



www.datenschutzzentrum.de

ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

An die Mitglieder des  
Datenschutzgremiums des  
Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Herrn Dr. Axel Bernstein, CDU  
Herrn Peter Eichstädt, SPD  
Herrn Wolfgang Kubicki, FDP, Fraktionsvorsitzender  
Herrn Burkhard Peters, Bündnis 90/Die Grünen  
Herrn Ulrich König, Piraten  
Herrn Lars Harms, SSW, Fraktionsvorsitzender

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-  
Fax: 0431 988-  
Ansprechpartner  
Herr Dr. Weiche  
Durchwahl: 988  
Aktenzeichen:  
LD -30.06/00.001

Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Kiel, 25. Februar 2013

nachrichtlich:  
Präsident des Landtags Schleswig-Holstein  
Klaus Schlie

Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses des  
Landtags Schleswig-Holstein,  
Barbara Ostmeier

Vorsitzende der Fraktion  
CDU, Herrn Johannes Callisen  
SPD, Herrn Dr. Ralf Stegner  
Bündnis 90/Die Grünen, Frau Eka von Kalben  
Piraten, Herrn Dr. Patrick Breyer

## Datenschutzgremium, Datenschutzordnung des Landtags Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Herren Abgeordnete,

mit Sorge verfolge ich derzeit die Diskussionen um den Datenschutz im Landtag Schleswig-Holstein. Am Montag, den 21.01.2013 war die konstituierende Sitzung des Datenschutzgremiums geplant. Die Landesbeauftragten für Datenschutz, also mein Vorgänger Helmut Bäuml und nun ich, nehmen seit Bestehen des Datenschutzgremiums gemäß § 13 Abs. 4 Datenschutzordnung hieran beratend teil. Am Freitag, den 18.01.2013 wurde mir mitgeteilt, dass

die anberaumte Sitzung nicht stattfinden wird. Am Morgen des 21.01.2013 erreichte mich die schriftliche Nachricht des Landtagspräsidenten, Herrn Klaus Schlie, dass die geplante Sitzung "auf Grund fehlender Konstituierungsreife des Gremiums leider auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden muss". Er werde "zu gegebener Zeit" eine neue Einladung zukommen lassen.

Auf eine Nachfrage hin bei der zuständigen Abteilungsleiterin der Landtagsverwaltung, Frau [REDACTED] (L3), die seit Jahren die Geschäftsführung des Datenschutzgremiums wahrnimmt, erfuhr ich von einem Vermerk von [REDACTED] (L2) vom 17.01.2013, der sich mit "Fragen zu der Rechtswirksamkeit der Datenschutzordnung und der Geschäftsordnung des Datenschutzgremiums" befasst. Auf meine Aufforderung hin wurde mir der Vermerk zur Verfügung gestellt.

Der Vermerk stellt dar, dass die Datenschutzordnung, die am 03.09.1998 vom Schleswig-Holsteinischen Landtag entgegen einem ursprünglichen Antrag nicht als Gesetzesbeschluss, sondern im Rahmen der Geschäftsordnungskompetenz als Parlamentsrecht beschlossen wurde. Die Datenschutzordnung sowie spätere Änderungen wurden im Gesetzes- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein veröffentlicht.

Geschäftsordnungsrecht könne, so der Vermerk, Rechte und Pflichten für Außenstehende nicht begründen. Es wird dargestellt, derartiges Binnenrecht könne u. a. die Beschäftigten der Landtagsverwaltung und der Fraktionen nicht verpflichten, auch könnten damit keine Verpflichtungen zur Auskunftserteilung an Betroffene begründet werden. Das Datenschutzrecht unterläge einem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt, der eine gesetzliche Grundlage verlange. Der Vermerk kommt zu dem Ergebnis, dass 1. "die Datenschutzordnung nicht die gewünschte Außenwirkung entfalten" könne, 2. dass der Vorwurf nahe liege, "dass die Datenverarbeitung im Landtag in parlamentarischen Angelegenheiten in einer verfassungsrechtlich nicht korrekten Art und Weise erfolgt", und 3. die Datenschutzordnung wegen der Diskontinuität überhaupt nicht gelte.

Der Vermerk thematisiert, dass § 2 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Datenschutzgremiums "eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der Landtagsverwaltung als Geschäftsführerin oder Geschäftsführer" bestimmt, "ohne dies mit dem Landtagspräsidenten auch nur abzustimmen". Dies stehe "in einem Spannungsverhältnis zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Landtagspräsidenten. ... Die Auswahl der hierzu (zur Geschäftsführung, T. W.) berufenen Personen" sei dem Landtagspräsidenten als Behördenleitung vorbehalten. Fragwürdig sei weiterhin, dass die Niederschriften der Sitzungen "nur an die Mitglieder und auszugsweise an sonstige Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzung verteilt werden".

Es steht mir als Angehöriger der Exekutive nicht zu, den Landtag als Legislative zu kontrollieren oder Beanstandungen auszusprechen. Im Interesse der Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung möchte ich jedoch beratend auf folgende Aspekte hinweisen.

Der Unterzeichner und sein Vorgänger Helmut Bäumler nahmen an den Sitzungen des Datenschutzgremiums praktisch von Anfang an regelmäßig teil. Die Funktion des Datenschutzgremiums war und ist, innerhalb des Parlaments eine unabhängige Datenschutzkontrolle zu gewährleisten. Eine solche unabhängige Kontrolle ist verfassungsrechtlich (BVerfG, NJW 1984, 422 f.) sowie europarechtlich (Art. 28 Abs. 1 S. 1 Europäische Datenschutz-Richtlinie - EU-DSRL; EuGH, Urteil vom 09.03.2010, Az. C-518/07) zwingend.

Im Hinblick auf den Datenschutz bei den Landtagsfraktionen äußerte sich der Fraktionsvorsitzende der FDP-Fraktion Wolfgang Kubicki mit Schreiben vom 08.04.1999 an meinen Vorgänger Helmut Bäumler dahingehend, dass nach Inkrafttreten der Datenschutzordnung dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung angemessen Rechnung getragen wird. Die Arbeit des Datenschutzgremiums war von Anfang an erfolgreich und wirkungsvoll. Anders als in anderen Parlamenten, in denen es teilweise überhaupt keine Datenschutzregelungen gab und gibt, wurde über die Datenschutzordnung und deren Umsetzung mit dem Datenschutzgremium ein modernes Datenschutzmanagement etabliert, das materiell das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch in heiklen Konfliktsituationen sicherte. Damit konnten bisher teilweise äußerst kontroverse Fragen des Persönlichkeitsschutzes im Parlamentsbetrieb für alle Seiten befriedigend geklärt werden.

Das ULD hat im Rahmen seiner Auditierungsaufgaben die Datenschutzkonformität des Petitionsverfahrens, des Internetauftritts, der Videoüberwachung und des Zutrittsberechtigungs-systems des Landtags geprüft und bestätigt. Gegenstand der Kontrolle war hierbei jeweils auch das Datenschutzmanagement des Landtags, an dem es im Rahmen der Auditierungen keine Veranlassung zur Kritik gab.

Dass die Datenschutzordnung formell als Geschäftsordnungsrecht und nicht als förmliches Gesetz verabschiedet worden ist, spielte in der praktischen Umsetzung keine Rolle und blieb durch die Landtagspräsidenten Heinz-Werner Arens, Martin Kayenburg und Torsten Geerds unbeanstandet.

Zutreffend ist, dass hoheitliche Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung seit dem Volkszählungsurteil (BVerfG, NJW 1984, 419 ff.) einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Dass diese in der Datenschutzordnung vorläge, hiervon ging nicht nur ich, sondern gingen wahrscheinlich alle Beteiligten bisher aus. Insofern ist es zweifellos verdienstvoll, den formellen Mangel hinsichtlich des Rechtscharakters der Regelung zu thematisieren.

Dessen ungeachtet ist aber beachtlich, dass die wesentlichen Regelungen der Datenschutzordnung und insbesondere die Regelungen zum Datenschutzgremium keinen hoheitlichen eingreifenden Charakter, sondern organisationsrechtliche Bedeutung haben. Dies gilt insbesondere für die im Hinblick auf die Grundrechtssicherung relevante unabhängige Datenschutzkontrolle sowie für die in dem Vermerk thematisierte Auskunftserteilung an Betroffene. Das aus Gründen der Gewaltenteilung weitgehend hier nicht anwendbare Landesdatenschutzgesetz erlaubt in § 11 Abs. 1 Nr. 2 die Datenverarbeitung durch "Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift". Die Datenschutzordnung dürfte den rechtlichen Anforderungen als "andere Rechtsvorschrift" auch als Binnenrecht des Landtages genügen.

Zu diesem Ergebnis kommt jedenfalls das Verwaltungsgericht (VG) Schleswig. Mit Urteil vom 04.06.2007 entschied das VG Schleswig, dass die Datenschutzordnung des Landtags Bindungswirkung nach außen entfalte: "Gesetze ... sind nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern auch die Datenschutzordnung als autonomes Satzungsrecht des Schleswig-Holsteinischen Landtages." Weiterhin wird dargelegt, dass "besondere Rechtsvorschriften, die den Umgang mit personenbezogenen Daten regeln, den Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes vor(gehen). Um solche besonderen Rechtsvorschriften handelt es sich bei § 7 Datenschutzordnung ..." (Az. 11 A 184/05, S. 10, 11).

Als äußerst problematisch erachte ich, dass der Landtagspräsident das Datenschutzgremium mangels "Konstituierungsreife" am Zusammenkommen hinderte. Vornehmste Aufgabe des Datenschutzgremiums ist nach § 13 Abs. 1 Datenschutzordnung die Kontrolle der Datenverarbeitung. Diese Datenverarbeitung wird weitgehend durch den Landtagspräsidenten verantwortet. Es ist fragwürdig, wenn ein zu Kontrollierender das Zustandekommen seines Kontrollgremiums verhindert. Dies stellt den zweifellos denkbar schwerwiegendsten Eingriff in die verfassungsrechtlich und europarechtlich geforderte Unabhängigkeit des Kontrollgremiums dar.

Die Absage der konstituierenden Sitzung durch den Landtagspräsidenten ist auch vor dem Hintergrund des fehlenden formellen Gesetzescharakters der Datenschutzordnung verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst hinsichtlich hoheitlicher Grundrechtseingriffe bei Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage, also beim Fehlen einer formell wirksamen Eingriffsgrundlage einen Übergangsbonus zugestanden (BVerfGE 33, 12 f., 347 f.; 41, 266; 51 287). Dahinter steckt der - richtige - Gedanke, dass mit der Fortgeltung imperfekter Rechts ein Zustand verhindert wird, der gegenüber dem Zustand völlig fehlender Regulierung aus Grundrechtsschutzsicht vorzuziehen ist. Dies gilt insbesondere, wenn - wie anscheinend hier - nur ein formeller Mangel vorliegt, den keiner der Beteiligten beabsichtigte (Simitis in Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, Einl. Rz. 40). Schon aus diesem Grund ist es problematisch, dass von Seiten des Landtagspräsidenten eine Ausladung des Datenschutzgremiums erfolgte.

Es wäre m. E. gerade die Aufgabe des Datenschutzgremiums gewesen, die vorgetragenen formellen Mangel und die möglichen Abhilfen zeitnah zu erörtern. Diese Erörterung wurde durch die Ausladung durch den Landtagspräsidenten bis heute verhindert. Es ist m. E. äußerst verdienstvoll, dass inzwischen ein Antrag zur Beseitigung des in dem obigen Vermerk genannten formellen Mangels vorliegt (Antrag der Piraten, LT-Drs. 18/513). Erlauben Sie mir aber die Empfehlung, statt der darin vorgeschlagenen Schaffung einer Grundlage im Landesdatenschutzgesetz zum Erlass der Datenschutzordnung als untergesetzliches Recht vielmehr den Weg zu wählen, den vorliegenden Text der Datenschutzordnung als Gesetz zu verabschieden. Deren Regelungsinhalt hat sich in den letzten knapp 15 Jahren bewährt. Änderungsnotwendigkeiten haben sich - aus meiner Sicht - nicht ergeben.

Ich wäre den zuständigen Gremien im Landtag äußerst dankbar, wenn in diesem Sinne der Datenschutz auf eine formell unangreifbare Basis gestellt würde und umgehend das bestehende Datenschutzmanagement mit dem Datenschutzgremium seine Arbeit fortsetzt bzw. aufnimmt. Um die oben im ersten Absatz zitierten Worte des Landtagspräsidenten aufzugreifen: Die Zeit ist gegeben.

Für eine weitergehende Beratung stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Thilo Weichert

