

Lucas Ben Blum

# Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht

Das „Trennungsmodell“ als Grundlage für eine Zentralisierung  
der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich



**Nomos**

## **Recht der Informationsgesellschaft**

herausgegeben von

Prof. Dr. Jörg Fritzsche, Universität Regensburg, Lehrstuhl für  
Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., Universität Regensburg,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht,  
Infrastrukturrecht und Informationsrecht

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg, Lehrstuhl  
für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und  
europäisches Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Robert Uerpmann-Wittzack, *Maître en droit*,  
Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
und Völkerrecht

Band 49

Lucas Ben Blum

# Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht

Das „Trennungsmodell“ als Grundlage für eine Zentralisierung  
der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Passau, Univ., Diss., 2021

1. Auflage 2022

© Der Autor

Die Bände 1 bis 33 sind im Lit-Verlag erschienen.

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8478-3

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2858-4

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748928584>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die Entwicklung des Datenschutzrechts und damit einhergehend auch der Datenschutzaufsicht folgt der immer weiter um sich greifenden und nahezu alle Lebensbereiche umfassenden Verarbeitung personenbezogener Daten. Das Datenschutzrecht schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und deren Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Dem Datenschutzrecht wird insbesondere durch die Datenschutzaufsicht, ausgeübt durch die Datenschutzaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, zur Durchsetzung verholfen.

Diese Arbeit untersucht die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Deutschland, vertieft am Beispiel der Aufsicht im Freistaat Bayern. Anknüpfend an die heute allein in Bayern vorzufindende Trennung der Datenschutzaufsicht in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Stellen wird eine Reform der Datenschutzaufsicht vorgeschlagen. Während sich die Datenschutzaufsicht in den letzten 50 Jahren bewährt hat, lassen eine weitere Harmonisierung des Rechts auf europäischer Ebene und die fortschreitende technologische Entwicklung befürchten, dass die zwischen den Ländern aufgeteilte Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich den sich stellenden Herausforderungen nicht gerecht werden können wird.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Passau unter dem Titel „Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht – Das „Trennungsmodell“ als Grundlage für eine Zentralisierung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich“ angenommen. Literatur und Gesetzesänderungen konnten bis März 2021 berücksichtigt werden.

Herr Professor Dr. Kai von Lewinski danke ich für die Betreuung der Arbeit, Austausch und freundliche Unterstützung. Bei Herrn Professor Dr. Meinhard Schröder möchte ich mich für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanken.

Mein besonderer Dank gilt Kathrin Schürmann und Simone Rosenthal von Schürmann Rosenthal Dreyer, die mir stets unterstützend und beratend zur Seite standen.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch meiner Schwester Dr. med. Edna Blum für engagiertes Korrekturlesen sowie Frau Julia Weishaupt für Korrektur, Unterstützung und wertvollen Rat.



# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
B. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht	20
I. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht im Jahr 2018	22
II. Der „bayerische Weg“ im Datenschutzrecht von 1978 bis 2018	26
III. Ergebnis	29
C. Die Datenschutzaufsicht in Deutschland und der Europäischen Union	30
I. Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten	32
1. Errichtung einer oder mehrerer Aufsichtsbehörden	32
2. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden	33
3. Ausstattung der Aufsichtsbehörden	34
4. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden	34
II. Aufsichtsbehörden in Deutschland	35
1. Aufsichtsbehörde des Bundes – Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	35
2. Aufsichtsbehörden der Länder für den öffentlichen Bereich	37
3. Aufsichtsbehörden der Länder für den nicht-öffentlichen Bereich	38
4. Sektorielle Aufsicht	38
a) Post und Telekommunikation	38
b) Kirchen, religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften	39
c) Medien	40
d) Verarbeitung durch Berufsgeheimnisträger	41
e) Gerichte	42
III. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Deutschland	42
1. Zusammenarbeit nach den §§ 17 – 19 BDSG	42

## Inhaltsverzeichnis

2. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK)	44
IV. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB)	45
V. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union	45
1. Pflicht zur Zusammenarbeit	45
2. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA)	46
D. Die Entwicklung der Datenschutzaufsicht in Bayern	49
I. Das erste Bayerische Datenschutzgesetz	49
1. Zeitliche Einordnung des ersten BayDSG	49
2. Verhältnis des BayDSG 1978 zum BDSG 1977	50
II. Die Aufsicht über die Verarbeitung – Diskussion auf Bundes- und Landesebene	52
1. Bundesebene	52
2. Hessen und Rheinland-Pfalz	56
3. Zwischenergebnis	58
III. Die Datenschutzaufsicht nach dem ersten Bayerischen Datenschutzgesetz 1978	59
1. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion für ein bayerisches Datenschutzgesetz	59
2. Gesetzesentwurf der F.D.P. für ein bayerisches Datenschutzgesetz	61
3. Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein bayerisches Datenschutzgesetz	62
a) Aufsicht über die Verarbeitung im öffentlichen Bereich	63
b) Aufsicht über die Verarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich	65
c) Mitwirkung des Technischen Überwachungsvereins Bayern e.V.	67
d) Zwischenergebnis	67
4. Erste Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz	68
5. Beschluss des Senats und Beschlüsse der Ausschüsse	70
a) Beschluss des Senats	70

b) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen	71
c) Beschluss des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes und Beschluss des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen	73
d) Beschluss des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen	74
6. Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen für ein erstes bayerisches Datenschutzgesetz	75
a) Zum Landesbeauftragten für den Datenschutz	75
b) Zum Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz	76
c) Zum Technischen Überwachungsverein Bayern e.V.	77
d) Bewertung der allgemeinen Aussprache	78
7. Verabschiedung und Inkrafttreten	79
8. Bewertung	80
9. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1978 – 1993)	83
10. Exkurs (1): Gesetzesentwurf der Abgeordneten Hiersemann u.a. und der SPD-Fraktion	86
11. Exkurs (2): Vergleich zwischen dem BayDSG 1978 und dem BDSG 1977	89
a) Erster Abschnitt des BayDSG 1978: Allgemeine Vorschriften	90
b) Zweiter Abschnitt des BayDSG 1978: Schutzrechte	90
c) Dritter Abschnitt des BayDSG 1978: Einzelvorschriften für die öffentlichen Stellen	92
d) Vierter Abschnitt des BayDSG 1978: Sondervorschriften für bestimmte öffentliche Stellen	93
e) Fünfter Abschnitt des BayDSG 1978: Überwachung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen	93
f) Ergebnis: Das BayDSG 1978 – Fortschritt im Bereich der Datenschutzgesetzgebung	93
IV. Novellierung des BayDSG im Jahr 1993	95
1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung	97
2. Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung	99
3. Änderungsanträge zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung	99
a) Änderungsantrag der F.D.P.-Fraktion	99

## Inhaltsverzeichnis

b) Änderungsantrag des SPD-Abgeordneten Hahnzog und Gesetzesentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung	100
c) Beratung in den Ausschüssen	101
4. Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung	102
5. Bewertung der Novellierung des BayDSG	105
6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 1998)	106
V. Novellierung des BayDSG im Jahr 1998	108
1. Änderung der Bayerischen Verfassung	108
a) Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion	108
b) Gesetzesentwurf der Fraktionen CSU und SPD	109
2. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1998)	112
3. Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (1999)	112
4. Bewertung	113
5. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1998)	115
VI. Novellierung des BayDSG im Jahr 2000	116
1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung	116
2. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (1993 – 2011)	118
VII. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Regierung von Mittelfranken	119
VIII. Novellierung des BayDSG im Jahr 2009	120
IX. Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken	121
X. Novellierung des BayDSG im Jahr 2011	122
1. Urteil des EuGH zur „völligen Unabhängigkeit“ der Datenschutzaufsicht	122
2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	125
3. Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion	126
a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion	127
b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse	131
4. Gesetzesentwurf der Staatsregierung	132
a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung	135
b) Beschlussempfehlung der Ausschüsse	137

c) Zweite Lesung zu den Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion und der Staatsregierung	137
d) Verabschiedung und Inkrafttreten	139
5. Bewertung	140
6. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2011 – 2018)	142
<b>XI. Bayerisches Datenschutzgesetz 2018</b>	<b>143</b>
1. Gesetzesentwurf der Staatsregierung	143
a) Erste Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung	145
b) Zweite Lesung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung	146
2. Verabschiedung und Inkrafttreten	147
3. Bewertung	147
4. Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz (2018 – 2020)	148
<b>XII. Ergebnis: Der „bayerische Weg“ in der Datenschutzaufsicht</b>	<b>148</b>
<b>XIII. Exkurs: Der Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz/Die Datenschutzkommission</b>	<b>149</b>
1. Bayern	149
2. Rheinland-Pfalz	158
3. Thüringen	162
4. Mecklenburg-Vorpommern	165
5. Vergleich der Regelungen	168
6. Ergebnis	172
<b>E. Die „Trennung“ der Datenschutzaufsicht</b>	<b>174</b>
I. Die Anfänge der Datenschutzaufsicht	175
1. Beginn der Datenschutzgesetzgebung	175
a) Die automatisierte Verarbeitung von Daten	176
b) Das Bayerische Informationssystem (BIS)	179
c) Das erste Hessische Datenschutzgesetz	181
2. Das Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG)	184
3. Datenschutz als „originär hessische Erfindung“	188
4. Ergebnis	192

## Inhaltsverzeichnis

II. Die Datenschutzaufsicht als „gemeinsame Entwicklung“ in Bund und Ländern	194
1. Die Datenschutzaufsicht nach den ersten Landesdatenschutzgesetzen	197
a) Hamburg	198
b) Saarland	200
2. Die Diskussion um die Organisation der Datenschutzaufsicht	202
III. Die Datenschutzaufsicht in den Ländern	207
1. Baden-Württemberg	208
2. Berlin	210
3. Brandenburg	211
4. Bremen	213
5. Hamburg	214
6. Hessen	215
7. Mecklenburg-Vorpommern	217
8. Niedersachsen	218
9. Nordrhein-Westfalen	221
10. Rheinland-Pfalz	224
11. Saarland	225
12. Sachsen	227
13. Sachsen-Anhalt	228
14. Schleswig-Holstein	229
15. Thüringen	231
IV. Trennung der Datenschutzaufsicht in Bayern	232
1. Synergieeffekte	232
2. Bürgerfreundlichkeit	240
3. Verflechtung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen	243
4. Öffentliche Stellen als Adressaten von Grundrechten – Auslegungsmaßstab	244
5. Harmonisierung des Datenschutzrechts	247
6. Gefährdungspotenzial	249
7. Harmonisierung der Datenschutzaufsicht	250
8. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden	251
V. Ergebnis	254

F. Zentralisierung der Datenschutzaufsicht	256
I. Die Frage der Zentralisierung der Datenschutzaufsicht	258
1. Die technische Entwicklung und die Ausstattung der Aufsichtsbehörden	258
2. Der Binnenmarkt und der Wirtschaftsstandort Deutschland	262
3. Synergieeffekte/Effizienz und Effektivität	269
4. Bürgerfreundlichkeit	270
5. Vereinheitlichung und abweichende Vollzugspraxis	271
6. Zwischenergebnis	272
II. Formen der Zentralisierung	273
1. Errichtung einer Behörde des Bundes/Übertragung der Aufsicht auf den BfDI	275
a) Gesetzgebungskompetenz	275
b) Verwaltungskompetenz	277
c) Fakultative Bundesverwaltung	278
aa) Errichtung einer obersten Bundesbehörde gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	279
bb) Übertragung der Aufsicht auf eine bereits errichtete oberste Bundesbehörde gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	282
cc) Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	282
d) Zwischenergebnis: Änderung des Grundgesetzes	285
2. Gemeinsame Einrichtung der Länder	286
a) Zulässigkeit der Kooperation zwischen den Ländern	286
b) Formen der föderalen Kooperation	287
c) Vertragliche Kooperation zwischen den Ländern	288
d) Kompetenzübertragung	290
e) Zwischenergebnis: Gemeinsame Einrichtung in der Datenschutzaufsicht	292
f) Beschränkungen beim Abschluss von Staatsverträgen	292
aa) Verbot der Selbstpreisgabe	292
bb) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	294
cc) Demokratieprinzip	294
dd) Rechtsstaatsprinzip	296
ee) Mitwirken aller Länder	297
ff) Weitere Beschränkungen der föderalen Kooperation	298
g) Zwischenergebnis	298

## *Inhaltsverzeichnis*

3. Einrichtung eines „nationalen Datenschutzausschusses“	299
4. Sektorielle Erweiterung der Zuständigkeit des BfDI	300
III. Empfehlung für die Zukunft der Datenschutzaufsicht in Deutschland	301
1. Der Föderalismus als Maßstab	302
2. Föderalismus und Datenschutzaufsicht	306
a) Wettbewerb zwischen den Ländern mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschaft	307
b) Wettbewerb zwischen den Aufsichtsbehörden um ein möglichst hohes Datenschutzniveau	308
c) Berücksichtigung regionaler Besonderheiten	311
d) Gewaltenteilung	312
e) Ausstattung der Aufsichtsbehörden	313
f) Subsidiaritätsprinzip	314
3. Ergebnis	315
Literaturverzeichnis	319