

NOMOSKOMMENTAR

Kugelmann [Hrsg.]

Landesdaten- schutzgesetz

Rheinland-Pfalz

Handkommentar



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Dieter Kugelman [Hrsg.]

Landesdaten- schutzgesetz

Rheinland-Pfalz

Handkommentar

Dominique Braun, Referentin beim LfDI RhPf, Mainz | **Antonia Buchmann**, Referentin beim LfDI RhPf, Mainz | **Dr. Florian Edinger**, Leiter des Justitiariats im Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, Mainz | **Helmut Eiermann**, Stellvertretender Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Mainz | **Dr. Paul J. Glauben**, Abteilungsleiter beim Landtag Rheinland-Pfalz, Mainz | **Kevin Gröhl**, Mitarbeiter beim LfDI RhPf, Mainz | **Prof. Dr. Dieter Kugelman**, Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Mainz | **Uli Mack**, Referent beim LfDI RhPf, Mainz | **Dr. Rolf Meier**, Abteilungsleiter im Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Mainz | **Dr. Philipp Richter**, Referent beim LfDI RhPf, Mainz | **Sandra Römer**, Richterin am Landgericht bei dem Landgericht Koblenz | **Katharina Schwenzler**, LL.M., Referentin bei der Berliner BDI | **Prof. Dr. Margrit Seckelmann**, Geschäftsführerin des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, Speyer | **Eva Skobel**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Mainz | **Michael Smolle**, Bereichsleiter beim LfDI RhPf, Mainz | **Sonja Stopka**, LL.M., Mitarbeiterin beim LfDI RhPf, Mainz



Nomos

Zitiervorschlag: *Bearbeiter* in HK-LDSG RhPf

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

ISBN 978-3-8487-5428-1

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Rheinland-Pfalz ist ein Land in der Mitte Europas. Dies gilt auch für das Landesdatenschutzgesetz. Es steht im Rahmen, den die Datenschutz-Grundverordnung, die Richtlinie 2016/680 zum Datenschutz bei der Verhütung von Straftaten, das Bundesdatenschutzgesetz und zahlreiche Fachgesetze bilden. Die Einbettung des Landesdatenschutzgesetzes in diese Zusammenhänge ist erforderlich, birgt aber zugleich Herausforderungen für die Anwendung in der Praxis. Eines der wesentlichen Ziele dieses Kommentars ist es, die Regeln des Landesdatenschutzgesetzes zu erläutern, indem ihre Zusammenhänge verdeutlicht werden. Dies macht Zielrichtung und Systematik klarer und erlaubt es der Rechtsanwendung, nicht nur zu sachlich überzeugenden, sondern auch rechtlich zutreffenden Entscheidungen zu gelangen. Dazu will dieser Kommentar auch dadurch einen Beitrag leisten, dass er auf Verständlichkeit abzielt. Zielgruppe sind insbesondere die Personen, die das LDSG anwenden. Zur Zielgruppe zählen aber auch die Bürgerinnen und Bürger, die sich auf diesem Wege über das für sie geltende Datenschutzrecht informieren wollen.

Die Rechtsprechung zur Datenschutz-Grundverordnung wird weiter zunehmen. Dies gilt auch für die Rechtsprechung zum Landesdatenschutzgesetz. Noch ist das Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes aber frisch und die Rechtsprechung daher notwendigerweise spärlich. Die Autorinnen und Autoren des Kommentars haben sich daher auf die Regelungen selbst und ihre systematischen Zusammenhänge konzentriert. Dabei konnte an das Vorgängergesetz angeknüpft werden. Die Ziele des Kommentars sind durchaus hoch gesteckt. Ich danke allen Autorinnen und Autoren, dass sie sich der Herausforderung gestellt haben, diese Ziele zu erreichen. Dank gebührt auch dem Verlag für die ausgezeichnete und komplikationslose Kooperation.

Mainz im Februar 2020

Dieter Kugelmann

Landesdatenschutzgesetz (LDSG)

Vom 8. Mai 2018 (GVBl. S. 93)
(BS Rh-Pf 204-1)

Teil 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, 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. EU Nr. L 119 S. 1 –) in der jeweils geltenden Fassung zu treffen.

(2) Dieses Gesetz dient neben den zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. EU Nr. 119 S. 89) in der jeweils geltenden Fassung erlassenen Rechtsvorschriften auch der Umsetzung dieser Richtlinie.

Literatur:

Bäcker, Die Datenschutzrichtlinie für Polizei und Strafjustiz und das deutsche Eingriffsrecht, in: Hill/Kugelman/Martini (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 63 (zit.: *Bäcker* in Hill/Kugelman/Martini Perspektiven der digitalen Lebenswelt); *Kugelman*, Die Anpassung der Fachgesetze an die DS-GVO, DuD 2018, 482; *Kugelman*, Fragen des Grundrechtsschutzes bei polizeilichen Maßnahmen vor dem Hintergrund von Big Data, in: Zöller/Esser (Hrsg.), Justizielle Medienarbeit im Strafverfahren, 2019, S. 205 (zit.: *Kugelman* in Zöller/Esser Justizielle Medienarbeit im Strafverfahren); *Ludwigs/Sikora*, Grundrechtsschutz im Spannungsfeld von Grundgesetz, EMRK und Grundrechtecharta, JuS 2017, 385; *Marsch*, Das europäische Datenschutzgrundrecht, 2018 (zit.: *Marsch* Datenschutzgrundrecht); *Polzin*, Das Verhältnis von Unionsrecht und Verfassungsrecht nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JuS 2012, 1; *Wolff*, Dogmatische Umsetzungsfragen der europäischen Datenschutzreform aus der Sicht der Länder, BayVBl 2017, 797; *Skouris*, Leitlinien der Rechtsprechung des EuGH zum Datenschutz, NVwZ 2016, 1359.

I. Einordnung und Systematik ..	1	a) Systematik	13
1. Zweck	1	b) Anwendungsvorrang	
2. Vorgängerregelung und		des Unionsrechts	20
Querbezüge	6	2. Das Verhältnis des LDSG	
II. Kommentierung	13	zur JI-RL (Abs. 2)	31
1. Das Verhältnis des LDSG			
zur DS-GVO (Abs. 1)	13		

I. Einordnung und Systematik

1. Zweck

- 1 Die Vorschrift des § 1 trifft die **Regelung der Zwecke des LDSG**. Diese Zwecke können nur in Anlehnung und Abgrenzung zu den europarechtlichen Rechtsakten bestimmt werden. Damit ordnet die Vorschrift das LDSG in das Recht im Mehrebenensystem der EU ein.¹ Das Verhältnis zu den beiden grundlegenden Rechtsakten der EU-Datenschutzreform wird festgehalten, indem das LDSG den unterschiedlichen Rechtscharakter von Verordnung und Richtlinie nachvollzieht (Art. 288 AEUV). Das LDSG dient der Ergänzung der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), der teilweisen Umsetzung der JI-RL sowie der Füllung von Lücken jenseits des Anwendungsbereiches des europäischen Datenschutzrechts. In diesem Rahmen regelt das LDSG die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen in Rheinland-Pfalz.
- 2 Die verfassungsrechtliche Grundlage für das LDSG bilden die deutschen und europäischen **Grundrechte**. Der Grundrechtsschutz bildet den materiellen Zweck des Datenschutzrechts im Allgemeinen und des LDSG im Besonderen. Dieser Zweck folgt unmittelbar aus den Grundrechten selbst und bedarf daher keiner Erwähnung im LDSG. Folgerichtig verzichtet das BDSG auf eine entsprechende Zwecknennung, die im BDSG aF noch enthalten war.² Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil aus Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 2 Abs. 1 GG entwickelt.³ Das Bundesverfassungsgericht hat Weiterentwicklungen und Ausgestaltungen stets auf die grundrechtlichen Vorgaben gestützt.⁴ Datenschutzrecht ist konkretisiertes Verfassungsrecht.⁵ Dies hat die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz aufgegriffen und in Art. 4 a das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verankert,⁶ das als eigenständiges Grundrecht auf Datenschutz verstanden wird.⁷ Die Europäische Grundrechte-Charta (GR-Ch) gewährleistet das Recht auf Achtung des Privatlebens in Art. 7 GR-Ch und das Recht auf Datenschutz in Art. 8 GR-Ch.⁸
- 3 **Rechtspolitisches Ziel** des LDSG ist es, eine flächendeckende und harmonisierte Regelung des Datenschutzes im Land Rheinland-Pfalz zu erreichen. Das durch die DS-GVO und die JI-RL geprägte Regelungsgeflecht wird auf der Ebene des Landes insbesondere für die Behörden des Landes ergänzt und konkretisiert. Damit soll den öffentlichen Stellen iSd § 2 Handlungssicherheit gegeben werden. Anleitung und Hilfestellung bei der Anwendung des gelten-

1 Zur Systematik *Gusy/Eichenhofer* in Beck-OK DatenschutzR BDSG § 1 Rn. 27 ff.

2 Der § 1 Abs. 1 BDSG aF lautete: „Zweck dieses Gesetzes ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird.“

3 BVerfGE 65, 1.

4 BVerfGE 100, 313 (359); 125, 260 (335).

5 *Gusy/Eichenhofer* in Beck-OK DatenschutzR BDSG § 1 Rn. 17.

6 *Rudolf* in Grimm/Caesar LVerf RP Art. 4 a Rn. 2; *Wagner* in BeckOK DatenschutzR 25. Ed. 1.2.2016, Landesdatenschutz Rn. 12.

7 *Brink* in Broucker/Droege/Jutzi LVerf RP Art. 4 a Rn. 4.

8 *Marsch* Datenschutzgrundrecht S. 127 ff.; *Schiedermair* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman DS-GVO Einl. Rn. 167 f.

den Datenschutzrechts erfordern auch eine Lesbarkeit und Verständlichkeit, die angesichts der komplexen Systematik und der teils vorgegebenen Begriffe nicht einfach zu erreichen ist.

Der Landesgesetzgeber verfügt allerdings nur über **begrenzte Spielräume**, wenn und soweit das Europarecht Festlegungen vornimmt. Den Raum für eigenständige landesrechtliche Regelungen eröffnet die DS-GVO selbst. Die in § 1 Abs. 1 angesprochenen Ergänzungen der DS-GVO beruhen auf den in der DS-GVO enthaltenen Öffnungsklauseln.⁹ Größere Spielräume stehen dem Landesgesetzgeber bei der Umsetzung der JI-RL zur Verfügung, da hier die allgemeinen Regeln des Art. 288 AEUV für Richtlinien gelten. Allerdings können auch Richtlinien detaillierte Regelungen enthalten, so dass die Reichweite des Spielraumes jeweils im Einzelnen zu prüfen ist.¹⁰

Der **Aufbau des LDSG** folgt dem Aufbau des BDSG. Das LDSG besteht aus vier Teilen. Die allgemeinen Vorschriften des Teiles 1 (§§ 1, 2) regeln Zweck und Anwendungsbereich. Der Teil 2 (§§ 3 bis 25) trifft ergänzende und konkretisierende Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten nach Maßgabe der DS-GVO. Diese Bestimmungen sind also immer vor dem Hintergrund der grundlegenden Regelungen der DS-GVO zu sehen. In Teil 3 erfolgt eine teilweise Umsetzung der JI-RL mit der Konsequenz, dass die §§ 26 bis 72 nur für öffentliche Stellen gelten, wenn und soweit diese Daten zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit verarbeiten (Art. 2 Abs. 2 lit. d DS-GVO). Der Teil 4 (§§ 73, 74) enthält Übergangs- und Schlussbestimmungen. Damit trennt das LDSG wie das BDSG die Erfüllung des Anpassungsbedarfes in Teil 2 von der Erfüllung des Umsetzungsbedarfes in Teil 3.¹¹

2. Vorgängerregelung und Querbezüge

Rheinland-Pfalz war nach Hessen (1970) und Schweden (1973) das dritte Land, das im Jahr 1974 den Schutz personenbezogener Daten durch ein Gesetz regelte.¹² Damals wurde auch bereits ein Vorläufer der dann 1979 errichteten Datenschutzkommission als rheinland-pfälzische Besonderheit eingerichtet (→ § 18 Rn. 6). Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung fand im Jahr 2000 mit Art. 4 a Aufnahme in die Landesverfassung.¹³ Der **Rechtsrahmen** änderte sich erneut durch die Richtlinie 95/46 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24.10.1995.¹⁴

Das LDSG aF stand in diesem Regelungszusammenhang. Der Landesgesetzgeber verfügte vor dem Hintergrund der Richtlinie 95/46 über weitere Rege-

9 Kugelmann in Seckelmann Digitalisierte Verwaltung Kap. 18 Rn. 1 f.; zu den Öffnungsklauseln Kübling/Martini et al DS-GVO und nationales Recht S. 9 ff.

10 Schroeder in Streinz AEUV Art. 288 Rn. 54.

11 Kübling/Klar/Sackmann Datenschutzrecht Rn. 195.

12 Landesgesetz gegen missbräuchliche Datennutzung vom 24.1.1974, GVBl. S. 31.

13 Brink in Brocker/Droege/Jutzi LVerf RP Art. 4 a Rn. 1.

14 ABL. L 281 S. 31.

lungsbefugnisse und Spielräume als nunmehr auf der Grundlage des DS-GVO. Dementsprechend war dem Grunde nach das LDSG aF eine **Vollregelung** für die öffentlichen Stellen des Landes Rheinland-Pfalz.¹⁵ Die Neufassung des LDSG trägt dagegen in Teil 2 lediglich ergänzenden Charakter, weshalb insoweit immer die DS-GVO heranzuziehen ist, trifft dann aber in Teil 3 zur Umsetzung der JI-RL umfassende Regelungen (§ 1 Abs. 1).

- 8 Das **Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)** wurde durch das Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz 2017 umfassend reformiert, damit die Neuregelung parallel zur DS-GVO im Mai 2018 in Kraft treten konnte.¹⁶ Mit dem 2. Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz, das im Herbst 2019 verabschiedet wurde, sind Änderungen der Neufassung des BDSG vorgenommen worden, die am 26.11.2019 in Kraft getreten sind.¹⁷ Landesrechtliche Regelungen gehen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BDSG vor, soweit sie bestehen. Eigenständige Regelungskonzepte der Landesgesetzgeber haben Bestand, auch wenn sie nicht mit dem Konzept des BDSG in Einklang stehen.¹⁸
- 9 Der grundsätzliche **Unterschied des BDSG zum LDSG** liegt insbesondere im Adressatenkreis. Dies folgt aus der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Der Bund verfügt über Kompetenzen zur Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG) und für bereichsspezifische Regelungen wie dem Telekommunikationsrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG).¹⁹ Das BDSG trifft daher bundesweit geltende Regelungen für den Datenschutz in der **Privatwirtschaft**, indem es sich in seinem Teil 2 an die privatrechtlich organisierten Verantwortlichen wendet. Die Zuständigkeit für die Aufsicht über nichtöffentliche Stellen obliegt gem. § 40 BDSG den Aufsichtsbehörden der Länder, in Rheinland-Pfalz also dem LfDI RP. Die DS-GVO unterscheidet dem Grunde nach nicht zwischen privaten und öffentlichen Stellen, sie kennt nur Verantwortliche. Differenzierungen werden spezifisch vorgenommen, insbesondere auch durch Öffnungsklauseln. Darüber hinaus kann der Bund den Datenschutz bei öffentlichen Stellen des Bundes regeln, das Land parallel dazu den Datenschutz bei öffentlichen Stellen des Landes. Da das LDSG folgerichtig die Aufgabenwahrnehmung durch öffentliche Stellen des Landes betrifft, besteht ein struktureller Unterschied seines Teiles 2 zu dem des Bundes, der eine Heranziehung des Teiles 2 des BDSG zur Interpretation des LDSG erschwert.
- 10 Der **Teil 3 des BDSG** dient der Umsetzung der JI-RL für **Bundesbehörden**, die Tätigkeiten zur Verhütung von Straftaten wahrnehmen. Dieser Teil ist dem Teil 3 des LDSG vergleichbar und kann grundsätzlich für die Auslegung und das Verständnis des LDSG fruchtbar gemacht werden. Für Landesbehörden gilt insoweit das LDSG, weil hier die Gesetzgebungskompetenz des Lan-

15 Vgl. *Globig/Hartig* in Hartig/Klink/Eiermann LDSG aF § 1 Ziff. 3, 5.

16 BGBl. I 2017, S. 2097.

17 BGBl. I 2019, S. 1626.

18 *Gusy/Eichenhofer* in Beck-OK DatenschutzR BDSG § 1 Rn. 72.

19 *Kühling/Klar/Sackmann* Datenschutzrecht Rn. 204.

des für das Polizei- und Ordnungsrecht zum Tragen kommt (Art. 70 Abs. 1 GG).²⁰

Die **Datenschutzgesetze anderer Länder** der Bundesrepublik Deutschland sind teils ähnlich zum LDSG RP aufgebaut, teils verfolgen sie aber auch einen anderen Aufbau.²¹ Hinzu treten die jeweiligen Querverbindungen zu anderen landesrechtlichen Bestimmungen. Handhabungen bestimmter Regelungen in anderen Ländern sind daher sorgfältig darauf zu prüfen, ob sie für die Auslegung und Anwendung des LDSG RP fruchtbar gemacht werden können.

Rechtsprechung zum BDSG oder anderen Landesdatenschutzgesetzen bietet eine Hilfe bei der Auslegung und Anwendung des LDSG RP. Sie ist aber jeweils darauf zu prüfen, ob und inwieweit sie übertragbar ist. Dabei kommt es nicht nur auf den Wortlaut der Vorschriften an, sondern auch auf die Systematik des Gesetzes. Erhebliche Bedeutung kommt der Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofes (EuGH)** zur DS-GVO zu, weil er über das Auslegungsmonopol für die Verordnung verfügt. Da die Rechtsprechung oftmals Fälle aus dem privaten Wirtschaftsleben betrifft, ist auf den jeweiligen Kontext des Urteils zu achten. Dennoch hat die Europäisierung des Datenschutzrechts zur Folge, dass grundlegende Weichenstellungen und die Behandlung von Grundsatzfragen durch den EuGH erfolgen. Schon vor Inkrafttreten der DS-GVO hat der EuGH eine Reihe von Entscheidungen zur Richtlinie 95/46 getroffen.²² Diese Rechtsprechung setzt er auf der Grundlage der Art. 7, 8 GRCh und des einschlägigen sekundären Rechts intensiv fort.²³

II. Kommentierung

1. Das Verhältnis des LDSG zur DS-GVO (Abs. 1)

a) Systematik

Während das Verhältnis von innerstaatlichem Recht und Unionsrecht in stark europarechtlich geprägten Bereichen wie dem Umweltschutz oder dem Wettbewerbs- und Kartellrecht seit vielen Jahren in der Rechtsanwendung gut funktioniert, ist für den Datenschutz durch den Übergang von dem Instrument der Richtlinie 95/46 zu einer Verordnung eine Neuerung in der Systematik eingetreten. Die DS-GVO gilt wie jede Verordnung unmittelbar (Art. 288 AEUV).²⁴ Sie ist von den öffentlichen Stellen direkt anzuwenden. Damit bilden die DS-GVO und das LDSG gemeinsam den **Grundbestand an Datenschutzrecht für die öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz**. Hinzu tre-

20 *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2012, 3. Kap. Rn. 22.

21 Überblick bei *Gola/Reif* in *Gola/Heckmann BDSG* § 1 Rn. 32; *Hornung/Spiecker gen. Döhmann* in *Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann DS-GVO* Einl. Rn. 285 ff.

22 *Skouris* NVwZ 2016, 1359.

23 ZB EuGH 5.6.2018 – C-210/16, ZD 2018, 357, ULD Schleswig-Holstein/Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein; 7.10.2018 – C-25/17, ZD 2018, 469 – Datenschutzbeauftragter/Gemeinschaft der Zeugen Jehovas; 14.2.2019 – C-345/17, K&R 2019, 252 = NVwZ 2019, 465 – Buivids; 19.7.2019 – C-40/17, K&R 2019, 562 = NJW 2019, 2755 – Fashion ID GmbH & Co KG/Verbraucherzentrale NRW.

24 *Sydow* in *Sydow DS-GVO* Einl. Rn. 36.

ten bereichsspezifische Regelungen, etwa im Beamtenrecht oder im Hinblick auf Geodaten, die regelmäßig als *lex specialis* vorgehen (§ 2 Abs. 9).

- 14 Das LDSG trifft in Teil 2 **ergänzende Regelungen** zur Durchführung der DS-GVO (§ 1 Abs. 1).²⁵ Ausgangspunkt ist also die DS-GVO mit ihren umfassenden, aber teils auch abstrakten Regelungen. Vor dem Hintergrund der Erfüllung öffentlicher Aufgaben präzisiert das LDSG insoweit diese Vorgaben.
- 15 Spezialregelungen zum Datenschutz im **bereichsspezifischen Landesrecht** sind nach § 2 Abs. 9 **lex specialis**. Dies gewinnt insbesondere Bedeutung für Teil 3 im Hinblick auf sicherheitsrechtliche Regelungen. Allerdings gilt dies nur, **soweit** diese Bestimmungen den Datenschutz regeln. Trifft das bereichsspezifische Recht keine oder keine abschließende oder vollständige Regelung, greift das LDSG.²⁶
- 16 Das LDSG verfolgt das **Ziel der Lückenfüllung**.²⁷ In Verbindung mit DS-GVO und JI-RL sollen alle datenschutzrelevanten Sachverhalte einer Regelung zugeführt werden. Dies verdeutlicht auch § 10, der eine entsprechende Anwendung der DS-GVO auf Datenverarbeitungen anordnet, die nicht in ihren Anwendungsbereich fallen, wenn nicht das LDSG anwendbar ist (→ § 10 Rn. 1). Dies betrifft etwa die Verfassungsschutzbehörde, soweit nicht spezifische Regelungen bestehen.²⁸ Jede Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen des Landes Rheinland-Pfalz unterliegt damit dem kombinierten Rechtsregime aus DS-GVO, JI-RL und LDSG oder bereichsspezifischem Datenschutzrecht.
- 17 Voraussetzung für die Schaffung von Regelungen des LDSG ist das Bestehen einer **Öffnungsklausel** in der DS-GVO. Als Öffnungsklauseln werden Bestimmungen bezeichnet, die das Gefüge der DS-GVO öffnen, indem sie den Gesetzgebern in den Mitgliedstaaten Regelungsspielräume zuweisen. Die DS-GVO enthält eine Reihe von Öffnungsklauseln mit unterschiedlicher Reichweite.²⁹
- 18 Die wichtigste Öffnungsklausel für die **Datenverarbeitung zur Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse** ist Art. 6 Abs. 1 lit. e iVm Abs. 3 DS-GVO.³⁰ Erwägungsgrund 10 S. 3 der DS-GVO erläutert, dass nationale Vorschriften, mit denen die Anwendung der Vorschriften der DS-GVO genauer festgelegt wird, beibehalten oder eingeführt werden können. Die Verabschiedung spezifischer Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung von Bestimmungen der DS-GVO erlaubt Art. 6 Abs. 2 DS-GVO. Hierzu trifft Art. 6 Abs. 3 Satz 3 DS-GVO nähere Aussagen. Die Mitgliedstaaten können die Aufgaben im öffentlichen Interesse, zu deren Erfüllung sie datenschutzrechtlich

25 *Roßnagel* DuD 2017, 278 f. zum BDSG.

26 Vgl. zu § 2 Abs. 2 Satz 1 BDSG *Ernst* in Paal/Pauly BDSG § 2 Rn. 7 f.

27 *Kugelmann* in Seckelmann Digitalisierte Verwaltung Kap. 18 Rn. 55.

28 *Kugelmann* DuD 2018, 483.

29 *Kühling/Martini* et al DS-GVO und nationales Recht S. 9 ff.; *Roßnagel* in *Roßnagel* Das neue DSR § 1 Rn. 52 f.

30 *Frenzel* in Paal/Pauly DS-GVO Art. 6 Rn. 23; *Reimer* in Sydow DS-GVO Art. 6 Rn. 39 ff.

8. Verhältnis zum LVerwVG

Der neue Absatz 8 entspricht dem § 2 Abs. 8 LDSG aF Der Vorrang des LDSG erstreckt sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen eines (förmlichen) Verwaltungsverfahrens. 29

9. Vorrang spezieller Rechtsvorschriften über den Datenschutz

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem § 2 Abs. 7 Satz 1 LDSG aF und verdeutlicht den Charakter des Gesetzes als allgemeines (subsidiäres) Datenschutzrecht (lex generalis). Der Subsidiaritätscharakter kommt insbesondere bei den Bestimmungen des Teils 3 zum Tragen, bei welchen in Fachgesetzen mitunter abweichende spezialgesetzliche Regelungen bestehen. 30

Teil 2

Verarbeitung personenbezogener Daten nach Maßgabe der Datenschutz-Grundverordnung

Abschnitt 1 Grundsätze der Verarbeitung personenbezogener Daten

§ 3 Zulässigkeit

Unbeschadet anderer Rechtsgrundlagen ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle zulässig, wenn sie zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist.

I. Einordnung und Systematik ..	1	b) Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe	31
1. Zweck	1	c) Annexkompetenzen ...	32
2. Vorgängerregelung und Querbezüge	7	4. Erforderlichkeit und Datenminimierung	33
II. Kommentierung	12	5. Erhebung bei der betroffenen Person oder bei Dritten	47
1. Unbeschadet anderer Rechtsgrundlagen	12	6. Löschung	51
2. Anwendungsbereich: Öffentliche Stellen	21	7. Anwendungsbeispiel: Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Stellen	53
3. Aufgabenerfüllung	25		
a) Erfüllung einer Aufgabe in Ausübung öffentlicher Gewalt	28		

I. Einordnung und Systematik

1. Zweck

Mit § 3 wurde gemäß der Gesetzesbegründung¹ eine **Rechtsgrundlage** für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der öffentlichen **Aufgabenerfüllung** geschaffen. Der Gesetzgeber geht dabei ausdrücklich davon aus, dass der fast wortgleiche und inhaltlich identische Art. 6 Abs. 1 lit. e DS- 1

1 LT-Drs. 17/5703, 62.

GVO selbst keine Rechtsgrundlage darstelle. Dass Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO tatsächlich keine eigenständige Rechtsgrundlage darstellt, ist zumindest zweifelhaft.² Es ist zwar richtig, dass Art. 3 Abs. 3 Satz 1 DS-GVO eine Rechtsgrundlage im Unionsrecht oder im Recht der Mitgliedstaaten verlangt, die gemäß Satz 2 die näheren Voraussetzungen der Verarbeitung personenbezogener Daten festlegt. Der Kerntatbestand ist aber in Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO vollständig enthalten und wird im Übrigen von § 3 LDSG in keiner Weise weiter ausgebaut. Die Datenschutz-Grundverordnung erlaubt zwar über die weitgehende **Öffnungsklausel** in Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 dem nationalen Gesetzgeber einen großen Regelungsspielraum.

- 2 Dies ist im Sinne des Grundrechtsschutzes auch zu begrüßen, da der höchst abstrakte und breite Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO, wie nahezu alle Tatbestände des Art. 6 Abs. 1 DS-GVO den Rechtsanwendern keine konkreten Voraussetzungen an die Hand gibt und damit bei ihnen zu großer Rechtsunsicherheit führen muss und die Gefahr unverhältnismäßiger Verarbeitung personenbezogener Daten in sich trägt. Allerdings ist die Ansicht befremdlich, dass Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO, für den Fall, dass der nationale Gesetzgeber seine Aufgabe aus Art. 6 Abs. 3 DS-GVO nicht erfüllen würde, auf die Verarbeitung durch öffentliche Stellen nicht selbst anwendbar wäre. Es handelt sich bei der Datenschutz-Grundverordnung zwar um eine **Verordnung mit Öffnungsklauseln**, aber dennoch um eine Verordnung und nicht um eine Richtlinie, die erst durch Umsetzungsgesetze anwendbar wird. Art. 6 Abs. 3 DS-GVO enthält ohne Zweifel den Anspruch, dass eine präzisere Rechtsgrundlage geschaffen wird.³ Dies fordert zweifellos auch Erwägungsgrund 45 Satz 1 bis 3 DS-GVO. Dass aber mangels einer solchen Rechtsgrundlage Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO nicht selbst anwendbar wäre, ist auch im Hinblick auf den einleitenden Halbsatz von Art. 6 Abs. 1 nicht überzeugend.
- 3 Das Problem wäre in der Praxis nicht relevant, wenn der Landesgesetzgeber die Öffnungsklausel und den Regelungsauftrag aufgegriffen und präzisere Regelungen geschaffen hätte. § 3 LDSG erfüllt aber, zumindest isoliert betrachtet, den Regelungsauftrag aus Art. 6 Abs. 3 DS-GVO nicht, sondern wiederholt schlicht den Kernwortlaut von Abs. 1 lit. e. § 3 LDSG schafft keine der Präzisierungen, die in Art. 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 DS-GVO angesprochen werden. Abs. 3 Satz 2 verlangt, dass der Zweck der Verarbeitung entweder in der Rechtsgrundlage festgelegt wird oder für die Aufgabenerfüllung erforderlich sein muss. Bei genauer Betrachtung schreibt Abs. 3 Satz 2 daher die Zweckfestlegung in der Rechtsgrundlage nach Abs. 3 Satz 1 gar nicht zwingend vor, sondern nur als eine Alternative. Allerdings als ist sie die einzige der beiden Alternativen, die inhaltlich gegenüber Abs. 1 lit. e einen Mehrwert erbringt und eine eigene Regelung rechtfertigt.

2 Auch gegen eine eigenständige Wirkung von Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO zB *Reimer* in Sydow DS-GVO Art. 6 Rn. 13; anscheinend auch *Buchner/Petri* in Kühling/Buchner DS-GVO Art. 6 Rn. 3.

3 So kann man *Schaller* in Roßnagel Das neue DSR § 7 Rn. 16 verstehen, der vom *eigentlichen* Erlaubnistatbestand im Sinne des Abs. 3 spricht.

Abs. 3 Satz 3 ermöglicht es dem Gesetzgeber, in der Rechtsgrundlage **spezifische Bestimmungen** zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften der Verordnung zu regeln, zB hinsichtlich der Bedingungen der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, hinsichtlich der zu verarbeitenden Daten, hinsichtlich der betroffenen Personen, hinsichtlich der Offenlegung an weitere Stellen, hinsichtlich der Speicherdauer und hinsichtlich der Art und des Umfangs der Verarbeitung in spezifischen Verarbeitungssituationen. § 3 LDSG setzt von diesen Regelungsmöglichkeiten keine einzige um, sondern wiederholt einfach den Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO. Art. 6 Abs. 3 Satz 4 DS-GVO verlangt von einer Rechtsgrundlage im Sinne von Satz 1 außerdem zwingend, dass diese nicht nur ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen, sondern auch im Verhältnis zum verfolgten legitimen Zweck angemessen sein muss. Auch diesbezüglich bringt § 3 LDSG gegenüber Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO keine Präzisierung, sondern wiederholt das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung, in dessen einzelfallspezifischer Anwendung die Rechtsanwender in der öffentlichen Verwaltung in unterschiedlichsten Zusammenhängen selbst zu entscheiden haben, was angemessen ist.

Vieles spricht damit sogar dafür, dass § 3 LDSG gegen das **Normwiederholungsverbot**⁴ verstößt und nicht anzuwenden ist, und es damit auf die direkte Anwendung von Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO für die Landesverwaltung gerade doch ankommt. Einen über Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO hinausgehenden und die Präzisierungen aus Art. 6 Abs. 3 DS-GVO wenigstens ansatzweise aufgreifenden Inhalt erhält § 3 LDSG erst in Gesamtbetrachtung mit den §§ 4 bis 7 LDSG. In diesen übt der Gesetzgeber die Präzisierungsspielräume weitgehend zu Ungunsten der betroffenen Personen aus, dies verbietet ihm Art. 6 Abs. 3 DS-GVO allerdings nicht. In Gesamtschau mit den §§ 4 bis 7 LDSG entgeht die Normierung, wenn auch mit zwei zgedrückten Augen, dem Vorwurf, gegen das Normwiederholungsverbot zu verstoßen. Den Regelungsauftrag aus Art. 6 Abs. 3 DS-GVO, erfüllt der Gesetzgeber mit der Vorschrift dennoch äußerst unzureichend, insbesondere im Hinblick auf die Zweckfestlegung und die Angemessenheit der Verarbeitung. Aus Sicht des Grundrechtsschutzes ist die Norm ein erheblicher Rückschritt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage im alten Landesdatenschutzgesetz (→ Rn. 7 ff.).

§ 3 LDSG ist ein breiter **Auffangtatbestand**, der immer dann zur Anwendung kommt, wenn keine spezifischere datenschutzrechtliche Erlaubnisgrundlage im Landesrecht oder Bundesrecht bei der Aufgabenerfüllung der jeweiligen Behörde anwendbar ist. Die Bedeutung der Rechtsgrundlage für die Landesverwaltung kann kaum überschätzt werden, denn sie wird in vielen Fällen zur Anwendung kommen. Für den Rechtsanwender bedarf es angesichts der fehlenden Spezifizierung von Verarbeitungssituationen eines „Entscheidungsleitfadens“, mit dem er bei der Anwendung von § 3 LDSG zu einer angemessenen Verarbeitung im Einzelfall kommen kann. Hierbei werden ein genauer Bezug auf die zu erfüllende Aufgabe und die Heranziehung der Grundsätze des Art. 5 DS-GVO die entscheidende Rolle zu spielen haben (→ Rn. 33 ff.).

4 *Roßnagel* in *Roßnagel* Das neue DSR § 2 Rn. 30.

2. Vorgängerregelung und Querbezüge

- 7 § 3 LDSG ersetzt in seiner schlichten Breite weite Bereiche der Rechtsgrundlagen, die in den Vorschriften §§ 12 bis 17 des alten Landesdatenschutzgesetzes vorhanden waren. Die Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten, die bisher in allen Verarbeitungsschritten der §§ 12 bis 17 LDSG aF geregelt war, hat allerdings eine Sonderregelung in § 19 LDSG erfahren. Weggefallen ist auch der eher klarstellende § 33 LDSG aF, der die Verarbeitung personenbezogener Daten zur allgemeinen Verwaltungstätigkeit regelte.
- 8 Warum die alten Vorschriften nicht beibehalten wurden, ist nicht nachvollziehbar. Zwar knüpften sie anders als die Verordnung an einzelne **Verarbeitungsschritte** an. Dies verbietet aber die Verordnung gar nicht. Sie erlaubt gerade in Art. 6 Abs. 3 DS-GVO spezifischere Regelungen für spezifische Verarbeitungssituationen. Auch wenn sie einen umfassenden Verarbeitungsbegriff nutzt, sind ihr die einzelnen Verarbeitungsschritte nicht fremd, wie zB Art. 4 Nr. 2 oder auch Art. 13 Abs. 1 DS-GVO zeigen. §§ 12 bis 12 LDSG aF stellen ein ausdifferenziertes Verarbeitungsregime für öffentliche Stellen dar, das neben den Verarbeitungsschritten auch nach der Übermittlung an verschiedene Verantwortliche differenzierte.
- 9 Auch in den §§ 12 bis 17 LDSG aF spielte die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung eine zentrale Rolle für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, im Vergleich zum neuen § 3 LDSG enthielten die Regelungen aber doch einige **präzisere Vorgaben** dafür, welcher Umgang mit personenbezogenen Daten zulässig war. Die Unterscheidung nach Verarbeitungsschritten verdeutlichte überdies, dass jeder Verarbeitungsschritt rechtlich zu begründen ist. Die Abschaffung dieser Vorschriften ist ein Verlust für die Anwendung des Datenschutzrechts und für die aufsichtsbehördliche Kontrolle und damit auch für den Grundrechtsschutz der betroffenen Personen.
- 10 Ohne Grund wird überdies die wichtige Unterscheidung zwischen der **Direkterhebung** beim Betroffenen und der Erhebung bei Dritten ersatzlos gestrichen. Die eingriffsintensivere Erhebung bei Dritten war bisher nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 12 Abs. 4 LDSG aF möglich. Zwar ist der Direkterhebungsgrundsatz in der Verordnung ebenfalls nicht angelegt. Eine Beibehaltung für die öffentlichen Stellen wäre aber im Rahmen von Art. 6 Abs. 2 und 3 DS-GVO möglich und auch geboten gewesen (→ Rn. 47 ff.).
- 11 § 3 LDSG ist dem ebenfalls neu eingeführten § 3 BDSG zwar sehr ähnlich, aber vom Wortlaut her nicht identisch. Das öffentliche Interesse (→ Rn. 31 ff.) als eigener Anknüpfungspunkt für die Zulässigkeit wird in § 3 BDSG zumindest nicht ausdrücklich genannt.

II. Kommentierung

1. Unbeschadet anderer Rechtsgrundlagen

- 12 Typisch für eine datenschutzrechtliche Generalklausel wird in § 3 LDSG eingangs klargestellt, dass die Norm immer dann, aber auch nur dann, zur Anwendung kommt, wenn **keine Spezialnorm** auf die konkrete Verarbeitung an-