

NOMOSKOMMENTAR

Debus | Sicko [Hrsg.]

Landesdaten- schutzgesetz

Baden-Württemberg

Handkommentar



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Dr. Alfred G. Debus | Dr. Corinna Sicko [Hrsg.]

Landesdaten- schutzgesetz

Baden-Württemberg

Handkommentar

Dr. Alfred G. Debus, stellvertretender Referatsleiter, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Stuttgart | **Prof. Dr. Tobias O. Keber**, Professur für Medienrecht und Medienpolitik in der digitalen Gesellschaft, Hochschule der Medien, Stuttgart | **Dr. Judith Osterried**, stellvertretende Referatsleiterin, Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Stuttgart | **Dr. Clemens Rehm**, stellvertretender Präsident, Landesarchiv Baden-Württemberg, Stuttgart | **Dr. Corinna Sicko**, Referentin, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Stuttgart | **Dr. Michael Snowadsky**, Richter am Verwaltungsgericht, Verwaltungsgericht Stuttgart



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-5725-1

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Als die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) am 25. Mai 2018 europaweite Gültigkeit erlangte wurde das europäische Datenschutzrecht grundlegend neu geordnet. Das Ziel der Vereinheitlichung der datenschutzrechtlichen Vorgaben auf europäischer Ebene wurde mit dem Mittel der unmittelbar geltenden, mit Anwendungsvorrang ausgestatteten europäischen Verordnung verfolgt. In der Konsequenz mussten die nationalen gesetzlichen Schutzregimes entsprechend angepasst werden. In Deutschland waren sowohl das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) als auch die jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen hiervon betroffen.

Bund und Länder standen bei der Erstellung der Neuregelungen im regen Austausch, so dass viele Normen wortgleich im Bund und in den Ländern sind. Große Übereinstimmungen gibt es bei den Normen, die speziell auf die DS-GVO Bezug nehmen und im Landesdatenschutzgesetz (LDSG) mit der Unterüberschrift „Ergänzung zu Artikel“ in Klammern gekennzeichnet sind. In diesen Fällen kann häufig auf umfangreiche Literatur und Rechtsprechung zu den vergleichbaren Regelungen zurückgegriffen werden, und seit Oktober 2021 auch auf die Evaluierung des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 des Bundesinnenministeriums. Die Normen ohne Hinweis auf die Ergänzung zum DS-GVO sind dagegen häufiger Regelungen, die sich noch an dem alten Landesdatenschutzgesetz orientieren und damit größere Friktionen zur DS-GVO aufweisen.

Die vorliegende Kommentierung erläutert vor diesem Hintergrund das Landesdatenschutzgesetz vom 12. Juni 2018. Da die in der DS-GVO enthaltenen Öffnungs- und Spezifizierungsklauseln mehrheitlich die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen betreffen, verbleiben im deutschen Staatsgefüge den Landesgesetzgebern nicht unerhebliche Regelungsspielräume, die auch entsprechend genutzt wurden. Dem Werk ist es ein besonderes Anliegen, die komplexen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Regelungsebenen – Europa, Bund, Land – sowie die oft nicht minder komplexen Beziehungen zu bereichsspezifischen Sonderregelungen sowie die landesrechtlichen Besonderheiten herauszuarbeiten.

Die Kommentierungen geben ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen und Autoren wieder. Nichtsdestoweniger sind Wünsche für Ergänzungen und sonstige Anregungen sowie Hinweise auf Fehler ausdrücklich erwünscht und werden erbeten an Info@Debus.online.

Neben den Autorinnen und Autoren sind wir im Nomos-Verlag insbesondere den betreuenden Lektoren Dr. Marco Ganzhorn und Dr. Stefan Grote zu Dank verpflichtet.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Literatur	21

Landesdatenschutzgesetz (LDSG)

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 1	Zweck des Gesetzes	27
§ 2	Anwendungsbereich	37
§ 3	Sicherstellung des Datenschutzes	55

Abschnitt 2: Rechtsgrundlagen der Verarbeitung personenbezogener Daten

§ 4	Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten	72
§ 5	Datenverarbeitung zu anderen Zwecken (Ergänzung zu Artikel 6 Absatz 3 und 4 der Verordnung [EU] 2016/679)	83
§ 6	Übermittlung personenbezogener Daten	124
§ 7	Datenverarbeitung in der gemeinsamen Dienststelle	145

Abschnitt 3: Rechte der betroffenen Person

§ 8	Beschränkung der Informationspflicht (Ergänzung zu Artikel 13 und 14 der Verordnung [EU] 2016/679)	150
§ 9	Beschränkung des Auskunftsrechts (Ergänzung zu Artikel 15 der Verordnung [EU] 2016/679)	165
§ 10	Beschränkung des Rechts auf Löschung (Ergänzung zu Artikel 17 der Verordnung [EU] 2016/679)	175
§ 11	Beschränkung der Benachrichtigungspflicht (Ergänzung zu Artikel 34 der Verordnung [EU] 2016/679)	193

Abschnitt 4: Besondere Verarbeitungssituationen

§ 12	Verarbeitung personenbezogener Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen	198
§ 13	Datenverarbeitung zu wissenschaftlichen oder historischen Forschungszwecken und zu statistischen Zwecken	201
§ 14	Datenverarbeitung zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken	216
§ 15	Datenverarbeitung bei Dienst- und Arbeitsverhältnissen	222

§ 16	Öffentliche Auszeichnungen und Ehrungen	232
§ 17	Verarbeitung personenbezogener Daten im öffentlichen Interesse	235
§ 18	Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume	246
§ 19	Verarbeitung personenbezogener Daten zu künstlerischen und literarischen Zwecken	296

Abschnitt 5: Unabhängige Aufsichtsbehörden

§ 20	Errichtung	303
§ 21	Unabhängigkeit	308
§ 22	Ernennung und Amtszeit	314
§ 23	Amtsverhältnis	322
§ 24	Rechte und Pflichten	329
§ 25	Aufgaben und Befugnisse	338
§ 26	Pflicht zur Unterstützung	351
§ 27	Rundfunkbeauftragte oder Rundfunkbeauftragter für den Datenschutz	355

Abschnitt 6: Sanktionen

§ 28	Ordnungswidrigkeiten (Ergänzung zu Artikel 83 Absatz 7 der Verordnung [EU] 2016/679)	364
§ 29	Strafvorschrift (Ergänzung zu Artikel 84 der Verordnung [EU] 2016/679)	369

Abschnitt 7: Übergangsbestimmungen

§ 30	Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst, Justizbehörden, Landesamt für Verfassungsschutz und Vollzug des Landessicherheitsüberprüfungsgesetzes	379
§ 31	Überleitungsvorschriften	382

Stichwortverzeichnis	385
----------------------------	-----

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter

<i>Dr. Alfred G. Debus</i> , stellvertretender Referatsleiter, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Stuttgart	§§ 1, 8, 9, 11, 17–19, 28–30
<i>Prof. Dr. Tobias O. Keber</i> , Professur für Medienrecht und Medienpolitik in der digitalen Gesellschaft, Hochschule der Medien, Stuttgart	§§ 3, 13
<i>Dr. Judith Osterried</i> , stellvertretende Referatsleiterin, Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Stuttgart	§§ 4–7
<i>Dr. Clemens Rehm</i> , stellvertretender Präsident, Landesarchiv Baden-Württemberg, Stuttgart	§§ 10, 14
<i>Dr. Corinna Sicko</i> , Referentin, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Stuttgart	§§ 2, 20–27, 31
<i>Dr. Michael Snowadsky</i> , Richter am Verwaltungsgericht, Verwaltungsgericht Stuttgart	§§ 12, 15, 16

Landesdatenschutzgesetz (LDSG)¹

Vom 12. Juni 2018 (GBl. S. 173)

zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Änd. des FinanzausgleichsG und des KindertagesbetreuungsG vom 18. Dezember 2018 (GBl. S. 1549)

Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck des Gesetzes

Dieses Gesetz trifft ergänzende Regelungen zur Durchführung der 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 vom 4. Mai 2016, S. 1, ber. ABl. L 314 vom 22. November 2016, S. 72) in der jeweils geltenden Fassung sowie Regelungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

Literatur:

Kühling/Martini et al., Die DSGVO und das nationale Recht, 2016; *Wübrl, Susanne/Snowadsky, Michael*, Datenschutz-Grundverordnung und Landesdatenschutzgesetz, VBIBW 2019, 221.

I. Allgemeines	1	a) Grundrechte	15
1. Europarechtliche Vorgaben des Primärrechts	1	b) Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und des Landes	21
a) Grundrechte nach Art. 7, 8 GRCh	1	4. Entstehungsgeschichte	25
b) Grundfreiheit nach Art. 16 AEUV	4	5. Normzweck	33
c) Gesetzgebungskompetenz der EU	5	6. Vergleichbare Regelungen des Bundes oder anderer Länder	35
2. Europarechtliche Vorgaben der DS-GVO	6	II. Ergänzende Regelungen zur DS-GVO (Alt. 1)	36
a) Anwendungsbereich ...	6	III. Regelungen außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts (Alt. 2)	38
b) Verhältnis zum nationalen Recht	7	IV. Konkurrenzen	39
c) Ziele und Prinzipien der DS-GVO	12	V. Ausblick	40
3. Verfassungsrechtliche Vorgaben	15		

I. Allgemeines

1. Europarechtliche Vorgaben des Primärrechts

a) Grundrechte nach Art. 7, 8 GRCh

Die 2009 in Kraft getretene GRCh hat das grundlegende Verständnis des grundrechtlichen Datenschutzes der Mitgliedstaaten, insbesondere von

¹ Verkündet als Art. 1 G v. 12.6.2018 (GBl. S. 173); Inkrafttreten gem. Art. 21 Satz 1 dieses G am 21.6.2018.

Deutschland, übernommen und in Art. 7 und 8 GRCh präziser ausgestaltet.¹ Auch knüpft die GRCh im Bereich des Datenschutzes an die mit Art. 8 EMRK bereits vorhandene menschenrechtliche Basis an und führt sie weiter fort.²

- 2 Art. 8 GRCh schützt die Entscheidungsbefugnis der betroffenen Person über ihre personenbezogenen Daten.³ Als Schranke legt Art. 8 Abs. 2 Satz 1 GRCh fest, dass diese Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden dürfen. Überdies hat nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GRCh jede Person das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.
- 3 Art. 8 GRCh „steht in engem Zusammenhang mit dem in Art. 7 der Charta verankerten Recht auf Achtung des Privatlebens“, so „dass sich die in Art. 7 und 8 GRCh anerkannte Achtung des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person betrifft“⁴. Art. 7 GRCh schützt wesentliche Aspekte der Selbstbestimmung über das eigene Verhalten und die Beobachtung dieses durch Dritte.⁵ Da der Datenschutz allerdings weiter reichen kann als die Achtung des Privatlebens, wurde dafür ein eigenständiges Grundrecht begründet.⁶ Bei personenbezogenen Daten mit Bezug zum Privatleben kommen beide Grundrechte nebeneinander zur Anwendung und verstärken sich gegenseitig, während bei personenbezogenen Daten ohne Bezug zum Privatleben allein Art. 8 GRCh Grundrechtsschutz bietet.⁷

b) Grundfreiheit nach Art. 16 AEUV

- 4 Wortgleich mit dem Grundrecht nach Art. 8 Abs. 1 GRCh gewährt seit dem Vertrag von Lissabon auch die Grundfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 AEUV jeder Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Die beiden Regelungen unterscheiden sich lediglich in der Formulierung von Schranken, wobei die Schranken des Art. 8 Abs. 1 GRCh auch auf Art. 16 Abs. 1 AEUV zu erstrecken sind, so dass der eher symbolisch zu verstehende Art. 16 Abs. 1 AEUV keine eigenständige Bedeutung hat.⁸ Daran anknüpfend bildet Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 AEUV die Rechtsgrundlage für eine einheitliche europäische Datenschutzpolitik.⁹ Von der in Art. 16 Abs. 2 AEUV eingeräumten Regelungsbefugnis wurde durch die DS-GVO Gebrauch gemacht.

1 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 15.

2 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman/Schiedermaier, Einl. Rn. 167.

3 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 16.

4 EuGH Rs. C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-1117, Schecke und Eifert, Rn. 47 bzw. 52.

5 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 15.

6 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 16.

7 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 17.

8 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman/Schiedermaier, Einl. Rn. 177.

9 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman/Schiedermaier, Einl. Rn. 178.

c) Gesetzgebungskompetenz der EU

Nach Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 AEUV verfügt die EU über die umfassende Kompetenz zum Erlass von „Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und über den freien Datenverkehr“. Rein innerstaatliche Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Datenaustausch (zB Einwohnermeldeämter, Standesämter, Grundbuchämter, Verfassungsschutz und Infrastrukturleistungen deutscher Kommunen ohne grenzüberschreitende Übermittlungen) sind davon nicht erfasst.¹⁰ Zusammen mit den allgemeinen Kompetenzschränken des Art. 5 EUV (begrenzte Einzelermächtigung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit) bildet Art. 16 AEUV den Kompetenzrahmen für das sekundäre Datenschutzrecht der Union, in dessen Rahmen sich die DS-GVO trotz gelegentlich geäußerter Zweifel bewegt.¹¹

2. Europarechtliche Vorgaben der DS-GVO

a) Anwendungsbereich

Die DS-GVO regelt weite Bereiche des Datenschutzrechts in der EU verbindlich, zumeist einheitlich für die Verarbeitung durch private oder öffentliche Stellen. Der sachliche und der räumliche **Anwendungsbereich** sind in Art. 2 bzw. 3 DS-GVO festgelegt. Die DS-GVO gilt nicht im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, durch natürliche Personen zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten, sowie durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

b) Verhältnis zum nationalen Recht

Die DS-GVO gilt wie jede Verordnung der EU nach Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar. Unter voller Ausschöpfung des Beurteilungsspielraums, den das nationale Recht einräumt, sind nationale Regelungen in Übereinstimmung mit den Anforderungen der DS-GVO auszulegen und anzuwenden (**unionsrechtskonforme Auslegung**).¹²

Soweit eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, dürfen die entgegenstehenden innerstaatlichen Vorschriften nicht angewendet werden.¹³ Wenngleich Begründung und Reichweite des **Anwendungsvorrangs** des EU-Rechts umstritten sind, wird für die DS-GVO allgemein konsentiert, dass im Fall einer Kollision von Regelungen der DS-GVO mit Regelungen des innerstaatlichen Rechts, insbes. des LDSG, die Regelungen

10 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 29.

11 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman/Hornung/Spiecker gen. Döhmman. Einl. Rn. 157.

12 IdS EuGH, Rs. 157/86, Slg. 1988, 686 Rn. 11 – Murphy J. Bord Telecom Eireann.

13 IdS EuGH, Rs. 157/86, Slg. 1988, 686 Rn. 11 – Murphy J. Bord Telecom Eireann.

des DS-GVO vorrangig anzuwenden sind und die nationalen Regelungen wirksam bleiben, aber im konkreten Fall nicht angewendet werden.¹⁴

- 9 Mit rund vier Dutzend **Öffnungsklauseln** in der DS-GVO bleiben den Mitgliedstaaten freilich große normative Gestaltungsspielräume für eigene Regelungen.¹⁵ Um die Grundaussagen der DS-GVO nicht gleich wieder zu entwerten, sollte keine übermäßige Zahl von Ausnahmen vorgesehen werden, sondern die Möglichkeit der Öffnungsklauseln der DS-GVO sollten nur dort genutzt werden, wo es geboten erscheint.¹⁶
- 10 Ein Mitgliedstaat darf keine Lage schaffen, in der die unmittelbare Geltung der Verordnungen durch Wiederholung des Inhalts der Gemeinschaftsregelung aufs Spiel gesetzt würde.¹⁷ Das **Normwiederholungsverbot** gilt allerdings nicht, wenn mitgliedstaatliche Regelungen im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für die Adressaten bestimmte Punkte der Verordnungen wiederholen.¹⁸ Was bereits in der DS-GVO geregelt ist, darf also im LDSG nicht wiederholt werden, es sei denn, dies „ist erforderlich, um die Kohärenz zu wahren und die nationalen Rechtsvorschriften für die Personen, für die sie gelten, verständlicher zu machen“ (ErwG 8).¹⁹
- 11 Durch die **permeable Struktur der DS-GVO** treten an vielen Stellen mitgliedstaatliche Bestimmungen neben die in ihr geregelten unmittelbar anwendbaren Vorschriften, so dass in vielen Bereichen des Datenschutzrechts zur Beurteilung der Rechtslage ein „Pendelblick“ zwischen DS-GVO und LDSG (bzw. bereichsspezifischen Vorschriften im nationalen Recht) erforderlich ist.²⁰

c) Ziele und Prinzipien der DS-GVO

- 12 Die DS-GVO schützt einerseits die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insb. deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten und andererseits den freien Datenverkehr im Binnenmarkt (Art. 1 Abs. 2 bzw. 3 DS-GVO). „Um ein gleichmäßiges und hohes Datenschutzniveau für natürliche Personen zu gewährleisten und die Hemmnisse für den Verkehr personenbezogener Daten in der Union zu beseitigen, sollte das Schutzniveau für die Rechte und Freiheiten von natürlichen Personen bei der Verarbeitung dieser Daten in allen Mitgliedstaaten gleichwertig sein“ (ErwG 10 Satz 1).

14 Dazu ausführlich HK-LDSG RhPf/Kugelmann, § 1 Rn. 20 ff. mwN.

15 Dazu ausführlich Kübling/Martini et al., Die DSGVO und das nationale Recht, 1 ff.

16 IdS Abg. Sckerl, Plenarprotokoll 16/62, 3679.

17 EuGH Rs. 272/83, Slg. 1985, 1057 Rn. 26.

18 EuGH Rs. 272/83, Slg. 1985, 1057 Rn. 27.

19 Wühr/Snowadsky VBlBW 2019, 221.

20 IdS BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit BDSG § 22 Rn. 6.

Die wesentlichen Grundsätze der DS-GVO werden in deren Art. 5 (vgl. dazu auch ErwG 39) wie folgt zusammengefasst: 13

- „Rechtmäßigkeit“ (Konkretisierung in Art. 6 Abs. 1 DS-GVO und entspricht dem bisherigen, deutschem Verbotsprinzip),
- „Verarbeitung nach Treu und Glauben“ (war bislang nicht explizit im deutschen Recht geregelt),
- „Transparenz“ (Konkretisierungen in Art. 7 Abs. 2, 12 bis 15, 34 DS-GVO; Bedeutung vom BVerfG betont²¹; Einschränkungen in §§ 8 bis 11 LDSG),
- „Zweckbindung“ (Konkretisierungen in Art. 6 Abs. 3 und 4 DS-GVO und ErwG 50; Ergänzung dazu in § 5 LDSG),
- „Datenminimierung“ (Konkretisierung in Art. 25 DS-GVO; entspricht dem bisherigen, deutschem Erforderlichkeitsprinzip),
- „Richtigkeit“ (Konkretisierung in Art. 16, 19 DS-GVO),
- „Speicherbegrenzung“ (Konkretisierung in Art. 17, 18 DS-GVO),
- „Integrität und Vertraulichkeit“ (Konkretisierung in Art. 32 DS-GVO; vgl. dazu § 3 LDSG und § 2 Abs. 5 des Cybersicherheitsgesetzes), sowie
- „Rechenschaftspflicht“ (dieser im Deutschen Rechenschaftspflicht genannte und gegenüber dem bisherigen Verantwortlichkeitsprinzip deutlich erstarkte Grundsatz entstammt als „accountability“ dem common law und wird wahrscheinlich erheblichen Einfluss auf die Verhaltens- und Nachweispflichten der Verantwortlichen haben²²).

Diesen Grundsätzen der DS-GVO ist auch das LDSG verpflichtet, so dass die Vorschriften des LDSG immer im Lichte dieser Grundsätze der DS-GVO auszulegen und sie als ermessenslenkend bei den Ermessensvorschriften („Kann“-Regelungen) zu beachten sind.²³ 14

3. Verfassungsrechtliche Vorgaben

a) Grundrechte

Bereits 1983 beschrieb das BVerfG mit dem **Volkszählungsurteil**²⁴ die wesentlichen Aspekte zum **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** nach Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG: „Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.“²⁵ „Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.“²⁶ 15

21 Bereits BVerfGE 65, 1, 42 f. – Volkszählung.

22 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman/Hornung/Spiecker gen. Döhmman Einl. Rn. 240.

23 Wühl/Snowadsky VBIBW 2019, 222.

24 BVerfGE 65, 1 ff.

25 BVerfGE 65, 1 Leitsatz 1 – Volkszählung.

26 BVerfGE 65, 1, 43 – Volkszählung.

- 16 Eine **Einschränkung** dieses Grundrechts liegt in jeder fremdbestimmten Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten.²⁷ Für die Bestimmung der Tragweite kann nicht allein auf die Art der Angaben abgestellt werden, entscheidend sind auch ihre Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit, welche einerseits vom Zweck und andererseits von den der Informationstechnologie eigenen Verarbeitungsmöglichkeiten und Verknüpfungsmöglichkeiten abhängen.²⁸ „Dadurch kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert bekommen; insoweit gibt es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein ‘belangloses’ Datum mehr.“²⁹
- 17 „Einschränkungen dieses Rechts auf ‘informationelle Selbstbestimmung’ sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“³⁰ Erforderlich ist, dass der „Gesetzgeber den **Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt** und daß die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind.“³¹ Daher verschiebt sich der Akzent eindeutig auf bereichsspezifische Regelungen, so dass allgemeine Regelungen mit einer komplementären „Auffangfunktion“ nur dort aushelfen können, wo es an bereichsspezifischen Bestimmungen fehlt.³² Dementsprechend ist im Einzelfall kritisch zu hinterfragen, ob das LDSG überhaupt eine Datenverarbeitung legitimieren kann.
- 18 „Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung **unabhängiger Datenschutzbeauftragter** von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.“³³
- 19 Der grundgesetzliche Datenschutz nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG und der grundrechtliche Datenschutz nach Art. 7 und 8 GRCh (→ Rn. 2 f.) haben im Wesentlichen den gleichen Schutzgehalt, nämlich die freie Selbstbestimmung der jeweils betroffenen Person über den Umgang mit den sie betreffenden Daten zu schützen.³⁴
- 20 Mit dem LDSG wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie von der DS-GVO und verfassungsrechtlich gefordert, in Einklang gebracht mit den sonstigen grundrechtlich geschützten Freiheiten (zB Rundfunkfrei-

27 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 19.

28 BVerfGE 65, 1, 45 – Volkszählung.

29 BVerfGE 65, 1, 45 – Volkszählung.

30 BVerfGE 65, 1 Leitsatz 2 – Volkszählung.

31 BVerfGE 65, 1, 46 – Volkszählung; Hervorhebung nicht im Original.

32 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman/dies. Einl. Rn. 47.

33 BVerfGE 65, 1, 46 – Volkszählung; Hervorhebung nicht im Original.

34 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 20.

heit, Berufsfreiheit, Freiheit von Forschung und Lehre) einerseits und den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung andererseits.³⁵

b) Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und des Landes

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und des Landes bestehen nur 21
soweit das EU-Recht Spielräume gelassen hat (→ Rn. 9).

Für den Datenschutz hat der **Bund** zwar keine ausdrücklich zugewiesene 22
Gesetzgebungskompetenz, jedoch ist anerkannt, dass ihm für die Regelung
des Datenschutzes die Gesetzgebungskompetenz aus der jeweiligen Sach-
kompetenz nach Art. 73 und 74 GG zusteht.³⁶ Für den Erlass des BDSG
hat die Bundesregierung³⁷ dies wie folgt begründet:

*„Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für Regelungen des Da-
tenschutzes als Annex aus den jeweiligen Sachkompetenzen der Artikel 73
bis 74 des Grundgesetzes (GG). Im Bereich der öffentlichen Verwaltung
bedarf es bundesrechtlicher Datenschutzbestimmungen, soweit dem Bund
die Verwaltungskompetenz zusteht. Für nichtöffentliche Stellen folgt die
Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Datenschutzes als
Annex aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft).
Nach Artikel 72 Absatz 2 GG steht dem Bund die Gesetzgebungskom-
petenz in diesen Fällen unter anderem dann zu, wenn und soweit eine
bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamt-
staatlichen Interesse erforderlich ist. Eine bundesgesetzliche Regelung des
Datenschutzes ist zur Wahrung der Rechtseinheit im Bundesgebiet im ge-
samtstaatlichen Interesse erforderlich. Eine Regelung dieser Materie durch
den Landesgesetzgeber würde zu erheblichen Nachteilen für die Gesamt-
wirtschaft führen, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder
nicht hingenommen werden können. Insbesondere wäre zu befürchten,
dass unterschiedliche landesrechtliche Behandlungen gleicher Lebenssach-
verhalte erhebliche Wettbewerbsverzerrungen und störende Schranken für
die länderübergreifende Wirtschaftstätigkeit zur Folge hätten. Es bestün-
de die Gefahr, dass z.B. die Betroffenenrechte durch die verschiedenen
Landesgesetzgeber unterschiedlich eingeschränkt würden, mit der Folge,
dass bundesweit agierende Unternehmen sich auf verschiedenste Vorgaben
einrichten müssten.“*

Soweit der Bund sich nicht auf eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 23
oder 74 GG berufen kann und auch nicht berufen hat, haben die Länder
das Recht der Gesetzgebung. Der Anwendungsbereich des BDSG ist nach
dessen § 1 Abs. 1 Nr. 2 BDSG für „öffentliche Stellen der Länder, soweit
der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist“, eröffnet. Baden-
Württemberg kann und hat dementsprechend für seine öffentlichen Stellen
den Datenschutz selbst geregelt.

35 LRReg LT-Drs. 16/3930, 45.

36 HK-HDSIG/Roßnagel, Einl. Rn. 30.

37 BT-Drs. 18/11325, 71.

- 24 Außerdem ergibt sich aus § 40 BDSG, dass der Bundesgesetzgeber einen Spielraum für die Regelung der Aufsichtsbehörden der Länder für die Datenverarbeitung durch nichtöffentliche Stellen belassen hat. Regelungen über die oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz sind in §§ 20 ff. LDSG enthalten.

4. Entstehungsgeschichte

- 25 Das Gesetz zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung (EU) 2016/679 wurde notwendig, um das bisher geltende Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (Landesdatenschutzgesetz – LDSG) in der Fassung vom 18.9.2000 (GBl. 648), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.12.2015 (GBl. 1191, 1198) (LDSG 2000) sowie sonstige bereichsspezifische Datenschutzregelungen an die Regelungen der DS-GVO anzupassen.³⁸ Das LDSG 2000 enthielt eine vollständige Regelung der allgemeinen datenschutzrechtlichen Anforderungen.³⁹ Da die DS-GVO unmittelbar für alle öffentlichen Stellen gilt, verbleibt dem Landesgesetzgeber nur insofern Regelungsspielraum für landesrechtliche Regelungen, als die DS-GVO Öffnungsklauseln enthält.⁴⁰
- 26 Während der Umsetzungsfrist für die DS-GVO wurde die Verbändeanhörung zum **Referentenentwurf** vom 14.12.2017 durchgeführt. Parallel dazu konnten alle Interessierten den Entwurf auch auf dem Beteiligungsportal bis zum 31.1.2018 kommentieren (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/anpassung-datenschutzgesetz/>).
- 27 Der **Gesetzesentwurf der Landesregierung** war mit LT-Drs. 16/3930 vom 19.4.2018 in den Landtag eingebracht worden. Die **erste Beratung im Landtag** dazu fand am 9.5.2018 statt und der Entwurf wurde an den Innenausschuss und federführend an den Ständigen Ausschuss überwiesen (Plenarprotokoll 16/62, 3676 ff.). Damals wurde betont, dass sich die Landesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts an die DS-GVO so weit wie möglich von dem Ziel leiten lassen hat, das bisherige Datenschutzniveau des LDSG 2000 im Wesentlichen beizubehalten: Die Öffnungsklauseln und Regelungsaufträge der DS-GVO bieten dem Gesetzgeber die Möglichkeit, einen vernünftigen Ausgleich zwischen den Interessen an der Datenverarbeitung einerseits und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger, über die Verwendung ihrer Daten selbst zu bestimmen, andererseits herbeizuführen.⁴¹
- 28 Zu dem Entwurf fand eine **öffentliche Anhörung** im Innenausschuss am 4.6.2018 statt, an der als Referentin bzw. Referenten der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Dr. *Stefan Brink*, *Norbert Brugger* (Städtetag Baden-Württemberg), *Gabriele Frenzer-Wolf* (DGB Baden-Württemberg), Prof. Dr. *Dirk Heckmann* (Universität Passau), Prof. Dr. *Peter Kothe* (Anwaltsverband Baden-Württemberg im DAV), PD Dr.

38 LReg LT-Drs. 16/3930, 45.

39 LReg LT-Drs. 16/3930, 1.

40 LReg LT-Drs. 16/3930, 45.

41 Innenminister *Strobl* Plenarprotokoll 16/62, 3677.

Daniel Rölle (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) und Dr. *Thilo Weichert* (Netzwerk Datenschutzexpertise teilnahmen (siehe Protokoll der 23. Sitzung des Innenausschusses).

Auf die **Beschlussempfehlung des Ständigen Ausschusses**⁴² wurde eine Evaluationsregelung in Art. 20 des Gesetzes zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung (EU) 2016/679 eingefügt und in Art. 21 desselben Gesetzes wurde eine Regelung über das Inkrafttreten und eine Regelung über das Außerkrafttreten des LDSG 2000 angefügt. 29

Die Beschlussempfehlung und der Bericht des federführenden Ständigen Ausschusses wurden mit LT-Drs. 16/4186 dem **Landtag** vorgelegt, in deren Anlage 1 der Änderungsantrag der FDP/DVP, in deren Anlage 2 ein Änderungsantrag der SPD, in deren Anlage 3 ein Änderungsantrag der GRÜNEN und der CDU und schließlich in Anlage 4 ein weiterer Änderungsantrag der FDP/DVP enthalten war. Überdies wurden mit LT-Drs. 16/4198 ein Änderungs- und Entschließungsantrag der FDP/DVP und ein Änderungsantrag der SPD eingebracht. Bei Annahme des Änderungsantrags der GRÜNEN und der CDU und unter Ablehnung der übrigen Änderungs- und Entschließungsanträge wurde schließlich das LDSG als Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung (EU) 2016/679 am 6.6.2018 vom Landtag beschlossen (Plenarprotokoll 16/63, 3753). 30

Die **Verkündung** erfolgt am 20.6.2018 (GBl. 173 ff.). Nach Art. 21 Satz 1 des Gesetzes zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung (EU) 2016/679 erfolgte das **Inkrafttreten** am Tag nach der Verkündung. Das neue Landesdatenschutzgesetz (LDSG) gilt im Anwendungsbereich der DS-GVO wie bisher für alle öffentlichen Stellen des Landes.⁴³ 31

Nach Inkrafttreten des LDSG hat es eine **Änderung** durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Kindertagesbetreuungsgesetzes v. 18.12.2018 (GBl. 1549, 1551) erfahren: Die Besoldung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wurde von „B 5“ nach „B 6“ angehoben. 32

5. Normzweck

Die von § 1 LDSG geregelten Zwecke des LDSG können nur in Anlehnung und Abgrenzung zu den europarechtlichen Rechtsakten bestimmt werden.⁴⁴ Dabei verfolgt das LDSG das Ziel der Lückenfüllung, so dass iVm der DS-GVO alle datenschutzrechtlich relevanten Sachverhalten geregelt werden, wie sich aus § 1 LDSG a.E. ergibt, der eine entsprechende Anwendung der DS-GVO auch außerhalb deren Anwendungsbereichs auf Datenverarbeitungen anordnet, wenn nicht das LDSG vorrangig ist.⁴⁵ DS-GVO 33

42 Ständiger Ausschuss, Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 16/4186, 1 f.

43 LReg LT-Drs. 16/3930, 1.

44 IdS HK-LDSG RhPf/Kugelmann, § 1 Rn. 1.

45 IdS HK-LDSG RhPf/Kugelmann, § 1 Rn. 16.

und LDSG bilden damit gemeinsam den Grundtatbestand an Datenschutzrecht für die öffentlichen Stellen in Baden-Württemberg zusammen mit etwaigen bereichsspezifischen Regelungen (zB Beamtenrecht), die regelmäßig als *lex specialis* nach § 2 Abs. 3 Satz 1 LDSG (→ § 2 Rn. 22 ff.) vorgehen.⁴⁶

- 34 Aufgrund des beschreibenden Charakters ist die Bedeutung des § 1 LDSG in der behördlichen Praxis eher gering, vielmehr sind die insoweit bedeutenden Regelungen in den weiteren Vorschriften des LDSG enthalten.⁴⁷

6. Vergleichbare Regelungen des Bundes oder anderer Länder

- 35 § 1 BDSG, § 1 BbgDSG, § 1 BlnDSG, § 1 BremDSGVOAG, § 1 DSAG LSA, § 1 DSG MV, § 1 DSG NRW, § 1 HmbDSG, § 1 LDSG RP, § 1 LDSG SH, § 1 NDSG, § 1 SächsDSGD, § 1 SDSG, § 1 ThürDSG. Keine entsprechenden Regelungen waren ersichtlich im BayDSG und im HDSIG.

II. Ergänzende Regelungen zur DS-GVO (Alt. 1)

- 36 Die Bedeutung der in § 1 Alt 1 LDSG beschriebenen ergänzenden Regelungen zur Durchführung der DS-GVO ergibt sich zum einen aus den **Öffnungsklauseln** der DS-GVO (→ Rn. 9). Da die DS-GVO unmittelbar gilt, kann das LDSG nur noch im Rahmen der Öffnungsklauseln der DS-GVO ergänzende Regelungen treffen.⁴⁸
- 37 Zum zweiten ergibt sich die Möglichkeit zur ergänzenden Regelung aus dem sog. **hinkenden Charakter** der DS-GVO. Ungeachtet der durch Art. 288 Abs. 2 AEUV angeordneten unmittelbaren Wirkung sieht die DS-GVO als sog. **hinkende Verordnung** die Berechtigung und Verpflichtung zum Erlass nationaler Durchführungsbestimmungen vor, wie etwa in Art. 51 DS-GVO über die Errichtung nationaler Aufsichtsbehörden.⁴⁹ Die DS-GVO enthält auch Regelungsaufträge und -optionen, die in diesem Gesetz ebenfalls geregelt sind.⁵⁰

III. Regelungen außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts (Alt. 2)

- 38 Überdies gilt nach § 1 Alt. 2 LDSG, dass das LDSG „Regelungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt“, trifft. Damit hat § 1 Alt. 2 LDSG auch nur beschreibenden Charakter, da dort gerade nicht geregelt ist, welche Regelungen für diese Fälle getroffen wurden. Dies ergibt sich vielmehr insb. aus § 2 Abs. 4 Satz 1 LDSG (→ § 2 Rn. 27 ff.), wonach die Regelungen der DS-GVO und des LDSG entsprechend gelten, sofern die Verarbeitung nicht in besonderen Rechtsvorschriften geregelt ist.

46 IdS HK-LDSG RhPf/Kugelmann, § 1 Rn. 13.

47 IdS HK-LDSG NRW/Pabst, § 1 Rn. 15.

48 LReg LT-Drs. 16/3930, 89.

49 IdS HK-LDSG NRW/Pabst, § 1 Rn. 9.

50 LReg LT-Drs. 16/3930, 90.