



Konzept zur effektiven Durchsetzung des Datenschutzrechts in Rheinland-Pfalz

Aufsicht- und Kontrolltätigkeit des LfDI Rheinland-Pfalz

Stand: 12.03.2020

I. Rückblick

1. Umsetzung des neuen Datenschutzrechts

Seit ihrem Wirksamwerden zeigt die Datenschutz-Grundverordnung bereits deutlich Wirkung. Das Bewusstsein für den Datenschutz durchdringt verstärkt Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft. Es hat sich gezeigt, dass die effektive Durchsetzung des Datenschutzrechts nicht nur im Einzelfall zu Verbesserungen führt, sondern auch zur generellen Sensibilisierung der Verantwortlichen und zur Erhöhung des Umsetzungsdrucks beiträgt.

Die Beschwerdebereitschaft der betroffenen Personen hat sich auf einem hohen Niveau stabilisiert. Die betroffenen Personen machen Ansprüche auf Auskunft, Berichtigung, Löschung einschließlich des Rechts auf Vergessenwerden gegenüber Verantwortlichen geltend und schalten im Rahmen von Beschwerdeverfahren den LfDI dazu ein, sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Diese neue Wachsamkeit der Bürger fordert den LfDI dahingehend, den betroffenen Personen durch eine effektive Rechtsdurchsetzung, insbesondere eine nachhaltige Ausübung seiner Befugnisse, zu ihrem Recht zu verhelfen und ihre Betroffenenrechte zu stärken. Damit wird er seiner Aufgabe gerecht, zuvörderst die Grundrechte der betroffenen Personen zu wahren.

Im Rahmen der Informationsveranstaltungen und Beratungen zur Umsetzung der Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung wurde deutlich, dass die Großunternehmen im Zuständigkeitsbereich des LfDI ihrer Umsetzungspflicht im Wesentlichen nachgekommen sind. Die kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Vereine stellt das neue Datenschutzrecht dagegen weiterhin vor Herausforderungen und führt bei ihnen zu Wandlungsprozessen. Probleme bei der Umsetzung haben sich oftmals nicht mit Blick auf neue Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung ergeben, sondern bestanden offenbar bereits zu Zeiten der alten Rechtslage. Der mit der Datenschutz-Grundverordnung verbundene Umsetzungs- und Sanktionsdruck macht diese allerdings nunmehr erkennbar. Die effektive Praxis der Rechtsdurchsetzung kann auch in solchen Zusammenhängen zu einer Verbesserung des Datenschutzniveaus führen.

Die öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz haben sich insbesondere auf den regionalen Informationsveranstaltungen zum kommunalen Datenschutz bemüht gezeigt, die neuen Anforderungen umzusetzen. Für die Kommunen konnte durch den LfDI erreicht werden, dass der Landesrechnungshof ein höheres Zeitkontingent für behördliche Datenschutzbeauftragte anerkennt als zuvor. Dies lässt eine weitere Stärkung des Datenschutzes erwarten. Durch eine konsistente Durchsetzungspraxis der Befugnisse des LfDI wird dieser Prozess verstärkt.



2. Beratung und Unterstützung der Verantwortlichen

Die Umsetzungsbereitschaft zeigt sich seit 2017 zudem in einer steigenden Zahl der Beratungsersuchen. Der Beratungsbedarf war auch 2019 klar erkennbar und stellte ein wesentliches Element im Aufgabenspektrum des LfDI dar.

Nachgefragt, angesichts der Zahl betroffener Stellen jedoch nicht leistbar, war eine einzelfallorientierte, intensive Begleitung und Unterstützung durch den Landesbeauftragten. Angesichts ca. 2.000 Verwaltungen und etwa 210.000 Unternehmen in Rheinland-Pfalz, der vielfältigen Verarbeitungstätigkeiten und unterschiedlichen IT-Strukturen musste der Einsatz der Ressourcen des LfDI zuletzt auf die Beratung von **Multiplikatoren** (Verbände, Kammern, Berufsvereinigungen etc.) sowie die Erstellung exemplarischer Hilfsmittel begrenzt werden.

3. Von der Information zur Kontrolle

Das Jahr 2018 stand zunächst im Zeichen der **Informationsoffensive des LfDI**. Eine Vielzahl von Veranstaltungen wurde durchgeführt und die Website laufend aktualisiert. Damit wurden den Verantwortlichen die erforderlichen Informationen für ein datenschutzkonformes Verhalten zur Verfügung gestellt. Diese Informationsoffensive wurde Ende 2018 zurückgefahren und die Informationsveranstaltungen reduziert, um Kapazitäten für Beratung und Kontrolle in punktuellen Situationen freizusetzen. Während allgemeine Informationsangebote bis zum Ende der Sommerferien 2018 noch wohlwollend unterbreitet wurden, entsprechende Anfragen auch wohlwollend geprüft wurden, rückte spätestens ab Oktober zunehmend die Frage der Kontrolle in den Vordergrund.

Die Gewichtung im Verhältnis zwischen Beratung und Kontrolle verschob sich seit Ende 2018 nach und nach zugunsten der **Kontrolle**. Im Rahmen der Gleichbehandlung öffentlicher und nicht-öffentlicher Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter wurden in allen Bereichen der Behörde bereits aufsichtsbehördliche Maßnahmen mit Erfolg ergriffen. Die Aufsichtsbehörde beschränkte sich dabei nicht auf die Ausübung ihrer Untersuchungs- und Abhilfebefugnisse, sondern machte auch von der Anwendung des Sanktionsinstrumentariums Gebrauch.

Im ersten Jahr seit Geltungsbeginn der Verordnung ist es so durchaus gelungen, **Signale** und Nadelstiche zu setzen. In allen Bereichen der Aufsichtstätigkeit wurden bereits relevante Datenschutzverstöße mit spürbaren Abhilfebefugnissen beseitigt und geahndet. Nur als Beispiele und nicht abschließend seien hier genannt:

- Ein Bußgeld in Höhe von 105.000 € gegen eine große Einrichtung des Gesundheitswesens wegen der Übermittlung von Patienteninformationen an eine unbefugte Person, nicht erteilter Auskunft und unterbliebener Meldung der Datenpanne an den LfDI als Aufsichtsbehörde
- Zwei Anweisungen gegenüber Webseitenbetreibern, Tracking-Maßnahmen in Zukunft auf die richtige Rechtsgrundlage zu stützen, also Einwilligungen anstatt einer Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO
- Zwei Verwarnungen gegen eine Kreisverwaltung wegen des Erstellens und Versendens von Listen straffälliger Asylbewerber an Unbefugte
- Mehrere Bußgelder gegenüber Polizeibeamten wegen unzulässigen Abrufs personenbezogener Daten
- Mehrere Beanstandungen gegenüber einem Polizeipräsidium wegen unzulässiger Verarbeitungen personenbezogener Daten im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren



- Ein Bußgeld in Höhe von 1.000 € (vom AG auf 50 € herabgesetzt) wegen des unzulässigen Betriebs einer Dashcam
- Eine Anweisung an eine Kindertagesstätte zum Löschen der Videoaufzeichnungen von Kindern
- Eine Beanstandung gegenüber einer Verbandsgemeinde wegen des Offenbarens der Identität eines privaten Hinweisgebers
- Die Festsetzung eines Zwangsgeldes von 500 € gegenüber einem Verantwortlichen, der auf ein Informationersuchen des LfDI hinsichtlich der Weitergabe von Bewerbungsunterlagen nicht geantwortet hat
- Eine Verwarnung gegenüber einem Gemeindeverband einer politischen Partei wegen nicht erteilter Auskunft nach Art. 15 DS-GVO
- Eine Verwarnung gegen einen Immobilienmakler wegen der unzulässigen Weitergabe personenbezogener Daten
- Eine mündliche Anordnung gegen ein rheinland-pfälzisches Unternehmen, dafür zu sorgen, dass Bewerbungsunterlagen von mehreren hundert betroffenen Personen nicht länger über einen Web-Server öffentlich verfügbar waren
- Eine mündliche Anordnung gegenüber einer Arztpraxis, Patientenunterlagen ordnungsgemäß zu archivieren, die zuvor in einem unverschlossenen Kellerraum aufgefunden worden waren
- Zahlreiche Anweisungen zur Außerbetriebnahme von Videoüberwachung durch öffentliche Stellen

II. Perspektive

1. Grundsätze des aufsichtlichen Handelns

Aufsicht ist keine Aufgabe, die allein im Verhältnis von Aufsichtsbehörde und kontrollierten Stellen betrachtet werden darf. Die **präventive**, weil **disziplinierende und abschreckende Wirkung** einer institutionalisierten Aufsicht wird in erheblichem Umfang mitbestimmt von der allgemeinen Einschätzung hinsichtlich der Bereitschaft der Aufsichtsbehörde, das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium konsequent, konsistent und angemessen anzuwenden. Dies setzt auch voraus, dass die Wahrnehmung der Befugnisse öffentlichkeitswirksam erfolgt.

Faktoren, die dies unterstützen, sind

- Transparenz, d.h. die Absehbarkeit aufsichtlicher Vorgehensweisen
- Professionalität und Kompetenz
- Objektivität und Neutralität
- Konsequenz, d.h. eine den jeweiligen Erkenntnissen folgende, schlüssige und zeitnahe Verfahrensweise
- Konsistenz, d.h. eine gleichartige, widerspruchsfreie Anwendung von Befugnissen

Zur Wahrung der **Verhältnismäßigkeit** verwaltungsrechtlichen Handelns, soll die Anwendung des aufsichtlichen Instrumentariums im Rahmen der rechtlichen Vorgaben Raum lassen für notwendige pragmatische Entscheidungen („Augenmaß“), dabei aber gegenüber kritischen Nachfragen nachvollziehbar begründbar bleiben.



Angesichts der begrenzten Kapazitäten bedarf es der Setzung von **Prioritäten**, sowohl inhaltlich als auch zeitlich. Nicht steuerbar ist der Eingang von Beschwerden. Die behaupteten Verstöße müssen untersucht, die Verantwortlichen angeschrieben und der Sachverhalt aufgeklärt werden. Die Bearbeitung ist zudem fristgebunden. Das Beschwerdemanagement der Behörde kommt zum Tragen. Aufgrund der Vielzahl der Verfahren ist bei Anwendung der angemessenen Sorgfalt jedoch weiterhin davon auszugehen, dass belastende Verwaltungsakte oder Geldbußen nicht vor Ablauf von in der Regel vier bis fünf Monaten nach Vorliegen aller notwendigen Informationen erlassen werden können.

2. Abstellen von Datenschutzverstößen

Das Jahr 2020 wird im Zeichen der konsequenten Beseitigung und **Ahndung festgestellter Datenschutzverstöße** stehen. Dies bedeutet nicht nur die Verfolgung bekannt gewordener Datenschutzverstöße, sondern ebenso die Kontrolle von als verstoßanfällig identifizierten Bereichen. Verantwortlichen muss bewusst bleiben, dass die Aufsichtsbehörde ihren Kontrollauftrag umsetzt. Dem zugegebenermaßen eingeschränkten Entdeckungsrisiko muss ein hoher Verfolgungsdruck gegenüberstehen.

Wie bisher auch sind **Beschwerden** ein zentraler Ansatzpunkt für das aufsichtsbehördliche Tätigwerden. Im Rahmen der Verfahren können und sollen nun verstärkt durch die Ausübung durchaus einschneidender Befugnisse – auch gegenüber Verantwortlichen oder Auftragsverarbeitern aus dem öffentlichen Bereich – Signale gesetzt werden.

Die Instrumente sollten dementsprechend eingesetzt werden. Im Hinblick auf die Auswahl der eingreifenden Instrumente sind diejenigen **vorrangig** anzuwenden, die den Verstoß beenden oder mildern, z.B. Anweisung und Verwarnung. Die Geldbuße kommt insbesondere im Hinblick auf nicht mehr zu ändernde Folgen des Verstoßes oder im Hinblick auf abgeschlossene Verstöße in Betracht.

Im öffentlichen Bereich ist die Beanstandung die Standardmaßnahme zur Ahndung festgestellter Verstöße. Daneben kommen Verwarnungen wegen ganz bestimmter, eher punktueller und gravierender Verstöße in Betracht. Das Mittel der Anweisung sollte gegenüber nicht kooperativen Verantwortlichen zur Anwendung gelangen, um den Datenschutzverstoß effektiv zu beseitigen.

Während bisher Sanktionen in einer gestuften Vorgehensweise verhängt wurden, um den Verantwortlichen Gelegenheit zu geben, bestehende Umsetzungsdefizite in angemessener Zeit zu bereinigen, befindet sich die Behörde nunmehr in der Phase der konsequenten Anwendung der Abhilfebefugnisse und Sanktionsmaßnahmen.

3. Überprüfungen

Neben dem Reagieren auf Beschwerden, ist es ein Ziel, die Durchsetzung der Datenschutz-Grundverordnung proaktiv zu betreiben. Die Bereiche benennen geeignete Felder und Verantwortliche, die für proaktive Kontrollen in Frage kommen. Konzeptionelle Unterstützung im Rahmen entsprechender Projekte kann in Absprache mit der Behördenleitung der Bereich **Proaktiver Datenschutz** leisten. Auf die Erfahrungen aus bereits erfolgreich durchgeführten Projekten, wie etwa dem Kommunalprojekt, soll aufgebaut werden.



Mit Blick auf festgestellte oder vermutete Umsetzungsdefizite können Überprüfungen in exemplarischen Bereichen mit **Fragenkatalogen an die Verantwortlichen und Auftragsverarbeiter** hinsichtlich der Erfüllung ihrer Pflichten aus der Datenschutz-Grundverordnung erfolgen. Mithilfe von Stichproben kann z.B. die DS-GVO-Konformität von Webseiten überprüft werden.

Auch verstärkte stichprobenweise **Prüfungen** und **Untersuchungen** vor Ort bieten sich an, um Verantwortliche zu einem kontinuierlichen datenschutzkonformen Verhalten zu motivieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn aufgrund der vorhandenen Informationen aus Beschwerden, Hinweisen oder Meldungen von Datenpannen vermutet wird, dass es große Lücken bei der Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung gibt. Die Vorort-Untersuchungen werden im Regelfall bis auf weiteres angekündigt vorgenommen, dann allerdings auch mit entsprechendem Ressourceneinsatz. Aus den Untersuchungen resultierenden Defiziten ist, je nach Schwere des Verstoßes, mit angemessenen Abhilfebefugnissen und Sanktionen zu begegnen. Das Instrumentarium der Datenschutz-Grundverordnung kann vollständig ausgeschöpft werden. Zurückhaltung ist hier aufgrund der bereits weit zurückliegenden Einführung der Verordnung nicht mehr geboten.

4. Beratung, Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung an Normsetzungsverfahren

Die **Beratung** bleibt ein wichtiges Element, bei welchem die Bereiche der Behörde unterschiedliche Prioritäten setzen und ihre Netzwerke und Informationskanäle zu Multiplikatoren nutzen. Der wesentliche Vorteil der Beratung liegt in ihrer präventiven Wirkung, d.h. dem Vermeiden von Datenschutzverstößen. Sie ist häufig jedoch zeit- und personalintensiv, bindet damit Ressourcen und birgt in längeren Beratungsprozessen ein Risiko, dass die Kapazitäten zur Anwendung des gesamten aufsichtlichen Instrumentariums beeinträchtigt werden. Die individuelle Beratung einzelner Verantwortlicher oder Auftragsverarbeiter kann daher zurückgestellt oder abgelehnt werden. Es soll aber zumindest die Website aktuell gehalten werden, um möglichst viele Ratsuchende mit umfassenden Informationen zu versorgen.

Fortgeführt werden sollen die Beiträge zu Verfahren der **Normsetzung** (Gesetze; abstrakt-generelle Regelungen). Die Kontakte zu den Ministerien sollen gepflegt und **Netzwerke**, etwa der kommunalen Datenschutzbeauftragten, sollen weiter geführt werden. Ziel ist, die Einhaltung des Datenschutzrechts und seine Anwendung über Multiplikatoren sicherzustellen und zu fördern.

Die **Öffentlichkeitsarbeit** ist das Instrument, mit dem der LfDI seine Tätigkeiten und seine Erfolge publik machen kann. Mit der Veröffentlichung wird zudem das Bewusstsein der Öffentlichkeit für den Datenschutz gestärkt. Neben der Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit, die rechtspolitische und tagesaktuelle Themen des Datenschutzes verfolgt, identifizieren die Bereiche in ihrer täglichen Arbeit Themen, die besonders öffentlichkeitswirksam hervor-gehoben werden können. Feste Bestandteile sind in diesem Zusammenhang die jährliche Pressekonferenz „Best of Datenschutz“, bei der die interessantesten Fälle, die an den LfDI herangetragen wurden, der Presse mitgeteilt werden, und der LfDI-Newsletter. Außerdem tragen Veranstaltungen, die sich an Multiplikatoren richten, zur Sichtbarkeit des LfDI bei.

5. Konkreter Fortgang



Die Bereiche und Stabsstellen des LfDI formulieren jeweils sach- und fachbezogene Prioritäten, die inhaltliche Schwerpunkte setzen. Im Sinne eines kurzen Vorschlages für einen **bereichsspezifischen Arbeitsplan** soll jeweils für ein Kalenderjahr (den Berichtszeitraum des Tätigkeitsberichts) im Vorhinein grob festgelegt werden, wie und in welchem Quartal des Jahres die vorhandenen Ressourcen eingesetzt werden sollen. Dabei soll vermerkt werden, wenn die Ressourcen anderer Bereiche des LfDI hinzugezogen werden müssen.

Der Arbeitsplan soll spiegelbildlich zu dem vielfältigen Aufgabenspektrum des LfDI (Art. 57 Abs. 1 DS-GVO) verschiedene Felder der Aufsicht und Kontrolle abdecken und damit Konsistenz und Kohärenz hinsichtlich der Aufsichtspraxis der fachspezifischen Bereiche der Behörde herstellen. Themen und Projektideen, die als besonders öffentlichkeitswirksam angesehen werden, sind im Arbeitsplan hervorzuheben. Als wesentliche Bestandteile soll er – soweit möglich – konkrete Planungen enthalten hinsichtlich:

- Besonderer Schwerpunkte der Kontrolltätigkeit (z.B. bestimmter Verantwortlicher, bestimmter Verarbeitungsformen oder bestimmter datenschutzrechtlicher Pflichten)
- Untersuchungen vor Ort/Prüfungen von Verarbeitungstätigkeiten
- Fachlicher Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Durchführung einer Veranstaltung, Veröffentlichung einer Orientierungshilfe für den Verantwortlichen oder Broschüre für die betroffenen Personen)
- Projekten des proaktiven Datenschutzes (wie z.B. das Kommunalprojekt des Jahres 2019)
- Rechtspolitischer Themen/ Normsetzung (z.B. Normsetzung auf nationaler und europäischer Ebene, Verfassungsbeschwerden)

Selbstverständlich stehen diese Planungen unter dem Vorbehalt, dass Rechtspflichten insbesondere bei der Bearbeitung von Beschwerden erfüllt werden müssen, deren Ausmaß nicht im Einzelnen absehbar ist.

Die Arbeitspläne werden in der Runde der Bereichsleitungen vorgestellt und mit Blick auf Wirkungen auf andere Bereiche, z.B. Querschnittsaufgaben/Rechtsdurchsetzung besprochen. Die Leitung erstellt dann auf dieser Basis einen **allgemeinen Aktionsplan** für die Gesamtbehörde. Dabei werden Themen identifiziert, die im Wege eines projekthaften Vorgehens mit Unterstützung des Bereichs Proaktiver Datenschutz im Schwerpunkt realisiert werden. Der Aktionsplan kann in der Datenschutzkommission vorgestellt werden.

Zum Ende des betreffenden Kalenderjahres wird evaluiert, ob der Arbeitsplan und der Aktionsplan erfüllt werden konnten oder bestimmte Tätigkeiten ggfs. ins nächste Jahr übertragen oder verworfen werden sollen.