



Sachstand

Fragen zur Ausweitung der nach der Zirkusregisterverordnung erhobenen Daten

Fragen zur Ausweitung der nach der Zirkusregisterverordnung erhobenen Daten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 155/19
Abschluss der Arbeit: 13. August 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Sachstand beschäftigt sich mit Fragen zu der Forderung, die nach § 3 der Zirkusregisterverordnung (ZirkRegV) erhobenen Daten um weitere tierschutzrelevante Daten zu ergänzen. Hierzu sollen die rechtlichen Anforderungen an die Verarbeitung (personenbezogenen) Daten dargestellt werden. Im Besonderen soll auf die Möglichkeit eingegangen werden, Daten der Betreuer zu rechtskräftigen Verurteilungen im Zusammenhang mit dem TierSchG aufzunehmen.

2. Aktuelle Rechtslage

Auf Grundlage des § 16 Abs. 6 S. 2 - 4 Tierschutzgesetz (TierSchG) trat 2008 die Zirkusregisterverordnung in Kraft. § 3 ZirkRegV erlaubt es den zuständigen Behörden, bestimmte tierschutzrelevante Daten zu erheben, die für Erteilung einer Erlaubnis zum gewerbsmäßigen zur Schau stellen von Tieren an wechselnden Orten (§ 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 lit. d TierSchG) erforderlich sind.

Die erhobenen Daten werden nach § 4 Abs. 1 S. 1 ZirkRegV in einem zentralen Zirkusregister erfasst, um einen Informationsaustausch zwischen den nach § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 TierSchG zur Überwachung der Betriebe verpflichteten Landesbehörden¹ zu ermöglichen. § 16 Abs. 6 TierSchG enthält eine abschließende Aufzählung derjenigen personenbezogenen Daten, die gespeichert werden dürfen. Sofern also weitere personenbezogene Daten im Register gespeichert werden sollen, ist daher neben einer Änderung des ZirkRegV auch eine Änderung des § 16 Abs. 6 S. 4 TierSchG erforderlich.

3. Datenschutzrechtliche Aspekte

Für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten gelten die datenschutzrechtlichen Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679, im Folgenden: DS-GVO). Neben unmittelbar anwendbaren Normen enthält die DS-GVO vielfach Öffnungsklauseln, welche durch nationale Datenschutzgesetze konkretisiert werden. So ergibt sich, dass neben der DS-GVO auch Bundes- und Landesdatenschutzgesetze sowie spezialgesetzliche Vorschriften Anwendung finden.

Personenbezogene Daten sind alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen.² Eine Verarbeitung liegt bei jedem mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jeder Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten, also insbesondere durch die Erhebung von Daten, vor.³ Jedenfalls für das Erheben oder Verarbeiten tierschutzrelevanter Daten, die einen Bezug zum Inhaber des Betriebes

1 Gem. § 15 Abs. 1 S. 1 TierSchG bestimmt sich die Zuständigkeit der Behörden nach Landesrecht.

2 Art. 4 Nr. 1 DS-GVO; Die Begriffsbestimmungen der DS-GVO gelten aufgrund die Unmittelbaren Anwendbarkeit von Verordnungen auch für die nationalen Normen, vgl. Klabunde, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Rn. 3.

3 Art. 4 Nr. 2 DS-GVO.

sowie zum Betreuer der entsprechenden Tiere aufweisen ist daher das Datenschutzrecht zu beachten.⁴

Für Datenerhebungen im Zusammenhang mit der Überwachung von Betrieben nach § 16 TierSchG wurden einige datenschutzrechtliche Anforderungen spezialgesetzlich in § 16 Abs. 6 TierSchG normiert. Die sonstigen nationalen Datenschutzgesetze bleiben zwar in den von § 16 Abs. 6 TierSchG nicht erfassten Materien anwendbar, besondere Anforderungen ergeben sich daraus aber hier nicht. Es werden daher im Folgenden allein die Vorgaben der DS-GVO und des § 16 Abs. 6 TierSchG betrachtet.

3.1. DS-GVO

Informationen zu rechtskräftigen Verurteilungen von Betreuern im Zusammenhang mit dem Tiererschutz sind nicht per se besondere Kategorien von („sensiblen“) Daten im Sinne von Art. 9 DS-GVO. Gemäß Art. 10 DS-GVO können personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen rechtmäßig auf Grundlage von Art. 6 Abs. 1 DS-GVO verarbeitet werden, wenn dies unter behördlicher Aufsicht erfolgt oder nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig ist.⁵

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. c DS-GVO rechtmäßig, wenn diese zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist.⁶ Die Verpflichtung zum Erheben und Verarbeiten personenbezogener Daten ergibt sich vorliegend aus § 3 ZirkRegV. Ein Ermessensspielraum der zuständigen Behörde besteht dabei nicht.

Welche Anforderungen die Rechtsnorm erfüllen muss, die die Verarbeitungspflicht konstituiert, regelt Art. 6 Abs. 3 DS-GVO:

Die Norm muss ein „im öffentlichen Interesse liegendes Ziel“ verfolgen (Art. 6 Abs. 3 S. 3 DS-GVO). Die Einhaltung der Vorgaben des TierSchG und der damit verfolgte Tierschutz (§ 1 S. 1 TierSchG) sind, insbesondere mit Blick auf Art. 20a Grundgesetz (GG), legitime Ziele in diesem Sinne.

Art. 6 Abs. 3 S. 2 DS-GVO verlangt, dass der Zweck der Verarbeitung bestimmt und ausdrücklich in der Rechtsgrundlage festgelegt ist. Nach § 1 ZirkRegV dient die Verarbeitung nach § 3 ZirkRegV dem „Zwecke der Überwachung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen durch Betriebe im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 lit. d TierSchG“. Diesem Zweck müsste folglich auch die Erhebung von Daten über die aktuelle Fassung des § 3 ZirkRegV hinaus dienen.

Schließlich muss der Umfang der nach der Rechtsgrundlage erlaubten Datenverarbeitung in einem „angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck“ stehen (Art. 6 Abs. 3 S. 3

4 Dazu VG Wiesbaden, Urteil vom 07.12.2007, Az. 6 E 928/07, juris Rz. 39 ff.

5 Der Bezug zu Straftaten allein begründet nicht die Anwendbarkeit der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie), da der Zweck der Datenverarbeitung die effektive Kontrolle nach § 16 TierSchG ist und nicht die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten i.S.v. Art. 1 Abs. 1 JI-Richtlinie.

6 Hierbei handelt es sich um eine sogenannte Öffnungsklausel, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, durch nationale Vorschriften das „Ob“ der Datenverarbeitung zu regeln.

DS-GVO). Gemeint ist damit eine Abwägung des oben genannten Zweckes vor allem mit den Unionsgrundrechten.⁷ Zu beachten sind insbesondere Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens)⁸ und Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten)⁹ Grundrechte-Charta.

Die Datenverarbeitung muss für die Erfüllung der Verpflichtung aus § 3 ZirkRegV auch erforderlich sein. Überwiegend wird angenommen, dass sich die Erforderlichkeit schon daraus ergibt, dass die zuständige Behörde durch ein verfassungskonformes Gesetz zum Speichern verpflichtet ist.¹⁰ Teilweise wird eine Erforderlichkeitsprüfung¹¹ der einzelnen, auf der Rechtsgrundlage beruhenden Verarbeitung hinsichtlich des Verarbeitungszwecks verlangt.¹² Dem wird jedenfalls durch die Einhaltung der Erforderlichkeitsanforderungen des § 16 Abs. 6 S. 1 TierSchG genügt (sh. 3.2.).

3.2. § 16 Abs. 6 S. 1 TierSchG

§ 16 Abs. 6 S. 1 TierSchG bestimmt, dass personenbezogene Daten nur verwendet werden dürfen, soweit die Verwendung zur Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist, die der verantwortlichen Stelle nach dem TierSchG oder nach einer auf Grund des TierSchG erlassenen Rechtsverordnung obliegen. Konkret bedeutet dies, dass personenbezogene Daten von der für die Aufsicht zuständigen Behörde nur dann verwendet werden dürfen, wenn dies zur Überwachung (§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 TierSchG) erforderlich ist.

Der Begriff der Erforderlichkeit trägt zwar auch verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung, ist aber vor allem mit Blick auf das Unionsrecht datenschutzrechtlich autonom auszulegen.¹³ Demnach ist die Erhebung und Verwendung der Daten erforderlich, wenn die Zielerreichung im konkreten Einzelfall ohne die Verarbeitung nicht, nicht vollständig oder nicht in rechtmäßiger Weise erfolgen kann.¹⁴ Das Erheben und Verarbeiten bestimmter Daten muss daher geeig-

7 Dies entspricht der Verpflichtung aus Art. 52 Grundrechte-Charta. Frenzel, in: Paal/Pauly, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 45; Wolff, in: Schantz/ Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 600.

8 Dazu Wolff, in: Schantz/ Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 30 ff.

9 Dazu Wolff, in: Schantz/ Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 35 ff.

10 Albers/Veit, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 28. Edition Stand 01.05.2018, Art. 6 Rn. 34; Frenzel, in: Paal/Pauly, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 16.

11 Diese entspricht den Ausführungen unter 3.1.

12 Heberlein, in: Ehmman/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 17 m.w.A in Fn. 44; Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 81 f.

13 Starnecker, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl. 2019, § 3 Rn. 27.

14 Starnecker, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl. 2019, § 3 Rn. 28.

net sein, dem oben genannten Zweck zu dienen. Auch darf keine gleich geeignete, datenschonender Alternative bestehen.¹⁵ Dies muss für alle Daten, die zusätzlich erhoben werden sollen, eigenständig geprüft werden. Insofern muss auch der unionsrechtliche Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DS-GVO) beachtet werden.¹⁶

Die Erhebung der Information, ob die Betreuer bereits aufgrund von § 17 TierSchG rechtskräftig verurteilt wurde, erscheint grundsätzlich geeignet, um die für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 lit. d TierSchG erforderliche Zuverlässigkeit der für die Tätigkeit verantwortlichen Personen im Sinne des § 11 Abs. 2 Nr. 2 TierSchG a.F. (2006)¹⁷ zu beurteilen und zu kontrollieren. Allerdings könnte etwa die Vorlage eines Führungszeugnisses eine gleich geeignete Maßnahme darstellen, die sich im Vergleich zu einer Speicherung im Zirkusregister als datenschonender darstellt. Ein solches kann die zuständige Behörde derzeit gemäß Nr. 12.2.3.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes (TierschVwV) jedenfalls dann fordern, wenn Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betreuers bestehen (vgl. Nr. 12.2.3.1 TierschVwV).

4. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Über die datenschutzrechtlichen Vorgaben hinaus müsste eine Änderung oder Ergänzung von § 3 ZirkRegV und § 16 Abs. 6 S. 4 TierSchG auch mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vereinbar sein. Es schützt die Befugnis des Einzelnen¹⁸, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.¹⁹ Dabei besteht keine Beschränkung auf Informationen, die schon ihrer Art nach sensibel sind. Vielmehr gibt es nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin belangloses personenbezogenes Datum mehr.²⁰ Die Frage der Sensibilität der Daten stellt sich so erst in der Abwägung.

15 Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 432, 434.

16 Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, § 3 BDSG Rn. 14; zum Grundsatz siehe Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 420 ff.

17 Zwar wurde die Zuverlässigkeitsprüfung aus der aktuellen Fassung gestrichen und stattdessen das zuständige Bundesministerium zum Erlass einer Verordnung ermächtigt (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 TierSchG n.F.), die die Voraussetzungen der Erlaubniserteilung regelt. Allerdings wurde bisher keine entsprechende Verordnung erlassen, sodass die alte Fassung des § 11 Abs. 2 Nr. 2 gemäß § 21 Abs. 5 TierSchG vorerst weiter gilt.

18 Sollten weitere Daten über den Betrieb als juristische Person selbst gesammelt werden, kann das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ebenfalls greifen, BVerfGE 118, 168 (203 f.); 128, 1 (43); VG Wiesbaden, Urteil vom 07.12.2007, Az. 6 E 928/07, juris Rz. 44; Schantz, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 152.

19 BVerfGE 130, 1 (35); 118, 168 (184).

20 Vgl. BVerfGE 65, 1 (45); BVerfG, NJW 2007, 2464 (2466); NJW 2008, 1505 (1506 Rz. 66).

Ein Eingriff liegt bereits bei jeder Form staatlicher Informationsverarbeitung vor, mithin auch beim Erheben und Speichern personenbezogener Daten. Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung können jedoch gerechtfertigt sein, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die dem Gebot der Normenklarheit entspricht, im überwiegenden Allgemeininteresse steht und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.²¹

Die Verhältnismäßigkeit einer Ergänzung der nach ZirkRegV erhobenen Daten hängt davon ab, ob der Eingriff geeignet und erforderlich für die Förderung des verfolgten legitimen Zwecks ist und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem steht. Wichtiger Faktor für die Bestimmung der Eingriffsintensität ist zunächst, welcher Sphäre die jeweiligen Daten über Verurteilungen im Zusammenhang mit dem TierSchG zugeordnet werden, also Intim-, Privat- oder Sozialsphäre.²² Darüber hinaus kommt es darauf an, inwieweit die Speicherung im Zirkusregister Folgeeingriffe und damit weitere Nachteile, insbesondere durch weitere Verknüpfung und Nutzung der Daten, ermöglicht.²³ Im Vergleich zur Erhebung, Verarbeitung und Speicherung von personenbezogenen Daten im Rahmen eines einzelnen Verwaltungsvorgangs birgt die Speicherung in Registern weitergehende Möglichkeiten für Folgeeingriffe: Zum einen liegen die Daten systematisiert vor und können damit leichter als beim Durchsuchen einzelner Vorgänge abgerufen werden. Zum anderen wird ggf. ein längerer Zeitraum für mögliche Folgeeingriffe eröffnet. Beide Faktoren können zu einer Erweiterung der faktischen Zugriffsmöglichkeiten auf die einzelnen Daten führen und damit auch die Gefahr missbräuchlicher Zugriffe erhöhen. Sofern verschiedenen Behörden der Zugriff auf im Register gespeicherte personenbezogene Daten gewährt werden würde, würde dies zusätzlich die Eingriffsintensität erhöhen.²⁴ Ob eine Speicherung von rechtskräftigen Verurteilungen im Zusammenhang mit dem TierSchG im Zirkusregister verhältnismäßig ist, dürfte daher maßgeblich davon abhängen, ob die mildere Maßnahme der Vorlage eines Führungszeugnisses ohne Speicherung in einem Register ein gleich effektives Mittel zur Prüfung der Voraussetzungen einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 lit. d TierSchG darstellt. Dies hängt auch davon ab, welche Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis künftig durch Verordnung festgelegt werden (vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 TierSchG n.F.).

21 BVerfGE 65, 1 (44); dazu Schantz, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 156 ff.

22 Schantz, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 142.

23 BVerfGE 115, 320 (347 f.); 120, 378 (402) m.w.N.

24 Vgl. zur Antiterrordatei BVerfGE 133, 277 (323).