

Vortrag von Frau Sabine Leutheusser-Schnarrenberger MdB, Bundesjustizministerin
anlässlich des 5. Europäischen Datenschutztages am 28. Januar 2011 in Berlin
zum Thema

„Datenschutz im digitalen Zeitalter - was deutsche und europäische Politik jetzt leisten muss“

Sehr geehrter Herr Klingbeil,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Kollege aus dem Europäischen Parlament, Herr Weber,

ich freue mich sehr, heute bei Ihrem Europäischen Datenschutztage sprechen zu können, und ich habe aus den Worten von Herrn Professor Roßnagel gemerkt, dass Ihre Erwartungen an den Gesetzgeber offenbar gen Null tendieren. Von daher können sie durch alles, was ich hier und jetzt sage, nur deutlich positiv übertroffen werden.

Ich habe bewusst etwas zugespitzt. Denn natürlich haben Sie Recht. Alles, was wir auf nationaler Ebene in den Blick nehmen, kann natürlich nicht losgelöst von der Entwicklung in der Europäischen Union und losgelöst von der Entwicklung des Europarates erfolgen. Die Konvention 108 des Europarates gab damals eine Initialzündung für den europäischen Datenschutz. Ich habe mir dazu einmal eine Bemerkung von Herrn Spiros Simitis herausgesucht. Er sagte damals: „Durch die Verankerung in einem internationalen Dokument erhielten die Datenschutz-Grundsätze eine neue Qualität. Keiner dieser Grundsätze ließ sich fortan als partikuläre Erwartung eines bestimmten nationalen Gesetzgebers abtun. Jedes dieser Prinzipien muss vielmehr als Teil international akzeptierter Verhaltensregeln betrachtet werden.“

Das waren starke Worte. Nach wie vor bin ich der Auffassung, dass dem Übereinkommen neben den Gesetzgebungsakten der Europäischen Union eine große Bedeutung zukommt. Nicht nur, weil damit 47 Staaten angesprochen und eingebunden werden. Hier wird der Versuch unternommen, den Blick über die Europaratsstaaten hinaus auf Drittstaaten wie die Vereinigten Staaten von Amerika oder auch Kanada zu richten; Länder mit großen Unterschieden in der Kultur und im Selbstverständnis des Schutzes von Privatheit und Persönlichkeitsrechten. Diejenigen, die auf der Ebene der Europäischen Union in vielen Gesprächen mit unseren amerikanischen Freunden sind, haben es nicht nur einfach. WikiLeaks sei in diesem Punkt Dank – wir wissen jetzt, wie hoch die Bemühungen einzuschätzen sind, in den Vereinigten Staaten zu einer Verbesserung des Datenschutzstandards zu kommen.

Ich darf ganz deutlich bekennen, dass wir die Überlegungen der Europäischen Kommission und der zuständigen Kommissarin, Frau Reding, die bestehende Datenschutzrichtlinie in ein neues ehrgeiziges Gesamtkonzept zu überführen, nachdrücklich unterstützen. Wir verfolgen dabei die Zielrichtung, dass die Überarbeitung am Ende nicht zu einem niedrigeren Datenschutzniveau in denjenigen Mitgliedstaaten führen darf, die jetzt schon einen höheren Standard aufweisen. Ein höherer nationaler Standard muss gehalten werden dürfen. Und wir erhoffen uns ein Stück Eigendynamik bei den Beratungen auf europäischer Ebene und eine Stärkung der Rechte von Benutzern. Ich will an dieser Stelle nicht von Betroffenen sprechen – das ist immer die Betrachtung Staat – Bürger. Ich spreche bewusst von Nutzern. Natürlich brauchen wir eine Stärkung der Datenschutzaufsicht, der Selbstregulierungsmechanismen, und natürlich ist eine Klärung und Vereinfachung der Bestimmungen über internationale Datentransfers notwendig. Neben der Neuausrichtung der Datenschutzrichtlinie hat für mich deshalb das allgemeine Datenschutzübereinkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika große Bedeutung. Vielen ist das Swift-Übereinkommen noch in Erinnerung und die Beratung dazu im letzten Jahr im Europäischen Parlament oder das bilaterale Abkommen über die Passagierdaten. Hier gab es viel Kritik. Das allgemeine Datenschutzübereinkommen soll die Defizite des bisherigen Rechts auffangen und Möglichkeiten verankern, die in dem bilateralen fachbezogenen Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika bisher nicht geregelt sind. Natürlich geht es angesichts unterschiedlicher Rechtskulturen und divergierender Verständnisse von Datenschutz um die Frage des Rechtsschutzes. Angesichts anderer nationaler Regelungen in den Vereinigten Staaten von Amerika müssen wir um diese Frage bei jedem Übereinkommen kämpfen. Hier ganz grundsätzliche Vorgaben zu schaffen, sich nicht nur an die Datenverarbeitung zu halten, sondern an der Ausgestaltung des Datenschutzes zu orientieren, halte ich für die beste Vorgehensweise. Wir unterstützen diese Zielrichtung der Datenschutzpolitik der Europäischen Kommission.

Wir haben uns in dieser Legislaturperiode in Deutschland im Vergleich zu diesen großen europäischen und internationalen Herausforderungen bisher vielleicht mit vergleichsweise weniger bedeutenden Vorhaben zu befassen gehabt. Lassen Sie mich nur an den Gesetzesentwurf zum Beschäftigtendatenschutz meines Kollegen de Maizière erinnern. Diese eine Bestimmung meinten Sie wohl, Herr Professor Roßnagel, als sie eine Bestimmung zum Ende der letzten Legislaturperiode erwähnten, die natürlich angesichts der knappen Zeit auch nicht viel fundierter ausfallen und nur ein paar Vorgaben der Rechtsprechung wiedergeben konnte. Beim Arbeitnehmerdatenschutz hatte die Bundesregierung den Auftrag, eine detailliertere Regelung zu schaffen, um die Interessen der Arbeitnehmer vor einer dauerhaften Überwachung am Arbeitsplatz und vor einem Datenscreening zu schützen; aktuelle Entwick-

lungen in einigen Unternehmen haben das Bewusstsein für diese Problematik in der Öffentlichkeit und auch in der Politik nochmals geschärft. Im Gegensatz dazu steht das berechnete Anliegen der Arbeitgeber, Erkenntnisse und Informationen zu gewinnen, wenn es darum geht, z. B. dem Vorwurf der Korruption oder anderer strafbarer Handlungen nachzugehen und zügig die Staatsanwaltschaft einzuschalten. Dass Arbeitgeber in einem gewissen Umfang Vorsorge treffen, ist in meinen Augen wichtig, nachvollziehbar und berechnend. Jetzt liegt ein Entwurf vor, der natürlich umstritten ist; wie könnte es bei dem Versuch einer Balance zwischen diesen unterschiedlichen Interessen auch anders sein? Konstruktive Kritik und Änderungsvorschläge an dem Entwurf begrüße ich ausdrücklich. Sie werden in den Beratungen des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse intensiv behandelt werden. Änderungen an dem einen oder anderen Punkt sind möglich. Ich halte Ausgangspunkt und Zielrichtung dieses Beschäftigtendatenschutzgesetzentwurfes gleichwohl für richtig. Ich bin auch froh, dass das Verbot heimlicher Videoaufnahmen am Arbeitsplatz durchgesetzt wurde. Und ich weiß, wie sehr dieser Ansatz aus interessierten Kreisen – auch der Wirtschaft – kritisiert wird. Denn damit wird ihrem Anliegen möglicherweise nicht in ausreichendem Umfang Rechnung getragen. In einem unauflösbaren Interessengegensatz sind es am Ende genau solche Entscheidungen, die ein Gesetzgeber zu treffen hat. Wie gesagt, ich bedanke mich für die konstruktive Kritik, die auch gerade aus dem Kreis der Anwesenden dazu eingebracht worden ist.

Ich habe Ihren Ausführungen, Herr Professor Roßnagel, entnommen, dass die nationale Gesetzgebung der gegenwärtigen technologischen Entwicklung eigentlich kaum mehr hinreichend begegnen kann. Man kann zwar mit Gesetzgebung auf nationaler Ebene Weichen stellen. Wir müssen aber versuchen, den Zugang zum Datenschutzbewusstsein auch auf andere Art und Weise zu wecken. Wir wollen den Datenschutz als Wettbewerbselement und als Standortvorteil stärker in die Öffentlichkeit bringen. Es ist deshalb in der Koalition vereinbart, eine Stiftung Datenschutz zu schaffen. Die ersten zehn Mio. Euro sind für dieses Jahr im Haushalt verankert, und wir sind mitten in den Gesprächen. Und natürlich ist ganz klar, dass es mit der Stiftung kein Ersatz oder Wegdrängen der bestehenden guten Strukturen der Datenschutzaufsicht in Deutschland geben soll. Die Stiftung ist eine ergänzende Möglichkeit, im Hinblick auf die Prüfung von Produkten und Dienstleistungen, Datenschutzangemessenheit und die Einhaltung von Datenschutzstandards in den Blick zu nehmen. Dass allein nur die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen noch nicht unbedingt die höchste Auszeichnung rechtfertigt, brauche ich an dieser Stelle nicht noch einmal ausdrücklich zu erwähnen.

Die Stiftung Datenschutz enthält ein innovatives Element. Die Einrichtung bezieht in ihren privatrechtlich organisierten Gremien viele Akteure ein und eröffnet Chancen. Datenschutz-

standards unabhängig von den gesetzlichen Mindeststandards zu definieren und zu zertifizieren, ist in meinen Augen eine gute Chance, unseren heutigen Datenschutz zu ergänzen und zu verbessern. Eine Stiftung kann das Anliegen des Datenschutzes an die jüngere, in der digitalen Welt beheimatete Generation besser als der Staat vermitteln und die Medienkompetenz verbessern. Für mich zählt die Stiftung zu den Aktivitäten der Bundesregierung, die aus meiner Sicht positiv zu bewerten sind.

Mit Freude habe ich eine grundsätzliche Bemerkung von Ihnen, Herr Professor Roßnagel, eben zur Kenntnis genommen. Sie befasste sich damit, ob wir bei der Wahrnehmung wichtiger Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit Datensammlungen gezielt anlegen oder ob nicht doch ein alternativer Ansatz gewählt werden sollte. Statt anlasslos und verdachtlos vorzugehen, könnten ganz gezielt Daten gesichert und mit Richtervorbehalt zugänglich gemacht werden. Das ist ein in Deutschland und auch in der Bundesregierung noch offenes Thema – ein Thema, für das innerhalb der Koalition unterschiedliche Herangehensweisen existieren, mit denen man sich sachlich auseinandersetzen muss.

Wir wissen natürlich mit einem nüchternen Blick auf die europäische Szene, dass eine Evaluierung der EU-Vorratsdatenrichtlinie in Gang ist, wohl im ersten Quartal oder vielleicht Anfang zweiten Quartals dieses Jahres. Die Evaluierung könnte am Ende zu der Überlegung führen, ob man von den bisherigen Vorgaben in dem ein oder anderen Punkt abgeht oder sie lockert, denn die augenblickliche Situation in der Europäischen Union ist aus Sicht der Kommission nicht befriedigend. Sieben Mitgliedstaaten haben die Richtlinie nicht vollumfänglich umgesetzt. Nicht zuletzt auf Grund nationaler Gegebenheiten ist der Zustand nicht eingetreten, den man beabsichtigte, als die EU-Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie erlassen wurde. Mit dem jetzt von mir vorgelegten Vorschlag zu einer anlassbezogenen Sicherung von Daten ermöglichen wir einen begrenzten Zugriff, und bei den IP-Adressen geben wir die Möglichkeit zu einer 7-tägigen Speicherung und einer fundierten Bestandsdatenauskunft.

Ich denke, diesem Vorschlag könnte man näher treten, und das Angebot verstehe ich auch als einen Beitrag zu der jetzt in der Europäischen Union geführten Debatte. Auf Ebene der EU haben wir zwei Kommissarinnen, die beide ebenfalls einen etwas unterschiedlichen Zugang zu diesem Thema und eine unterschiedlichen Bewertung haben. In der Koalition und in der Bundesregierung werden wir uns sehr sachlich und konstruktiv auch mit diesen Vorschlägen auseinandersetzen. Ich denke, es ist aller Mühen wert, diese neue Herangehensweise zu prüfen. Mein Anliegen ist es, bestimmte Daten zu Zwecken der Strafverfolgung und zum Vorgehen gegen Kinderpornografie zu nutzen und auf der anderen Seite nicht Daten-

berge auf Vorrat anzulegen; Datensammlungen, aus denen einige wenige, aber nicht alle Daten einmal unter bestimmten Voraussetzungen benötigt werden.

Das ist ein schonender Umgang mit dem Schutz der Privatsphäre und hält sich klar an die Formulierungen des Bundesverfassungsgerichtes in seiner Entscheidung zum ersten Anlauf der Umsetzung der Richtlinie. Die Tatsache, dass das Umsetzungsgesetz in Karlsruhe keinen Bestand hatte, sollte unsere Kreativität anspornen. Und das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass bei einer Speicherung von Daten der privateste Bereich und das soziale Umfeld so geschützt werden, dass solche Daten gerade nicht herausgegeben werden. Diese Vorgabe wirft große technische Probleme auf, stellt hohe Anforderungen an die Datensicherheit und ist sehr schwierig umzusetzen. Ich denke, das fordert geradezu dazu heraus, das Problem aus einem etwas anderen Blickwinkel zu betrachten. Die Diskussion wird uns natürlich noch in den nächsten Wochen intensiv beschäftigen.

Aber nicht nur in diesem Bereich, sondern auch im Datenschutz ist der ganz große Wurf nötig. Unser Datenschutzrecht orientiert sich noch immer stärker an der analogen als an der digitalen Welt. Wir haben uns die Modernisierung des Datenschutzes deshalb im Koalitionsvertrag vorgenommen. Ich bin nicht pessimistisch, was die Umsetzung dieses Vorhabens betrifft, teile aber auch nicht die Einschätzung, dass man mit einem schrittweisen Vorgehen der Gesamtherausforderung am ehesten Rechnung tragen könnte. Sich jetzt an einzelnen Informationsdiensten und Angeboten gesetzgeberisch abzuarbeiten und ein Spezialgesetz nach dem anderen zu verabschieden, ist nicht der richtige Zugang. Ein bisschen Geodaten zu regeln, dann wieder andere Bereiche in den Blick zu nehmen und jeweils Spezialregelungen ins Datenschutzgesetz aufzunehmen, kann nicht erfolgreich sein; vor allen Dingen wenn man sieht, in welcher rasanter Art und Weise sich Geschäftsmodelle entwickeln und Gesetze noch im Verfahren ihrer Verabschiedung bereits durch innovative Produkte in der Wirtschaft überholt werden. Schon von daher sollte man sich eher mit allgemeineren Grundsätzen im Datenschutzrecht befassen. Zusätzlich Unternehmen anzusprechen und durch Selbstverpflichtungen mit ins Boot zu holen, finde ich gut und richtig. Damit entledigt sich der Gesetzgeber nicht seiner Aufgaben, sondern bleibt gefordert.

Genau darüber, wie wir – wie der Bundesinnenminister sagt – eine rote Linie bei der Veröffentlichung von Profildaten ziehen, diskutieren wir in der Bundesregierung und demnächst auch im Parlament. Eine erste rote Linie wäre zu ziehen, wo es um den Umgang mit personenbezogenen Daten und die Definition personenbezogener Daten geht. Ich meine, damit müssen wir uns im Gesetzgebungsverfahren befassen, das müssen wir leisten. Es muss geklärt werden, in welchem Umfang eine Profilbildung zulässig ist und wo einer Veröffentli-

chung gesetzgeberisch Grenzen zu ziehen sind. Ich denke, ohne diesen Schritt kommen wir nicht aus. Wir wissen alle, dass das nicht ganz leicht wird, müssen aber mit allgemeinen Regeln hier Antworten auf eine Vielzahl spezieller Fragen geben, statt uns an ganz bestimmten Angeboten zu orientieren. Das ist im Moment der Gegenstand von Beratungen. Und es reicht nicht aus, nur die Arbeit der Datenschutzbeauftragten wohlwollend, ja äußerst wohlwollend zu betrachten, wenn wir uns nicht grundsätzlich über die Verankerung der Rechte der Nutzer und der Träger von Personendaten Gedanken machen. Eine Regelung kann sich auch nicht pauschal in einer Opt-In-Regelung, also einer Einwilligung, erschöpfen. In manchen Bereichen reicht das nicht aus. Wir müssen die Widerspruchsrechte und die Einwilligungsmöglichkeiten der Nutzer gesetzgeberisch weiterentwickeln und in unserem Datenschutzrecht verankern und nicht nur der Vereinbarung der jeweils zuständigen Datenschutzbeauftragten und ihrer Wachsamkeit überlassen. Ich möchte gern, dass am Ende dieser Legislaturperiode vorzeigbare Ergebnisse vorliegen. Am Ende soll bei einigen der von mir erwähnten Aspekte wirklich ein Ergebnis vorliegen, das deutlich macht, dass man den großen Anforderungen an die Weiterentwicklung des Datenschutzrechtes in vielfältiger Form mit marktwirtschaftlichen Elementen Rechnung getragen hat.

Meine Damen und Herren, es hat lange keine Koalitionsvereinbarung gegeben, in der der Datenschutz über drei Seiten beanspruchte und damit einen hohen Stellenwert einnahm. Datenschutz im 21. Jahrhundert blockiert nicht, verhindert nicht, nützt am Ende auch nicht dem Falschen. Die Datenverarbeitung entwickelt sich rasant weiter, und es braucht den richtigen Schutzzaun des Gesetzgebers, der national wie international gezogen werden muss. Diese Aufgabe steht auf der Tagesordnung, und wir gehen mit großem Ehrgeiz an diese Regelungskomplexe heran. Ich fände es sehr gut, wenn wir in dem einen oder anderen Punkt damit auch ein Stück Motor und vielleicht auch Antreiber für europäische Beratungen und Entwicklungen sein könnten. Recht herzlichen Dank.