

# Die Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in den Kommunen

*Rechtsdirektor Bernd Bauer-Banzhaf, Datenschutzbeauftragter Stadt Bamberg*

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) treibt uns Kommunale (der Autor ist seit 20 Jahren Datenschutzbeauftragter der Stadt Bamberg) um. So wurde der Bayer. Datenschutztag im Herbst 2017 aus Kapazitätsgründen dreimal abgehalten. Wir erfahrene Praktiker erkannten schon vor einem Jahr, dass hier etwas Epochales auf uns zurollt. In Bayern gibt es einen selbstorganisierten Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten der kreisfreien Städte, in dem zweimal pro Jahr ein intensiver Austausch mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und dem Innenministerium (InnMin) stattfindet. Daraus entstand ein Unterarbeitskreis von fünf Kolleginnen und Kollegen aus (der Größe nach) München, Nürnberg, Augsburg, Bamberg und Ansbach, die sich der Aufgabe annahmen die ganze Materie praxisgerecht aufzuarbeiten. Schnell wurde das InnMin mit MR Michael Will darauf aufmerksam und formulierte die große Chance einer insbesondere kommunalgerechten Vorbereitung zum Nutzen aller. Die daraus resultierende Zusammenarbeit mündete in die Projekte „Erarbeitung einer einheitlichen Arbeitshilfe“ und „Praxistage in allen Regierungsbezirken“ (organisiert durch die Bayer. Akademie für Verwaltungsmanagement). Für die Vorbereitung der Arbeitshilfe wurde der Kreis erweitert (v. a. um weitere Städte und Ministerien sowie die kommunalen Spitzenverbände). Für die Praxistage stellten sich sieben „Multiplikatoren“ jeweils in Zweiertteams zur Verfügung. Der Autor war bei vier solchen Veranstaltungen dabei, und daraus sind wiederum viele Inhouse-Seminare vor allem in Landratsämtern (teilweise auch für die kreisangehörigen Gemeinden und mittelgroßen Städte und Gemeinden) entstanden. Insbesondere aus den Diskussionen und Fragen dort leitet sich die Möglichkeit ab, nun nicht nur von den Änderungen durch die DSGVO zu berichten, sondern auch schon von den Umsetzungsschwierigkeiten, die – das sei vorweg geschickt – nicht alle zufriedenstellend bearbeitet werden können, denn einiges rührt daher, dass staatliche Oberbehörden ihren zentralen Anpassungspflichten nur sehr zäh nachkommen.

Dieses Sonderheft soll diese Erfahrungen widerspiegeln und so auch von einem spannenden Umsetzungsprozess berichten, der durchaus als vorbildlich angesehen werden kann – zumindest als Versuch.

## 1. Einführung

Sind wir doch mal ehrlich: Der Datenschutz wurde in der kommunalen Praxis häufig nicht mit der notwendigen Konsequenz implementiert und umgesetzt. Gerade in kleineren Behörden waren entweder keine Datenschutzbeauftragten oder es gab sie nur auf dem Papier. Manche Kommunen mussten dafür richtig viel Lehrgeld bezahlen, z. B. die Stadt Dettelbach in Unterfranken, die nach einem erheblichen Befall ihrer IT durch

Schadsoftware einen hohen sechsstelligen Betrag dafür aufbringen musste, damit ihre EDV wieder ans Laufen kam (Quelle: *www.infranken.de* Bericht vom 07.04.2016). Durch etwas mehr Aufwand für Datensicherheit als Teil des Datenschutzes wäre dies sicherlich vermeidbar gewesen. Trotzdem war der Effekt auf andere Kommunen eher überschaubar.

Bislang war die „Drohkulis“ durch die Aufsichtsbehörden auch gering: keine Bußgelder für Behörden, keine direkte Anordnungsbefugnis und nur geringe Kapazitäten für Kontrollen.

Aber genau hier sind die eigentlichen **dramatischen Veränderungen** durch die DSGVO zu verzeichnen: Bußgelder für Behörden sind zumindest in wichtigen Teilbereichen möglich, die Aufsichtsbehörden bekamen eine direkte Anordnungsbefugnis (also die Möglichkeit, Verwaltungsakte zu erlassen mit Zwangsgeldandrohung usw.) und eine erhebliche Ausweitung der Kontrollkapazitäten und -möglichkeiten. Dazu kommt fast so etwas wie eine Umkehr der Beweislast: nicht die Aufsicht muss Fehler nachweisen, sondern die beaufsichtigten Behörden, dass sie alles richtig gemacht haben.

Darüber mag mancher Kommunalpolitiker schimpfen – gleichwohl: es ist zum Besten für uns alle. Denn die Gefahren durch mangelnden Datenschutz sind enorm, wie nicht nur das Beispiel Dettelbach zeigt. Manipulationen von Wahlen sind in aller Munde (zeigen allerdings nur die Spitze des Eisbergs der illegalen Möglichkeiten), und auch die Aufmerksamkeit für solche Themen durch die Medien wird immer größer. Die Zahlen der Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern steigen und werden dies ab 25.05.2018 bestimmt weiter tun. Die allgemeine Sorglosigkeit in Bezug auf die eigenen Daten weicht allmählich einer – völlig berechtigten – Skepsis gegenüber der Sammelwut multinationaler Konzerne wie Facebook oder Google.

Diese „Datenkraken“ sind auch die eigentliche Stoßrichtung der DSGVO. Immerhin haben diese Organisationen die Daten der privaten Nutzer freiwillig bekommen (wenn auch häufig sehr blauäugig und naiv) und nicht wie im Falle der Herausgabe an Behörden, weil Bürgerinnen und Bürger dazu gezwungen sind. Und da schließt sich auch der Kreis zum sog. Volkszählungsurteil des BVerfG im Jahr 1983 und der Findung des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“. Durch die DSGVO geht zwar der systematische Bezug zum GG verloren, nicht jedoch der Sinn und Zweck dieses Rechtsinstituts, das nun in den EU-Bürgerrechten verortet ist. Wir als Behörden sind nicht Eigentümer dieser Bürgerdaten, sondern nur Treuhänder. Wir müssen deshalb gut darauf aufpassen.

Insoweit geht es nicht nur um Datenmissbrauch, sondern auch um Datenintegrität. Unsere Bürgerinnen und Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass wahrheitsgemäß und gut verfügbar ihre Daten bei uns abrufbar sind, wenn sie z. B. einen neuen Pass brauchen oder Rente beantragen wollen. Das sind wir ihnen einfach schuldig...

Für uns Behörden bleibt auch das zweite wichtige Prinzip nach dem Volkszählungsurteil in der DSGVO erhalten: personenbezogene Daten dürfen wir nur sammeln, wenn es ein formelles Gesetz ausdrücklich erlaubt oder wir eine ebenso ausdrückliche Erlaubnis der Betroffenen haben.

Herausgestellt sei schließlich ein deutlicher Hinweis auf veränderte Verantwortlichkeiten:

Die bisherige Hinwirkungspflicht der Datenschutzbeauftragten ist Geschichte, die Verantwortung liegt nun bei den Behördenleitungen, kommunal also bei den Landräten, Oberbürgermeistern und 1. Bürgermeistern. Der Datenschutzbeauftragte hingegen ist überwachend und beratend tätig, das ist ein ganz wesentlicher Paradigmenwechsel.

## 2. Gesetzesänderungen

Ab dem 25.05.2018 ist die von der EU beschlossene DSGVO nun unmittelbar anzuwenden. Zum gleichen Zeitpunkt ist auch die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Datenschutz bei Polizei und Justiz in das Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen.

Das Datenschutz-Recht des Bundes und der Länder ist an die beiden Rechtsakte der EU anzupassen. Der Bund hat bereits Mitte 2017 ein neues Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) erlassen, in Bayern hat der Bayerische Landtag am 26.04.2018 das neue BayDSG beschlossen (Gesetz vom 15.05.2018, GVBl. S. 230). Andere Länder werden nun rasch folgen.

Ab dem 25.05.2018 führt dies zu einer neuen Struktur des Datenschutz-Rechts. Ergänzend zur DSGVO als direkt anwendbares Recht haben die Kommunen künftig die neu gefassten Ländergesetze (z. B. das neu gefasste BayDSG) und – je nach Verwaltungsbereich – weiterhin auch datenschutzrechtliche Fachvorschriften zu beachten. Trotz der Strukturveränderungen bleiben die wesentlichen materiellen Kernelemente und damit viele bekannte und handhabbare Regelungen wie z. B. zur Zweckbindung und Datenübermittlung erhalten.

Trotz ihrer unmittelbaren Geltung als EU-Verordnung lässt die DSGVO für die nationalen Gesetzgeber besonders im öffentlichen Bereich über sogenannte „Öffnungsklauseln“ bzw. Regelungsermächtigungen noch Spielräume für Konkretisierungen. Davon hat Bayern beispielsweise im Interesse einer effektiven Verwaltung im BayDSG 2018 umfangreich Gebrauch gemacht und bewährte Grundfunktionen und Strukturen des geltenden Datenschutz-Rechts bewahrt.

Bis zum 25.05.2018 ist auch die gleichzeitig verabschiedete Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in nationales Recht umzusetzen. Anders als die DSGVO ist diese Richtlinie nicht unmittelbar anwendbar, sondern muss zuvor vom Gesetzgeber in Bundes- oder Landesrecht umgesetzt werden. Bayern hat dies ebenfalls durch das BayDSG 2018 in den dortigen Art. 25 bis 37 getan. Für die Kommunen ist dies punktuell durchaus relevant, denn die EU kennt nicht die deutsche Spezialität des „Verwaltungsstrafrechts“, d. h. Ordnungswidrigkeiten (OWi) und das zugehörige Verfahren sind im Sinne der EU „Justiz“.

Gleichwohl bedeutsam bringt die DSGVO Verfahrensänderungen mit sich, die in die Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe öffentlicher Stellen einzupassen sind. Die DSGVO richtet sich zu allererst an die Behördenleitungen (und nicht nur an den Datenschutzbeauftragten als den zentralen Datenschutz-Experten, was er inhaltlich