats sollte dem Datenschutz „zusätzliches politisches Gewicht und Durchsetzungsvermögen" zukommen.[663]

---

659 Begründung zu Art. 2 Nr. 2 des Gesetzesentwurfes zur Änderung der Landesinformationsfreiheitsgesetzes und datenschutzrechtlichen Vorschriften, Drs. 16/437, 13. Oktober 2011, S. 8.

660 Vgl. so der Abgeordnete Sippel (SPD) und auch die Abgeordnete Kohnle-Groß (CDU), Plenarprotokoll Nr. 17/56, 26. April 2018, S. 3491 und 3490.

661 Die vom rheinland-pfälzischen Landtag zu entsendenden Mitglieder werden nach dem d`Hondtschen Höchstzahlverfahren bestimmt, jedoch stellt jede Fraktion mindestens ein Mitglied, vgl. § 18 Abs. 1 S. 3 LDSG 2018.

662 § 41 des Gesetzesentwurfs, Drs. 1/439, 13. Juni 1991.

663 Begründung zu § 41 des Gesetzesentwurfs, Drs. 1/439, 13. Juni 1991, S. 43; nach § 41 Abs. 1 des ThürDSG 1991 bestand der Beirat (wie bereits im Gesetzesentwurf vorgesehen) aus neun Mitgliedern. Sechs dieser Mitglieder wurden vom thüringischen Landtag bestellt. Je ein Mitglied wurde von der thüringischen Landesregierung, den kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

So sollte der LfD auch „unpopuläre Maßnahmen“ mit „Rückendeckung des Beirats“ durchsetzen können. Die Beiratsmitglieder sollten den LfD auch dadurch unterstützen, dass sie sich „in ihren Organen für die Tätigkeit des Landesbeauftragten einsetzen“.[664]

Nach Ansicht des F.D.P.-Abgeordneten *Stepputat* unterschied sich der Beirat beim LfD nach den Regelungen im ThürDSG vom Beirat beim BayLfD dadurch, dass der LfD in Thüringen gegenüber dem Beirat „Souverän“ sei.[665] Dies begründete er damit, dass der LfD bei Beanstandungen zwar die Möglichkeit habe, den Beirat zu hören, diesen aber nicht hören müsse.[666]

Dabei nahm er Bezug auf die Regelung in § 29 Abs. 5 S. 3 BayDSG 1978. So sah die Regelung des § 41 Abs. 5 S. 2 ThürDSG 1991 vor, dass der LfD den Beirat vor Beanstandungen nach § 39 Abs. 1 ThürDSG 1991 verständigt. Dies entspricht der Regelung des Art. 29 Abs. 5 S. 2 des BayDSG 1978.

Sollte die Beanstandung jedoch nicht behoben werden und der LfD nach § 39 Abs. 2 ThürDSG 1991 geeignete Maßnahmen fordern, so konnte er zuvor nach § 41 Abs. 5 S. 3 ThürDSG 1991 dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Nach dem BayDSG 1978 hingegen war gemäß Art. 29 Abs. 5 S. 3 dem Beirat, bevor der BayLfD Maßnahmen nach Art. 30 Abs. 2 BayDSG 1978 fordern konnte, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dem Beirat die Möglichkeit der Stellungnahme zu geben war ihm damit vorgeschrieben.

Allerdings wurde auch in der Geschäftsordnung des Beirates nach dem ThürDSG 1991 beschlossen, dass der LfD, bevor er den thüringischen Landtag und die thüringische Landesregierung gemäß § 39 Abs. 2 S. 2 ThürDSG darüber informiert, dass seine Forderung nach geeigneten Maß-

---

für Soziales und Gesundheit aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger bestellt.

664 Begründung zu § 41 des Gesetzesentwurfs, Drs. 1/439, 13. Juni 1991, S. 43.

665 Abgeordneter Stepputat (F.D.P.), Plenarprotokoll 1/31, 10. Oktober 1991, S. 2002.

666 Abgeordneter Stepputat (F.D.P.), Plenarprotokoll 1/31, 10. Oktober 1991, S. 2002; der erste BayLfD Stollreither hatte die Pflicht zur Berichterstattung beim Beirat befürwortet: „Damit wird ein Fehlverhalten der Verwaltung in Fragen des Persönlichkeitsschutzes nicht unter den Teppich gekehrt, sondern in einem, wenn auch kleinen, sachkundigen Gremium erörtert.“, vgl. Stollreither, Der gläserne Mensch – noch Zukunft oder schon Gegenwart?, in: Vollkommer, Datenverarbeitung und Persönlichkeitsschutz, S. 15 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nahmen keinen Erfolg hatte, dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme gibt.[667]

Sowohl bei der Novellierung des ThürDSG im Jahr 2001 als auch im Jahr 2011 wurden die Regelungen zum Beirat beibehalten.[668]

Der Beirat beim LfD wurde auch im Zusammenhang mit der Anpassung des ThürDSG an die Vorgaben der DSGVO beibehalten. In der Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung für das Thüringer Datenschutz-, Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU wurde in Bezug auf den Beirat die Begründung zum Entwurf des ersten ThürDSG aufgegriffen, wonach dem Datenschutz durch die Einrichtung und Tätigkeit des Beirats „zusätzliches Gewicht und Durchsetzungsvermögen" verliehen werde.[669] Die Mitglieder des Beirats würden nicht als Kontrolleure des LfD tätig werden, sondern als „Repräsentanten" des politischen und behördlichen Sachverstands sowie kommunaler Belange eingebunden.[670]

Zwei Änderungen im Vergleich zum bisherigen § 41 ThürDSG 2011 waren jedoch vorgesehen. So nahm der LfD nach § 41 Abs. 5 S. 1 ThürDSG 2011 an allen Sitzungen des Beirats teil. Der LfD sollte weiter an den Sitzungen teilnehmen können, hierzu aber nicht länger verpflichtet sein.[671] Zum anderen wurden Regelungen über den Landesbeauftragten treffende Unterrichtungspflichten aufgehoben.[672]

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen in Bezug auf die Regelungen zum Beirat wurden im thüringischen Landtag angenommen. Der Beirat beim LfD ist in § 12 ThürDSG 2018 geregelt.[673] An der Zusammensetzung des Beirats wurde, wie auch an der Aufgabe des Beirats, den LfD in seiner Arbeit zu unterstützen, festgehalten.

667 Erster Bericht über die Tätigkeit des LfD Thüringen, Drs. 2/871, 13. Februar 1996, S. 20.
668 ThürDSG vom 28. September 2001, GVBl. 2001, S. 276 und vom 30. November 2011, GVBl. S. 490.
669 Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95.
670 Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95.
671 Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95.
672 Vgl. Begründung zu § 12 des Gesetzesentwurfs, Drs. 6/4943, 17. Januar 2018, S. 95 f.
673 ThürDSG vom 6. Juni 2018, GVBl. S. 229.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Mecklenburg-Vorpommern

Mit der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (DSG M-V) im Jahr 2011, mit der die vom EuGH geforderte „völlige Unabhängigkeit" der Aufsichtsbehörden hergestellt wurde, wurden mit § 33b DSG M-V auch Regelungen zur Einrichtung eines Datenschutzbeirats beim LfD in das DSG M-V aufgenommen.[674] Hierbei sollte den Beispielen von Bayern und Rheinland-Pfalz gefolgt werden.[675]

Der Datenschutzbeirat sollte sowohl eine „beratende als auch für die landesweite Einigung zu Datenschutzstandards unterstützende Funktion" erfüllen.[676] Hierunter verstand der LfD *Dankert*, dass der Beirat nicht nur ausschließlich beraten und damit „eine Monofunktion und Einbahnstraße" erfüllen solle.[677] Vielmehr solle der Beirat, so der LfD, auch „in umgekehrter Richtung als Multiplikatorengremium" die Anliegen und Themen des Datenschutzes „nach außen transportieren" und hierdurch „die Gewährleistung und den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf einen breiten Konsens hin orientieren".[678]

Soweit der LfD dann in seinen „Erläuterungen" zum DSG M-V 2002 ausführte, dass es sich nach § 33b Abs. 3 DSG M-V 2002 um ein „rein

---

674 DSG M-V vom 20. Mai 2011, GVOBl. M-V S. 277.

675 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b, S. 183; nur unter Bezugnahme auf „andere Landesdatenschutzgesetze" der Abgeordnete Müller (SPD), Plenarprotokoll 5/118, 18. März 2011, S. 15.

676 Vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40.

677 Der LfD Dankert (SPD) trat später in einer Kontroverse zurück, nachdem die SPD-Fraktion Heinz Müller zur Wahl des LfD im Landtag vorgeschlagen hatte, obwohl Dankert sein Amt gerne fortgeführt hätte. Brisant war hierbei auch, dass dem ehemaligen LfD Müller, wenige Monate vor der Wahl zum LfD, der Wiedereinzug in den mecklenburg-vorpommerischen Landtag bei der Landtagswahl 2016 verwehrt blieb. Der LfD Dankert sprach seinem Nachfolger denn auch die fachliche Eignung für das Amt des LfD ab und trat aus Protest gegen „Postengeschacher" aus der SPD aus, vgl. https://www.ostsee-zeitung.de/Nachrichten/MV-aktuell/Politik/Ex-Spitzenmann-tritt-aus-SPD-aus, abgerufen am 27. Dezember 2020; wie schon im Amt folgte der LfD Müller seinem Vorgänger auch beim Parteiaustritt nach; im Jahr 2019 erklärte er aufgrund fehlender Unterstützung der rot-schwarzen Koalition in M-V den Austritt aus der SPD, https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Landes-Datenschutzbeauftragter-Mueller-tritt-aus-SPD-aus,austritt100.html, abgerufen am 27. Dezember 2020.

678 Vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beratendes Gremium“ handeln solle, so sind diese Aussagen wohl dahingehend in Einklang zu bringen, dass der LfD hiermit zum Ausdruck bringen wollte, dass Beschlüsse und Maßnahmen des Beirats für den LfD keine „bindende oder leitende Wirkung“ entfalten sollten.[679]

Das Verhältnis zwischen dem LfD und dem Beirat kommt nach den Ausführungen des LfD *Dankert* in § 33b Abs. 5 DSG M-V 2002 zum Ausdruck. Danach sei die Zusammenarbeit durch einen „konstruktiv-kooperativen Charakter“ geprägt. Hierzu gehöre die „Quasi-Mitgliedschaft“ des LfD im Beirat, allerdings ohne Stimmrechte.[680]

Der mecklenburg-vorpommerische Datenschutzbeirat setzte sich nach § 33b Abs. 1 S. 2 DSG M-V 2002 aus zehn Mitgliedern zusammen. Hierbei handelte sich um „für die Datenschutzthemen des DSG M-V besonders relevante“ Mitglieder.[681]

Von der mecklenburg-vorpommerischen Landesregierung wurde ein Mitglied des Beirats bestellt. Die anderen neun Mitglieder wurden jeweils auf Vorschlag des Städte- und Gemeindetags, des Landkreistags, des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Bezirk Nord), des Deutschen Beamtenbundes (Landesbund M-V), der Vereinigung der Unternehmensverbände für M-V, des Landesverbandes der Freien Berufe und aus der Mitte des Landtags vom mecklenburg-vorpommerischen Landtag bestellt.[682] Die Zusammen-

679 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b Abs. 3, S. 184.

680 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b Abs. 5, S. 185.

681 Vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40.

682 Der Städte- und Gemeindetag M-V e.V. brachte in der öffentlichen Anhörung vor, dass „echte Beteiligungsrechte des Datenschutzbeirates“ wünschenswert seien, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drs. 5/4340 (neu), 13. Mai 2011, S. 15 – die Vereinbarkeit dieser Forderung mit der „völligen Unabhängigkeit“ des LfD wurde nicht diskutiert; vom Städte- und Gemeintag wurde auch die „überproportionale“ Beteiligung von Landtagsmitgliedern als nicht sachgerecht kritisiert, da der Landtag von den Aktivitäten des LfD gegenüber den anderen Beiratsmitgliedern „nur in sehr geringem Umfang „betroffen““ sei, vgl. a.a.O. S. 16, eine mindestens vor dem Hintergrund des Zwecks des DSG M-V nach § 1 das „Recht des Einzelnen zu schützen“ im Hinblick auf die Repräsentation der Bürger des Landes durch die Landtagsmitglieder fragwürdige Argumentation; der mecklenburg-vorpommerische Beamtenbund wurde in Abweichung von der Zusammensetzung des Beirats in Bayern aufgenommen, um „die Arbeitnehmerseite“ zu stärken, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drs. 5/4340 (neu), 13. Mai 2011, S. 17; vgl.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

setzung des Beirats wurde vom LfD auch damit begründet, dass der Datenschutz „zunehmend gesamtgesellschaftliche Relevanz" besitze und „als Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung in allen Instanzen und Strukturen sowie Lebensbereichen" Geltung beanspruche, womit ein „entsprechend pluralistisch zusammengesetztes Beratungsgremium" auf der Hand liege.[683] Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die vom LfD im Jahr 2002 erkannte „zunehmende gesamtgesellschaftliche Relevanz" des Datenschutzes wohl nicht dahingehend verstanden werden sollte, dass der LfD dem Datenschutz die „gesamtgesellschaftliche Relevanz" für die Vorjahre absprechen wollte.

Der Datenschutzbeirat wurde im Jahr 2018 im Rahmen der Anpassung des DSG M-V an die DSGVO aufgelöst. Hierauf ging der Abgeordnete *Ritter* von der Fraktion DIE LINKE in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf der mecklenburg-vorpommerischen Landesregierung zur Anpassung des DSG M-V an die DSGVO am 24. Januar 2018 ein. Die Abschaffung des Datenschutzbeirats stelle eine „deutliche Schlechterstellung" des Landtages gegenüber der Landesregierung dar.[684] Grund für die Abschaffung war nach seiner Auffassung, dass sich SPD und CDU in der Koalitionsvereinbarung darauf geeinigt hätten, die EU- und Bundesvorgaben im Datenschutzrecht „maximal eins zu eins umzusetzen".[685]

Der Abgeordnete *Ritter* erklärte allerdings auch, dass der Datenschutzbeirat seine „ursprüngliche Aufgabe" der Beratung des LfD nicht habe leisten können. Der Beirat habe dem LfD schon keine Empfehlung geben können, da im Beirat „selbstverständlich" auch Vertreter der Landesregierung vertreten gewesen seien. Aufgrund der „Spielregeln im Datenschutzbeirat" wäre es der Opposition gar nicht möglich gewesen, dem LfD „das

---

§ 33b Abs. 1 DSG M-V 2011; der LfD führte in seinem Zehnten Tätigkeitsbericht insoweit unzutreffend aus, dass die Mitglieder „jeweils" vom Landtag bestellt werden würden, vgl. Zehnter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/712, 2. Mai 2012, S. 40; der mecklenburg-vorpommerische Landtag konnte nach § 33b Abs. 1 DSG M-V 2011 weitere Mitglieder bestellen, dies wurde vom Abgeordneten Ritter in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf kritisiert, der den Beirat mit zehn Mitgliedern als „etwas aufgebläht" bezeichnete, Plenarprotokoll 5/118, 18. März 2011, S. 16.

683 Vgl. Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten mit Erläuterungen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit M-V, zu § 33b, S. 183 und Elfter Tätigkeitsbericht des LfD M-V, Drs. 6/2810, 19. März 2014, S. 35.

684 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.

685 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

eine oder andere mit auf den Weg zu geben".[686] Er schlug daher vor darüber nachzudenken, den Beirat nicht abzuschaffen, sondern diesen zu erhalten und mit anderen Mitteln auszustatten.[687]

Da der Vorschlag des Abgeordneten *Ritter* jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen wurde, wird der LfD in Mecklenburg-Vorpommern seit 2018 nicht länger durch einen Datenschutzbeirat unterstützt.

5. Vergleich der Regelungen

Nachfolgend soll eine kurze tabellarische Darstellung einen Vergleich der Regelungen in Bezug auf die Einrichtung eines Beirats bzw. einer Kommission in den Ländern ermöglichen. Dabei werden jeweils die Regelung bei erstmaliger Einrichtung (Tabelle 1) und nach Anpassung der Landesdatenschutzgesetze (Tabelle 2) an die DSGVO verglichen. Für Rheinland-Pfalz wird als erste Ausgestaltung die Datenschutzkommission von 1991 herangezogen, da der Ausschuss für Datenschutz bzw. die Datenschutzkommission in Rheinland-Pfalz zuvor die Aufgaben vergleichbar eines LfD wahrgenommen hatte und nicht z.B. mit dem Beirat in Bayern nach dem BayDSG von 1978 gleichgestellt werden kann.

	Bayern (nach dem BayDSG 1978)	Rheinland-Pfalz (nach dem LDatG 1991)	Thüringen (nach dem ThürDSG 1991)	Mecklenburg-Vorpommern (nach dem DSG M-V 2002)
	Beirat beim LfD, Art. 29	Kommission beim LfD, § 18a	Beirat beim LfD, § 41	Datenschutzbeirat, § 33b
Gebildet bei	LfD, vgl. Art. 29 Abs. 1	LfD, vgl. § 18a Abs. 1	LfD, vgl. § 41 Abs. 1	LfD, vgl. § 33 Abs. 1 S. 1
Aufgabe	Der Beirat unterstützt den LfD in seiner Arbeit, vgl. Art. 29 Abs. 3	Die Kommission unterstützt den LfD bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben, vgl. § 18a Abs. 3	Der Beirat unterstützt den LfD in seiner Arbeit, vgl. § 41 Abs. 3	Der Beirat berät den LfD bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben; vgl. § 33b Abs. 3 S. 1
Anzahl Mitglieder	11, vgl. Art. 29 Abs. 1	6, vgl. § 18a Abs. 1	9, vgl. § 41 Abs. 1	10, vgl. § 33b Abs. 1

686 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.
687 Plenarprotokoll 7/28, 24. Januar 2018, S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zusammensetzung der Mitglieder	Landtag 6, Senat 1, Staatsregierung 1, Kommunale Spitzenverbände 1, Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger 1, Verband freier Berufe e.V. 1; vgl. Art. 29 Abs. 1	Landtag 5, Landesregierung 1; vgl. § 18a Abs. 1	Landtag 6, Landesregierung 1, Kommunale Spitzenverbände: 1, Ministerium für Soziales und Gesundheit aus dem Bereich der gesetzl. Sozialversicherungsträger 1; vgl. § 41 Abs. 1	Landtag 3; Städte- und Gemeindetag 1, Landkreistag 1, Deutscher Gewerkschaftsbund 1, Deutscher Beamtenbund 1, Vereinigung der Unternehmensverbände 1, Landesverband der freien Berufe 1; vgl. § 33b Abs. 1
Amtsdauer	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags. Alle weiteren Mitglieder für vier Jahre; vgl. Art. 29 Abs. 2	Vom Landtag werden Mitglieder für die Dauer der Wahlperiode, und von der Landesregierung für fünf Jahre entsandt; vgl. § 18 Abs. 2	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags. Alle weiteren Mitglieder für vier Jahre; vgl. § 41 Abs. 2	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags. Alle weiteren Mitglieder für fünf Jahre; vgl. § 33b Abs. 2

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Informationspflichten des LfD	LfD nimmt an allen Sitzungen teil; der LfD verständigt den Beirat von Maßnahmen nach Art. 30 Abs. 1;[688] vor Maßnahmen nach Art. 30 Abs. 2 ist dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben;[689] vgl. Art. 29 Abs. 5	Der LfD nimmt an den Sitzungen der Kommission teil. Über Maßnahmen nach § 18 Abs. 2 S. 3 und § Abs. 3 S. 2 ist die Kommission vom LfDI zu unterrichten[690] Der Tätigkeitsbericht ist in der Kommission vorzuberaten; vgl. § 18 a Abs. 3	LfD nimmt an allen Sitzungen teil. Der LfD verständigt den Beirat von Maßnahmen nach § 39 Abs. 1.[691] Vor Maßnahmen nach § 39 Abs. 2 kann dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden;[692] vgl. § 41 Abs. 5	LfD nimmt an den Sitzungen teil. Der LfD informiert den Beirat vor Beanstandungen nach § 32 Abs. 1.[693] Vor Empfehlungen nach § 32 Abs. 2 S. 2 kann dem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden;[694] vgl. § 33b Abs. 5

Tabelle 1: Darstellung des Beirats beim LfD (Bayern, 1978), der Kommission beim LfD (Rheinland-Pfalz, 1991), des Beirats beim LfD (Thüringen, 1991) und des Datenschutzbeirats beim LfD (Mecklenburg-Vorpommern, 2002)

688 Art. 30 Abs. 1 S. 1 BayDSG 1978: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz beanstandet festgestellte Verletzungen von Vorschriften über den Datenschutz und fordert ihre Behebung in angemessener Frist.

689 Art. 30 Abs. 2 S. 1 BayDSG 1978: Wird die Beanstandung nicht behoben, so fordert der Landesbeauftragte für den Datenschutz von der obersten Dienstbehörde und der Aufsichtsbehörde binnen angemessener Frist geeignete Maßnahmen.

690 § 18 Abs. 2 S. 3 LDSG 1991: Bleiben die Anregungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Ablauf der Frist unbeachtet, kann er die Landesregierung und den Landtag verständigen; § 18 Abs. 3 S. 2 LDSG 1991: Er regt Maßnahmen an, die ihm geeignet erscheinen, eine Beeinträchtigung der Wirkungsmöglichkeiten der Verfassungsorgane des Landes und der Organe der kommunalen Selbstverwaltung zu verhindern.

691 § 39 Abs. 1 ThürDSG 1991: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz beanstandet festgestellte Verletzungen von Vorschriften über den Datenschutz oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten und fordert ihre Behebung in angemessener Frist. Die für die Sicherstellung des Datenschutzes nach § 34 verantwortliche Stelle und die Aufsichtsbehörde sind davon zu verständigen.

692 § 39 Abs. 2 ThürDSG 1991: Wird die Beanstandung nicht behoben, so fordert der Landesbeauftragte von der für die Sicherstellung des Datenschutzes nach § 34 verantwortlichen Stelle und der Aufsichtsbehörde binnen angemessener Frist geeignete Maßnahmen. Hat das nach Ablauf dieser Frist keinen Erfolg, verständigt der Landesbeauftragte den Landtag und die Landesregierung.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

	Bayern (nach dem BayDSG 2018)	Rheinland-Pfalz (nach dem LDSG 2018)	Thüringen (nach dem ThürDSG 2018)	Mecklenburg-Vorpommern
	Datenschutzkommission, Art. 17	Datenschutzkommission, § 18	Beirat, § 12	- entfällt -
Gebildet bei	Landtag, vgl. Art. 17 Abs. 1	LfDI, vgl. § 18 Abs. 1	LfD, vgl. § 12 Abs. 1	
Aufgabe	Unterstützung des Landesbeauftragten, vgl. Art. 17 Abs. 1	Die Datenschutzkommission unterstützt den LfDI bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem LDSG, vgl § 18 Abs. 3	Der Beirat unterstützt den LfD in seiner Arbeit, vgl. § 12 Abs. 3	
Anzahl Mitglieder	10, vgl. Art. 17 Abs. 1	8, vgl. § 18 Abs. 1	9, vgl. § 12 Abs. 1	
Zusammensetzung der Mitglieder	Landtag 6, Staatsregierung 1, Kommunale Spitzenverbände 1, Staatsministerium für Gesundheit und Pflege aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger 1, Verband freier Berufe e.V. 1; vgl. Art. 17 Abs. 1	Landtag 7, Landesregierung 1; vgl. § 18 Abs. 1	Landtag 6, Landesregierung 1, Kommunale Spitzenverbände 1, Ministerium für Soziales aus dem Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsträger 1; vgl. § 12 Abs. 1	

693 § 32 Abs. 1 DSG M-V 2002: Stellt der Landesbeauftragte für den Datenschutz Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Datenschutzbestimmungen oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten fest, so beanstandet er dies 1. bei den Behörden des Landes gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde, 2. bei den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen gegenüber dem verwaltungsleitenden Organ, 3. bei den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ, 4. bei privatrechtlichen Stellen nach § 2 Abs. 2 gegenüber dem gesetzlichen Vertreter und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist auf. In Fällen von Satz 1 Nr. 2 und 3 unterrichtet der Landesbeauftragte für den Datenschutz gleichzeitig auch die zuständige oberste Aufsichtsbehörde.

694 § 32 Abs. 2 DSG M-V 2002: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz kann von einer Beanstandung absehen oder auf eine Stellungnahme verzichten, wenn es sich um unerhebliche oder bereits beseitigte Mängel handelt.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Amtsdauer	(Alle) Mitglieder werden für die Wahldauer des Landtags bestellt; vgl. Art. 17 Abs. 1	Vom Landtag werden Mitglieder für die Dauer der Wahlperiode und von der Landesregierung für fünf Jahre entsandt; vgl. § 18 Abs. 2	Mitglieder des Landtags für die Wahldauer des Landtags, alle weiteren Mitglieder für vier Jahre; vgl. § 12 Abs. 2	
Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Informationspflichten des LfD		Der LfD nimmt an den Sitzungen der Datenschutzkommission teil. Der LfD unterricht die Kommission über Maßnahmen nach § 17 LDSG.[695] Der Tätigkeitsbericht des LfD ist in der Kommission vor der Übermittlung an den Landtag und die Landesregierung zu beraten; vgl. § 18 Abs. 3	Der LfD kann an allen Sitzungen teilnehmen. Der LfD kann dem Beirat vor Maßnahmen nach § 7 LDSG Gelegenheit zur Stellungnahme geben;[696] vgl. § 12 Abs. 5	

Tabelle 2: Darstellung des Beirats beim LfD (Bayern, 2018), der Kommission beim LfD (Rheinland-Pfalz, 2018) und des Beirats beim LfD (Thüringen, 2018); sowohl in Rheinland-Pfalz als auch Thüringen nimmt der Landesbeauftragte für den Datenschutz auch die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr, vgl. hierzu unter Kapitel E., III., 10. und 15.

6. Ergebnis

Auch wenn eine Einrichtung beim LfD in Form eines Beirats bzw. einer Kommission heute nicht länger als „bayerische Besonderheit" bezeichnet werden kann, dürfte Bayern doch als „Vorreiter" gelten. Für die Bundesländer Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, die bei der Einrichtung eines Beirats ausdrücklich Bezug auf den Beirat beim LfD in Bayern genommen hatten, dürfte dies außer Frage stehen. Aber auch Rheinland-Pfalz dürfte, auch wenn dies, wohl auch aufgrund des eigenen Selbstverständnisses als drittes Land, das nach Hessen und Schweden ein „eigenes Datenschutzgesetz" erließ, nicht ausdrücklich benannt wird, das Beispiel des Beirats in Bayern vor Augen gehabt haben, als 1991 die Kommission

695 § 17 LDSG: Befugnisse nach Art. 58 der DSGVO.
696 § 7 LDSG: Befugnisse des LfD nach Artt. 58 und 83 DSGVO und Art. 47 RL 2016/680.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beim LfD gebildet wurde.[697] Hierfür spricht schon, dass die Datenschutzkommission RLP bereits im sechsten Tätigkeitsbericht den Beirat beim BayLfD als Beispiel für den institutionell ausgestalteten „Rückhalt" des Datenschutzes in den Parlamenten genannt hatte.[698]

697 Vgl. etwa LfD RLP am 13. Oktober 2020: „Heute vor 50 Jahren, am 13. Oktober 1970, trat in Hessen das weltweit erste Datenschutzgesetz in Kraft. Es folgen Schweden (im Jahr 1973) und als Nummer drei Rheinland-Pfalz (1974).", vgl. https://www.datenschutz.rlp.de/de/aktuelles/detail/news/detail/News/gratulation-nach-hessen-vor-50-jahren-trat-das-weltweit-das-erste-datenschutzgesetz-in-kraft-rhe/, abgerufen am 3. Januar 2020; angelehnt an Simits, NJW 1971, S. 673, 677, wonach Hessen „einem eigenen „Datenschutzgesetz" den Vorzug" gegeben habe.

698 6. Tätigkeitsbericht des LfD RLP, Drs. 9/253, 15. Oktober 1979, S. 2; vgl. hierzu auch unter D., XIII., 2.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-49 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY