



WID - Im Fokus Nr. 17/14

Auswirkungen der Datenschutz-Grundverordnung auf die Arbeit der Fraktionen und der Abgeordneten

Ab dem 25. Mai 2018 gilt die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)¹. Als EU-Verordnung hat sie zwar unmittelbare Geltung und bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht². Ihr kommt gegenüber entgegenstehendem nationalem Recht Anwendungsvorrang zu³. Sie enthält jedoch Öffnungsklauseln mit Regelungsoptionen und -aufträgen für die EU-Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund befindet sich derzeit eine Neufassung des Landesdatenschutzgesetzes in der parlamentarischen Beratung⁴. Diese passt die geltende Rechtslage an die Vorgaben der DSGVO an und trifft ergänzende Regelungen. Nachfolgend soll die Anwendbarkeit der DSGVO und des neuen Landesdatenschutzgesetzes auf die Arbeit der Abgeordneten bzw. Abgeordnetenbüros und der Fraktionen im rheinland-pfälzischen Landtag thematisiert werden.

I. Verarbeitung personenbezogener Daten

Die DSGVO gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht-automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen⁵.

Der Begriff der „**Verarbeitung**“ meint jeglichen Vorgang im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten von der Erhebung bis zur Löschung bzw. Vernichtung (Art. 4 Nr. 2 DSGVO)⁶.

„**Personenbezogene Daten**“ sind alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen (Art. 4 Nr. 1 DSGVO). Hierunter fallen persönliche Angaben, die sich unmittelbar auf die betroffene Person beziehen und sachliche Angaben, die sich auf die Beziehung der betroffenen Person zu Dritten und ihrer Umwelt beziehen. Persönliche Angaben sind beispielsweise Name, Alter, Anschrift, Geburtsdatum, Geschlecht, Augenfarbe sowie persönliche Überzeugungen, Vorlieben, Verhaltensweisen oder Einstellungen⁷. Zu den sachlichen Angaben zählen etwa Vermögens- und Einkommensverhältnisse sowie Kommunikations- und Vertragsbeziehungen⁸.

Eine ganz oder teilweise **automatisierte Verarbeitung** liegt vor, wenn Datenverarbeitungsanlagen zum Einsatz kommen. Um ein ernsthaftes Risiko einer Umgehung der Vorschriften der DSGVO zu vermeiden, gilt der Schutz natürlicher Personen technologieunabhängig und hängt nicht von den verwendeten Techniken ab (Erwägungsgrund 15 DSGVO). Erfasst sind demnach insbesondere Computer jeder Größenordnung ebenso wie Tablet und Smartphone, Webcams sowie digitale Kopierer und Scanner⁹. Eine teilweise automatisierte Verarbeitung kann etwa

¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, ABl. L 119, S. 1, ber. L 314, S. 72).

² Vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV, Art. 99 Abs. 2 DSGVO.

³ EuGH, BeckEuRS 1964, 5203; Ruffert, in: Callies/ders., EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, AEUV, Art. 1 Rn. 16.

⁴ LT-Drs. 17/5703.

⁵ Art. 2 Abs. 1 DSGVO.

⁶ Kühling/Raab, in: Kühlig/Buchner, DSGVO, Art. 2 Rn. 13.

⁷ Ernst, in: Paal/Pauly, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 4 Rn. 14.

⁸ Klar/Kühling, in: Kühlig/Buchner, DSGVO, Art. 4 Nr. 1 Rn. 8.

⁹ Vgl. Ernst, in: Paal/Pauly, DSGVO, Art. 2 Rn. 5.

dann vorliegen, wenn manuelle Zwischenschritte erfolgen, wie bei der händischen Eingabe von zu verarbeitenden Daten in ein System¹⁰. Ob die Dateien in irgendeiner Weise strukturiert abgespeichert sind, ist im Rahmen der (teilweise) automatisierten Verarbeitung unerheblich¹¹.

Eine **nichtautomatisierte Verarbeitung** ist dagegen eine ausschließlich manuelle Verarbeitung, bei der also kein Verarbeitungsschritt automatisiert erfolgt. Hauptanwendungsfall dürfte hier das Festhalten von Informationen durch einen Menschen mit Hilfe eines Stifts auf einem Blatt Papier sein¹². Eine solche manuelle Verarbeitung fällt nur dann in den Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung, wenn die personenbezogenen Daten in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen. Ein „Dateisystem“ liegt bei jeder strukturierten Sammlung personenbezogener Daten vor, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind (Art. 4 Nr. 6 DSGVO). Derartige Kriterien können etwa eine Anordnung nach Jahr, Aktenzeichen oder Namen beispielsweise in alphabetischer Reihenfolge darstellen¹³. (Papier-) Akten oder Aktensammlungen sowie ihre Deckblätter, die nicht nach bestimmten Kriterien geordnet sind, fallen demgegenüber nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (vgl. Erwägungsgrund 15 DSGVO).

II. Anwendbarkeit im parlamentarischen Bereich?

1. Anwendungsbereich der DSGVO

Zum Anwendungsbereich enthält die DSGVO folgende Ausnahme:

*„Diese Verordnung findet keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten [...] im Rahmen einer Tätigkeit, die **nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt**“¹⁴.*

Hier stellt sich die Frage, ob Tätigkeiten im parlamentarischen Bereich, soweit sie die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, aus **besonderen innerstaatlichen Gründen** von dem sachlichen Anwendungsbereich der DSGVO auszunehmen sind.

Die DSGVO bietet hierfür keine direkten Anhaltspunkte. Besondere Vorschriften zur Wahrung der partiellen Unabhängigkeit enthält die Verordnung nur für die Tätigkeit der Gerichte und anderer Justizbehörden. Diese werden zwar vom sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung erfasst¹⁵, eine Aufsicht findet jedoch insoweit nicht statt, als sie personenbezogene Daten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit verarbeiten¹⁶.

Gewichtige Gründe sprechen dafür, die parlamentarische Tätigkeit des Landtags, seiner Gremien, seiner Mitglieder und der Fraktionen vom sachlichen Anwendungsbereich der DSGVO auszunehmen. Denn die verfassungsrechtlich garantierte Stellung des Parlaments und seiner Mitglieder im **System der Gewaltenteilung** würde in Frage gestellt, wenn der parlamentarische Bereich der DSGVO unterfiele. Die besondere Stellung der regionalen Parlamente im Regelungsbereich des Datenschutzes ergibt sich aus der unmittelbaren Wahl ihrer Mitglieder durch das Volk (vgl. Art. 20 GG sowie Art. 74 LV) und aus der Rechtsstellung ihrer Mitglieder als freie Abgeordnete (vgl. Art. 38, 46 und 47 GG sowie Art. 79, 93, 94 und 95 LV), die keiner staatlichen Fremdkontrolle unterliegen. Zudem gewährleistet der **Grundsatz der Parlamentsautonomie**, dass der Landtag seine Aufgaben und Funktionen unabhängig von den anderen Verfassungsorganen, insbesondere der Exekutive, wahrnehmen kann¹⁷. Die nach der DSGVO vorgesehene Datenschutzaufsicht widerspricht dieser besonderen verfassungsrechtlich garantierten Stellung der regionalen Parlamente, soweit sie parlamentarische Tätigkeiten wahrnehmen.

¹⁰ Ernst, in: Paal/Pauly, DSGVO, Art. 2 Rn. 6.

¹¹ Kühling/Raab, in: Kühlig/Buchner, DSGVO, Art. 2 Rn. 16.

¹² Kühling/Raab, in: Kühlig/Buchner, DSGVO, Art. 2 Rn. 17.

¹³ Kühling/Raab, in: Kühlig/Buchner, DSGVO, Art. 2 Rn. 18.

¹⁴ Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO.

¹⁵ Art. 97 Abs. 1 GG; Erwägungsgrund 20 der DSGVO.

¹⁶ Vgl. Art. 55 Abs. 3 DSGVO.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 94, 351 (369); 96, 264 (278 f.); 112, 118 (140); Magiera, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 40 Rn. 1; Perne, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 5.

2. Anwendungsbereich des LDSG

Die Begründung zu dem Entwurf des Landesdatenschutzgesetzes trägt den vorstehenden Erwägungen Rechnung. So sollen der Landtag, seine Mitglieder, die Fraktionen sowie deren Verwaltungen und deren Beschäftigte auch zukünftig den Bestimmungen des **Landesdatenschutzgesetzes** nicht unterliegen, soweit sie in Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten („Parlamentsklausel“)¹⁸. Insoweit gilt die von dem Landtag Rheinland-Pfalz erlassene **Datenschutzordnung**¹⁹.

Die Datenschutzordnung erlässt der Landtag nach der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen Stellung, der Datenschutz-Grundverordnung und der Grundsätze des LDSG²⁰. Insoweit besteht hier ein **Anpassungsbedarf**.

2. Regelungen auf Bundesebene und in anderen Bundesländern

Das neue **Bundesdatenschutzgesetz**, welches bereits von dem Bundesgesetzgeber verabschiedet wurde, enthält keine ausdrückliche Regelung zur parlamentarischen Tätigkeit des Deutschen Bundestags²¹.

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des **Deutschen Bundestags** hat festgestellt, dass die legislative Arbeit der deutschen Parlamente von der datenschutzrechtlichen Kontrolle nach der DSGVO und dem BDSG ausgenommen sei. Dazu gehöre auch die Tätigkeit der Fraktionen sowie der Abgeordnetenbüros - sowohl des Bundestags als auch der Landesparlamente²².

¹⁸ § 2 Abs. 3 Satz 1 LDSG-E (LT-Drs. 17/5703).

¹⁹ Datenschutzordnung des Landtags vom 31. Oktober 1995 (GVBl. S. 467), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427).

²⁰ § 2 Abs. 3 Satz 2 LDSG-E (LT-Drs. 17/5703).

²¹ Siehe hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Infobrief vom 20. März 2018, Aktenzeichen: WD 3 - 3010 - 056/18.

²² BT-Drs. 18/12144, S. 2.

²³ Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayDSG-E (LT-Drs. 17/19628).

²⁴ LT-Drs. 17/19628, S. 31.

²⁵ § 2 Abs. 5 LDSG-E (Entwurfs eines Gesetzes zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung (EU) 2016/679 (Stand: 14.12.2017)).

Der Entwurf der Staatsregierung für ein **Bayerisches Datenschutzgesetz** nimmt den parlamentarischen Bereich - ähnlich der rheinland-pfälzischen Regelung - von dem Anwendungsbereich aus. Danach gilt das Gesetz für den Bayerischen Landtag nur, soweit er in Verwaltungsangelegenheiten tätig wird²³. Begründet wird dies damit, dass die parlamentarische Tätigkeit des Landtags als Kernbereich des innerstaatlichen Organisationsrechts nicht dem Anwendungsbereich der DSGVO unterliege, so dass landesrechtliche Regelungen zu deren Durchführung nicht zwingend seien²⁴. Ähnliche Regelungen sehen beispielsweise auch die Bundesländer **Baden-Württemberg**²⁵, **Brandenburg**²⁶, **Mecklenburg-Vorpommern**²⁷, **Hessen**²⁸, **Nordrhein-Westfalen**²⁹, **Thüringen**³⁰, **Hamburg**³¹ und **Bremen**³² vor.

3. Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur

Die **Gerichte** hatten die Frage der Anwendbarkeit datenschutzrechtlicher Vorgaben auf den parlamentarischen Bereich (bislang) - soweit ersichtlich - nicht zu entscheiden.

In der **Literatur** wird für die Bundesebene (Bundesdatenschutzgesetz) teilweise die Auffassung vertreten, es handele sich bei Fraktionen und Abgeordneten, wenn diese im Rahmen ihrer Mandatsausübung mit personenbezogenen Daten umgehen, um öffentliche Stellen. Als solche fielen sie in den Anwendungsbereich datenschutzrechtlicher Vorgaben³³.

²⁶ § 2 Abs. 2 BbgDSG-E (LT-Drs. 6/7365).

²⁷ § 2 Abs. 4 DSG M-V-E (LT-Drs. 7/1568).

²⁸ § 30 Abs. 1 HDSIG-E (LT-Drs. 19/5728).

²⁹ § 5 Abs. 2 DSG NRW-E (LT-Drs. 17/1981).

³⁰ § 2 Abs. 7 ThürDSG-E (LT-Drs. 6/4943).

³¹ § 2 Abs. 5 HmbDSG-E (LT-Drs. 21/11638).

³² § 2 Abs. 4 BremDSGVOAG-E (LT-Drs. 19/1501).

³³ Vgl. *Gola/Klug/Körffer*, in: Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 2 Rn. 17 a; *Dammann*, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 2 Rn. 29 (hinsichtlich der Fraktionen); *Hanloser*, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht, 23. Aufl. 2017, BDSG, § 2 Rn. 50; a.A.: *Dammann*, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 2 Rn. 29 (hinsichtlich der Abgeordneten).

III. Fazit

Die parlamentarische Tätigkeit des Landtags, seiner Gremien, seiner Mitglieder und der Fraktionen ist vom sachlichen Anwendungsbereich der DSGVO ausgenommen.

Die geplanten landesrechtlichen Regelungen in Rheinland-Pfalz tragen dem Rechnung. Sie sehen vor, dass die neuen **datenschutzrechtlichen Vorgaben** auf den parlamentarischen Bereich, namentlich auf Fraktionen und Abgeord-

nete, **keine Anwendung** finden. Die Gesetzentwürfe anderer Bundesländer enthalten ähnliche Bestimmungen.

Für die Arbeit der Fraktionen und der Abgeordneten bzw. ihrer Büros gilt damit - wie bisher - grundsätzlich die vom Landtag Rheinland-Pfalz erlassene **Datenschutzordnung**³⁴. Da diese nach dem Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der DSGVO und der Grundsätze des LDSG erlassen wird, besteht insoweit ein **Anpassungsbedarf**.

³⁴ Datenschutzordnung des Landtags vom 31. Oktober 1995 (GVBl. S. 467), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427).