

Elena Brandt

## Russland – ein „unsicherer Drittstaat“

Europäische Modelle als Vorbild  
zur Entwicklung des  
russischen Datenschutzrechts



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 973

Elena Brandt

# Russland – ein „unsicherer Drittstaat“?

Europäische Modelle als Vorbild zur Entwicklung  
des russischen Datenschutzrechts



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 2019

u.d.T.: Datenschutzrechtlicher Persönlichkeitsschutz als rechtsstaatliche Voraussetzung wirtschaftlichen Handelns – Europäische Modelle als Perspektive zur Entwicklung russischen Datenschutzrechts hinzufügen?

ISBN 978-3-8487-6442-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0566-0 (ePDF)

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. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen.

Die Erstellung dieser Arbeit war für mich aus persönlichen Gründen eine Herausforderung und eine bereichernde Erfahrung zugleich. Die Möglichkeit, in eine fremde Rechtsordnung einzutauchen, meine Muttersprache einzusetzen und die Arbeit an der Dissertation mit einem Forschungsaufenthalt an der Staatlichen Universität in St. Petersburg verbinden zu können, habe ich als ein großes Privileg empfunden. Das Thema der Dissertation hat sich aufgrund der zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit parallel stattfindenden Reformen im Europäischen und russischen Datenschutzrecht als besonders spannend erwiesen. Die intensive Auseinandersetzung mit dem Datenschutzrecht hat mich darüber hinaus nicht nur mit spannenden Menschen zusammengebracht, sondern auch meine Berufswahl geprägt, wofür ich besonders dankbar bin.

Großen Dank schulde ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M (Harvard), der die Anregung zum Thema meiner Dissertation gab und mir die nötige Zuversicht und Unterstützung zukommen ließ, das Projekt anzugehen. Ich danke außerdem Frau Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Herzlich danken möchte ich auch Herrn Vladislav Arkhipov, der während meines Forschungsaufenthalts an der Staatlichen Universität in St. Petersburg bei allen Fragen zur Verfügung stand und mir wertvolle Einblicke in den aktuellen Diskussionsstand im russischen Datenschutzrecht gewährte.

Völlig undenkbar wäre das Entstehen dieser Arbeit jedoch ohne die Unterstützung meiner Familie gewesen. Besonders herzlicher Dank gebührt meinem Mann für seine Geduld und die richtige Portion Ablenkung zwischendurch, meinem Schwiegervater für die hilfreichen Korrekturen und meinen Eltern, ohne deren Unterstützung und uneingeschränktes Vertrauen ich nicht da wäre, wo ich jetzt bin. Ich widme diese Arbeit, auch in liebevoller Erinnerung an meinen Vater, meiner Mutter, die mich mit ihrer Stärke beeindruckt und mir stets ein Vorbild sein wird.

Düsseldorf, 24. November 2019



# Inhaltsverzeichnis

Einführung	19
A. Gegenstand der Untersuchung	19
B. Gang der Untersuchung	21
Kapitel 1: Datenschutz in der Russischen Föderation	23
A. Entwicklung des Datenschutzes in der Russischen Föderation	23
I. Verfassungsrechtliche Verankerung des Schutzes von Informationen über das Privatleben (1973-1993)	24
1. Ausgangspunkt: die Ratifizierung des UN-Zivilpaktes	25
2. Verfassungen in der sowjetischen Periode	26
3. Verfassung der Russischen Föderation 1993	27
II. Entwicklung eines eigenständigen Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten (1997-2006)	28
1. Erlass No. 188 vom 6. März 1997	28
2. Ratifizierung der EMRK	29
3. Entwürfe eines Gesetzes „Über persönliche Informationen“	31
4. Ratifizierung der Datenschutzkonvention des Europarats	32
5. Einführung der Gesetze Nr. 149-FZ und Nr. 152-FZ	34
III. Umfassende Reformen im Bereich des Datenschutzrechts (ab 2011)	35
1. Reform 2011	35
2. Gesetzesänderungen 2015	37
a) Datenlokalisierungspflicht	37
aa) Anwendungsbereich und Reichweite der Regelung	38
bb) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Lokalisierungspflicht	43
b) Das „Recht auf Vergessenwerden“	44
aa) Reichweite des Löschanpruchs	45
bb) Gegenüberstellung mit dem europäischen Ansatz	46
3. Gesetzesänderungen 2017	48

B. Rechtsgrundlagen des Datenschutzes in der Russischen Föderation	49
I. Verfassungsrechtlicher Schutz personenbezogener Daten	49
1. Schutz der Privatsphäre in der Verfassung RF	50
a) Unverletzlichkeit des Privatlebens (Art. 23 Abs. 1 Verfassung RF)	50
aa) Auslegung des Begriffs des Privatlebens durch das Verfassungsgericht RF	51
bb) Auslegung des Begriffs des Privatlebens durch den EGMR	52
(1) Auslegung des Schutzbereichs von Art. 8 EMRK durch den EGMR	52
(2) Rechtskrafterstreckung der Urteile des EGMR	53
b) Der Schutz von Informationen über das Privatleben (Art. 24 Abs. 1 Verfassung RF)	53
aa) Auslegung der Kategorie „Informationen über das Privatleben“	54
bb) Das Verhältnis zwischen „Informationen über das Privatleben“ und personenbezogenen Daten	54
(1) Meinungsstand in der Literatur	55
(2) Rechtliche Würdigung	57
cc) Geschützte Tätigkeiten in Bezug auf Informationen über das Privatleben	58
dd) Zwischenergebnis	59
c) Schutz der Kommunikation (Art. 23 Abs. 2 Verfassung RF)	59
d) Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 25 Verfassung RF)	60
2. Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ (Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Verfassung RF)	61
3. Zwischenergebnis	62
II. Einfachgesetzliche Ebene	63
III. Untergesetzliche Ebene	65
Kapitel 2: Russland als „unsicherer Drittstaat“?	68
A. Das Kriterium der „Angemessenheit“ des Schutzniveaus	70
I. Die Angemessenheitskriterien der DS-RL	72
II. Die Grundsätze der Art. 29-Datenschutzgruppe	72
1. Inhaltliche Grundsätze	73

2. Verfahrensrechtliche Mechanismen	74
III. Die Kriterien der EU-Kommission	75
IV. Die Kriterien der DSGVO	76
1. Das Rechtsregime des Drittstaats	77
2. Unabhängige Datenschutzaufsicht	78
3. Bestehende Internationale Verpflichtungen	78
V. Zwischenergebnis	79
B. Umsetzung der Vorgaben der Datenschutzkonvention Nr. 108 in der Russischen Föderation	80
I. Schutzgegenstand und Geltungsbereich	82
1. Schutzgegenstand und Geltungsbereich der Datenschutzkonvention Nr. 108	82
a) Geschützte Daten	82
aa) Personenbezogene Daten	82
bb) Besondere Arten von Daten	83
b) Geschützte Verarbeitungsvorgänge	84
c) Geltungsbereich	85
aa) Datenverarbeitung im öffentlichen und privaten Bereich	85
bb) Räumlicher Geltungsbereich	86
2. Schutzgegenstand und Geltungsbereich des DSG RF	86
a) Geschützte Daten	86
aa) Personenbezogene Daten	87
(1) Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ gem. Art. 3 Abs. 1 DSG RF	87
(2) Verwendung des Begriffs in anderen Gesetzen	92
(3) Konkretisierung des Begriffs durch die Rechtsprechung	93
(4) Auslegung durch Roskomnadzor	96
bb) Besondere Arten personenbezogener Daten	96
cc) Biometrische Daten	98
b) Geschützte Verarbeitungsvorgänge	100
c) Geltungsbereich	101
aa) Datenverarbeitung im öffentlichen und privaten Bereich	101
bb) Räumlicher Geltungsbereich	102
3. Zwischenergebnis	106

II. Grundsätze für den Datenschutz	108
1. Datenschutzgrundsätze der Datenschutzkonvention Nr. 108	108
a) Grundsatz der rechtmäßigen und nach Treu und Glauben erfolgenden Datenverarbeitung	110
b) Grundsatz der Zweckbindung	111
c) Erforderlichkeitsgrundsatz	112
d) Grundsatz der Datenqualität	112
e) Grundsatz der begrenzten Speicherdauer	113
2. Datenschutzgrundsätze des DSGVO	113
a) Grundsatz der rechtmäßigen und fairen Datenverarbeitung	114
aa) Faire Datenverarbeitung	114
bb) Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung	115
(1) Einwilligung	115
(2) Gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen	117
b) Grundsatz der Zweckbindung	119
c) Erforderlichkeitsgrundsatz	120
d) Grundsatz der Datenqualität	121
e) Grundsatz der begrenzten Speicherdauer	123
f) Vertraulichkeitsgrundsatz	124
3. Zwischenergebnis	125
III. Betroffenenrechte	126
1. Betroffenenrechte in der Datenschutzkonvention Nr. 108	126
a) Betroffener i.S.d. Datenschutzkonvention	127
b) Rechte des Betroffenen gem. Art. 8 DSK	127
aa) Recht auf Feststellung der Existenz einer automatisierten Datei/Datensammlung	127
bb) Recht auf Bestätigung der Datenspeicherung und Mitteilung des Datenbestands (Auskunftsrecht)	128
cc) Berichtigung, Löschung	130
dd) Rechtsbehelfe gegen ablehnende Entscheidungen	130
c) Einschränkungen und Ausnahmen gem. Art. 9 DSK	131
2. Betroffenenrechte im DSGVO	132
a) Betroffener i.S.d. DSGVO	132

b) Rechte des Betroffenen im DSGVO RF	132
aa) Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten i.S.d. Art. 14 DSGVO	133
(1) Umfang des „Datenzugangsrechts“	133
(2) Auskunftsrecht	134
(a) Ausgestaltung des Zugangsrechts im Sinne eines allgemeinen Auskunftsrechts	134
(b) Verfahren der Auskunftserteilung	135
(c) Umfang des Auskunftsrechts	137
(d) Form der Auskunftserteilung	138
bb) Das Recht auf Berichtigung, Sperrung und Löschung personenbezogener Daten	139
(1) Berichtigung	139
(2) Sperrung	140
(3) Löschung	141
(a) Löschung rechtswidrig verarbeiteter Daten	142
(b) Löschung bei Zweckerreichung	142
(c) Löschung bei Widerruf der Einwilligung	143
cc) Widerspruchsrechte des Betroffenen	144
(1) Widerspruchsrecht bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken der Direktwerbung und im Rahmen der politischen Agitation	144
(2) Widerspruch in Bezug auf Entscheidungen, die ausschließlich auf der Grundlage eines automatisierten Datenverarbeitungsprozesses getroffen wurden	146
dd) Rechtsbehelfe zur Durchsetzung der Rechte des Betroffenen	147
(1) Beschwerderecht bei der Aufsichtsbehörde	147
(2) Gerichtlicher Rechtsbehelf gegen den Operator	148
c) Einschränkungen der Rechte des Betroffenen	148
3. Zwischenergebnis	150
IV. Pflichten der datenverarbeitenden Stelle	151
1. Pflichten des Verantwortlichen in der Datenschutzkonvention Nr. 108	151
a) Der Verantwortliche für die Datei/Datensammlung im Sinne der Datenschutzkonvention Nr. 108	151

b) Pflichten des Verantwortlichen	151
2. Pflichten des Operators im DSGVO RF	152
a) Operator i.S.d. DSGVO RF	152
b) Pflichten des Operators	153
aa) Informationspflichten	153
bb) Maßnahmen zur Einhaltung der sich aus dem DSGVO RF ergebenden Pflichten	155
cc) Datensicherungspflichten	157
dd) Meldepflicht (Registrierung des Operators)	159
ee) Benennung eines Datenschutzbeauftragten	162
3. Zwischenergebnis	164
V. Grenzüberschreitender Datenverkehr	166
1. Anforderungen an den grenzüberschreitenden Datenverkehr nach der Datenschutzkonvention Nr. 108	166
a) Die Datenübermittlung in einen Vertragsstaat der Datenschutzkonvention	167
b) Die Datenübermittlung in einen Drittstaat, der kein Vertragsstaat der Datenschutzkonvention ist	168
2. Anforderungen an den grenzüberschreitenden Datenverkehr nach dem DSGVO RF	169
a) Die Übermittlung personenbezogener Daten in einen „sicheren“ Empfängerstaat	171
b) Die Übermittlung personenbezogener Daten in einen „unsicheren“ Empfängerstaat	172
3. Zwischenergebnis	173
VI. Folgen bei Verstößen gegen datenschutzrechtliche Vorgaben	175
1. Vorgaben der Datenschutzkonvention Nr. 108	175
2. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das DSGVO RF	175
a) Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	176
aa) Verstoß gegen datenschutzrechtliche Regelungen (Art. 13.11 OWiG RF)	177
bb) Verstoß gegen das Auskunftsrecht des Betroffenen (Art. 5.39 OWiG RF)	180
cc) Verstoß gegen Datensicherheitsanforderungen (Art. 13.12 OWiG RF)	181
dd) Nichtbefolgung der Anordnungen der Aufsichtsbehörde (Art. 19.4, 19.5 und 19.7 OWiG RF)	182

b) Strafrechtliche Verantwortlichkeit	182
aa) Verletzung der Privatsphäre (Art. 137 StrafGB RF)	183
bb) Verletzung des Fernmeldegeheimnisses (Art. 138 StrafGB RF)	184
cc) Unterlassene oder fehlerhafte Zurverfügungstellung von Informationen (Art. 140 StrafGB RF)	184
dd) Zugriff auf ein computergeschütztes Programm (Art. 272 StrafGB RF)	185
ee) Verstoß gegen die Lizenzierungspflicht (Art. 171 StrafGB RF)	186
c) Zivilrechtliche Verantwortlichkeit	186
d) Sonstige Sanktionsmechanismen	188
3. Zwischenergebnis	189
VII. Datenschutzaufsicht	191
1. Anforderungen an die Datenschutzaufsicht in der Datenschutzkonvention Nr. 108	191
a) Das Merkmal der Unabhängigkeit	192
b) Befugnisse und Aufgaben der Aufsichtsbehörden	194
c) Überprüfung der Entscheidungen der Aufsichtsbehörden	195
2. Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht in der Russischen Föderation	195
a) Das Merkmal der Unabhängigkeit	197
b) Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde	198
c) Überprüfung der Entscheidungen der Aufsichtsbehörden	200
3. Zwischenergebnis	200
VIII. Zusammenfassung und Ergebnis	202
C. Die Modernisierung der Datenschutzkonvention	204
I. Schutzgegenstand und Geltungsbereich der modernisierten Datenschutzkonvention	207
1. Geschützte Daten	207
a) Personenbezogene Daten	207
b) Besondere Arten personenbezogener Daten	209
2. Geschützte Verarbeitungsvorgänge	211
3. Geltungsbereich	212
a) Datenverarbeitung im öffentlichen und privaten Bereich	212

b) Räumlicher Geltungsbereich	212
c) Ausnahmen	214
4. Zusammenfassung	214
II. Datenschutzgrundsätze in der modernisierten Datenschutzkonvention	216
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	216
2. Grundsatz der rechtmäßigen und fairen Datenverarbeitung	217
3. Grundsatz der Zweckbindung	218
4. Zwischenergebnis	219
III. Betroffenenrechte in der modernisierten Datenschutzkonvention	220
1. Das Recht des Betroffenen, nicht Gegenstand einer automatisierten Entscheidung zu sein	220
2. Auskunftsrecht	221
3. Kenntnis der involvierten Logik	223
4. Widerspruchsrecht	224
5. Recht auf Berichtigung und Löschung der Daten	225
6. Rechtsmittel des Betroffenen	226
7. Unterstützung des Betroffenen von der nationalen Aufsichtsbehörde	226
8. Einschränkungen	227
9. Zwischenergebnis	229
IV. Pflichten des Verantwortlichen in der modernisierten Datenschutzkonvention	231
1. Maßnahmen zur Einhaltung der in der Konvention vorgesehenen Pflichten, Nachweispflicht	232
2. Pflicht zur Durchführung einer Datenschutz- Folgenabschätzung	233
3. Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen	234
4. Meldepflichten bei Datenschutzverstößen	235
5. Zwischenergebnis	236
V. Anforderungen an den grenzüberschreitenden Datenverkehr in der modernisierten Datenschutzkonvention	237
1. Die Datenübermittlung in einen Vertragsstaat der Datenschutzkonvention	237
2. Die Datenübermittlung in einen Drittstaat, der kein Vertragsstaat der Datenschutzkonvention ist	237

3. Zwischenergebnis	239
VI. Anforderungen an die Sanktionsmechanismen in der modernisierten Datenschutzkonvention	241
VII. Anforderungen an die Datenschutzaufsicht in der modernisierten Datenschutzkonvention	242
1. Das Merkmal der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden	242
2. Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden	243
3. Zwischenergebnis	245
VIII. Zusammenfassung und Ergebnis	247
D. Zugriff und Verarbeitung personenbezogener Daten durch russische Behörden	249
I. Die Rechtsgrundlagen des Zugriffs auf personenbezogene Daten	249
II. Beschränkungen des Zugriffs russischer Behörden auf personenbezogene Daten	250
1. Bedingungen für die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen	251
2. Aufsicht über die Durchführung der Kommunikationsüberwachung	255
3. Rechtsbehelfe für die betroffenen Personen	256
4. Zwischenergebnis	257
Kapitel 3: Lösungsansätze – Perspektiven zur Entwicklung des russischen Datenschutzrechts	258
A. Konkretisierung des Geltungsbereichs des DSGVO RF	259
I. Festlegung des territorialen Anwendungsbereichs des DSGVO RF	259
II. Konkretisierung der Definition personenbezogener Daten	261
1. Das Merkmal der „Bestimmbarkeit“ einer natürlichen Person	261
2. Die Bedeutung der Information für das Privatleben des Betroffenen als weiteres Element der Definition?	265
B. Die Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung	266
I. Konkretisierung der Voraussetzungen einer zulässigen Zweckänderung	266
II. Erweiterung der Transparenzanforderungen	267
1. Antragsunabhängige Informationspflicht	267
2. Inhaltliche Anforderungen an die Informationspflicht	268

3. Formale Anforderungen an die Informationserteilung	270
a) Leicht zugänglich, lesbar, verständlich und auf den Betroffenen zugeschnitten	270
b) Verwendung standardisierter Bildsymbole	270
C. Erweiterung der Betroffenenrechte	271
I. Schaffung eines allgemeinen Widerspruchsrechts	271
II. Ausweitung des Auskunftsanspruchs	272
1. Das Recht auf wiederholte Auskunft innerhalb einer angemessenen Frist	272
2. Das Recht, eine Kopie der Daten zu erhalten	274
3. Ermöglichung eines Fernzugangs zu personenbezogenen Daten	275
4. Die Schaffung eines Rechts auf Datenportabilität	276
D. Mechanismen zur Sicherstellung der Umsetzung der Vorgaben des DSGVO	277
I. Organisatorische Anforderungen	278
1. Privacy by Design/Privacy by Default	278
2. Zertifizierungsverfahren	279
3. Datenschutz-Folgenabschätzung	280
II. Stärkung der Stellung des Datenschutzbeauftragten	282
III. Erweiterte Verantwortlichkeit des Auftragsverarbeiters	284
1. Pflichten des Auftragsverarbeiters	286
2. Haftung des Auftragsverarbeiters gegenüber dem Betroffenen	287
IV. Die Einführung der Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen	287
V. Effektive Sanktionsmechanismen für Datenschutzverstöße	290
1. Die ordnungsrechtliche Sanktionierung von Datenschutzverstößen	291
a) Höherer Bußgeldrahmen	291
b) Kriterien der Bemessung der Höhe der Geldbuße im konkreten Einzelfall	292
c) Unmittelbare Sanktionierung durch Aufsichtsbehörden	293
2. Spezifische Regelung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit	294
3. Pauschalierter Schadensersatz	294
E. Stärkung der Datenschutzaufsicht	295
I. Sicherstellung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht	295

II. Ergänzung der Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde	296
Kapitel 4: Aktuelle Entwicklungen und Ausblick	297
A. Regulierung von „Big Data“	297
B. Ergänzungen der Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Übermittlung personenbezogener Daten und die Einführung einer Meldepflicht bei Datenpannen	299
C. Stärkung des Minderjährigenschutzes	300
Literaturverzeichnis	301



# Einführung

## A. Gegenstand der Untersuchung

Die Arbeit untersucht das derzeit geltende Datenschutzregime in Russland sowie bestehende Defizite vor dem Hintergrund bestehender internationaler Verpflichtungen im Bereich des Datenschutzes und skizziert Lösungsansätze zur Entwicklung des russischen Datenschutzrechts.

Den Kern der Arbeit bildet die Untersuchung des Datenschutzniveaus in Russland. Bedeutung erlangt diese Frage aus europäischer Sicht vor dem Hintergrund unionsrechtlicher Zulässigkeitsanforderungen an den grenzüberschreitenden Datenverkehr. Sowohl die ehemals geltende EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG<sup>1</sup> als auch die am 25. Mai 2018 in Kraft getretene EU-Datenschutzgrundverordnung 2016/679<sup>2</sup> unterscheiden im Hinblick auf die Anforderungen an die grenzüberschreitende Übermittlung personenbezogener Daten in einen Staat außerhalb der Europäischen Union (sog. Drittstaat) zwischen Drittstaaten mit angemessenem Schutzniveau und solchen, die keinen angemessenen Datenschutz gewährleisten, inoffiziell als „sichere“ beziehungsweise „unsichere“ Drittstaaten bezeichnet. Beiden Regelungswerken ist gemeinsam, dass die Datenübermittlung in einen als „unsicher“ eingestuften Drittstaat grundsätzlich, bis auf wenige gesetzlich geregelte Ausnahmefälle, unzulässig ist.<sup>3</sup> Außerhalb der gesetzlich geregelten Ausnahmetatbestände kann die fehlende Angemessenheit des Schutzniveaus beim Datenempfänger durch bestimmte Rechtsinstrumente „überwunden“ werden, die im Einzelfall die Gewährleistung eines adäquaten Schutzniveaus sicherstellen, beispielsweise durch EU Standardvertragsklauseln oder verbindliche interne Datenschutzregelungen (sog. *Binding Corporate Rules*). Ob ein innerhalb der EU ansässiges Unterneh-

---

1 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

2 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.

3 Vgl. zu den Ausnahmetatbeständen für die Datenübermittlung in „unsichere“ Drittstaaten nach der DSGVO *Ambrock/Karg*, ZD 2017, 154 ff.

men, das personenbezogene Daten an einen in Russland niedergelassenen Empfänger übermitteln will, zusätzliche Vorkehrungen treffen muss, bestimmt sich somit danach, ob die Russische Föderation als „sicherer“ oder „unsicherer“ Drittstaat einzuordnen ist.

Die EU-Kommission, die in sog. Angemessenheitsbeschlüssen<sup>4</sup> verbindlich über das Datenschutzniveau von Drittstaaten entscheidet, hat für Russland bislang keine positive Feststellung im Sinne eines angemessenen Schutzniveaus getroffen.<sup>5</sup> Mangels positiver Feststellung der Angemessenheit des Datenschutzes in Russland richtet sich die Datenübermittlung an einen in Russland niedergelassenen Empfänger derzeit nach den strengen Anforderungen an die Übermittlung personenbezogener Daten in „unsichere“ Drittstaaten.

Dabei ist die Einordnung Russlands als „unsicherer“ Drittstaat auf den ersten Blick nicht unbedingt evident, denn Russland hat bereits 2005 die Datenschutzkonvention des Europarats<sup>6</sup> ratifiziert und sich damit in völkerrechtlich verbindlicher Weise zur Umsetzung der auf Europaratsebene entwickelten Mindeststandards im Bereich des Datenschutzes verpflichtet. Der russische Gesetzgeber hat darüber hinaus im Juli 2006 ein eigenständiges Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (DSG RF)<sup>7</sup> verabschiedet, das sich in wesentlichen Teilen an der zum damaligen Zeitpunkt geltenden EU-Datenschutzrichtlinie orientiert.<sup>8</sup> Das russische Datenschutzrecht hat zudem in den letzten Jahren viele Änderungen und Ergänzungen erfahren, die sich in Teilen ebenfalls an den europäischen Regelungen orientieren. So ist etwa als Reaktion auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Google Spain SL, Google Inc. gegen Agen-

---

4 Vgl. zu den Angemessenheitsbeschlüssen der Kommission *Schröder*, in: Kühling/Buchner, DSGVO, 2. Aufl., Art. 45 Rn. 5 ff.; *Kong*, EJIL 2010, 441, 445.

5 Demgegenüber hat der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte der Schweiz (EDÖB) Russland ausdrücklich als „unsicheren“ Drittstaat eingeordnet, vgl. hierzu die Übersicht „Stand des Datenschutzes weltweit“ vom 12. Januar 2017, abrufbar unter [https://www.nb.admin.ch/dam/snl/en/dokumente/projekte\\_und\\_programme/Stand%20des%20Datenschutzes%20weltweit.pdf.download.pdf/12012017\\_Laenderliste\\_d.pdf](https://www.nb.admin.ch/dam/snl/en/dokumente/projekte_und_programme/Stand%20des%20Datenschutzes%20weltweit.pdf.download.pdf/12012017_Laenderliste_d.pdf) (zuletzt abgerufen am 19. Februar 2019).

6 Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981, SEV-Nr. 108.

7 Gesetz vom 27. Juli 2006 Nr. 152-FZ „Über persönliche Daten“, *Sobranie zakonodatelstva RF* (Gesetzessammlung der Russischen Föderation) vom 31. Juli 2006, Nr. 31, Art. 3451.

8 *Telina*, *Konstitutsionnoye pravo grazhdanina na neprikosnovennost' chastnoy zhizni*, 2016, S. 103 f.; *Kucherenko*, Die Regulierung des Schutzes personenbezogener Daten in der Russischen Föderation, 2010, S. 12.

cia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González<sup>9</sup> in Russland eine Löschverpflichtung für Suchmaschinenbetreiber eingeführt worden (sog. „Recht auf Vergessenwerden“).<sup>10</sup> In der Gesetzesbegründung nimmt der russische Gesetzgeber dabei ausdrücklich Bezug auf die europäische Praxis, die als Vorbild für die Regelung gedient habe.

Die aktuellen Gesetzesänderungen im russischen Datenschutzrecht und die Datenschutzreform auf unionsrechtlicher Ebene geben daher Anlass, die derzeit geltende Rechtslage im Bereich des Datenschutzes in Russland näher zu untersuchen und die Einordnung Russlands als „unsicheren“ Drittstaat auf die Probe zu stellen.

Einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit bildet die Darstellung europäischer Ansätze zur Entwicklung des russischen Datenschutzes mit dem Ziel, das Datenschutzniveau dem europäischen Standard anzunähern.

## B. Gang der Untersuchung

Das erste Kapitel dient dem Überblick über die Entwicklungen und die normativen Grundlagen des Datenschutzes in der Russischen Föderation. Die Darstellung der Entwicklungsstufen des russischen Datenschutzrechts soll insbesondere aufzeigen, welchen Einfluss die Entwicklung des Datenschutzes auf supranationaler Ebene auf die nationale Gesetzgebung in Russland hatte. Im Mittelpunkt steht hierbei die von Russland ratifizierte Datenschutzkonvention des Europarats vom 28. Januar 1981, die als völkerrechtlich verbindliches Rechtsinstrument eine Impulswirkung für die Entwicklung des Datenschutzes auf der Ebene des Europarats entfaltet. Schließlich sollen die normativen Grundlagen des Datenschutzes in der Russischen Föderation dargestellt werden. Den Schwerpunkt bildet hierbei die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Grundlage für den Schutz personenbezogener Daten in der Russischen Föderation.

Das zweite Kapitel bildet den Kern der Arbeit. Hier soll untersucht werden, ob Russland aus europäischer Sicht als „sicherer“ oder „unsicherer“ Drittstaat einzustufen ist. Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Auslegung des Kriteriums der „Angemessenheit“ des Schutzniveaus, das sowohl in Art. 25 Abs. 1 der Datenschutz-Richtlinie (DS-RL) als auch in der Nachfolgeregelung in Art. 45 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verwendet wird. Hierzu werden sowohl die zur Auslegung

---

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 13. Mai 2014 – C-131/12.

<sup>10</sup> Zum Recht auf Vergessenwerden vgl. unten Kapitel 1, A. III. 2. b).

des Art. 25 DS-RL entwickelten Kriterien der Art. 29-Datenschutzgruppe, die bislang den Prüfungsmaßstab konkretisiert haben, als auch die nunmehr maßgebenden Kriterien der Datenschutz-Grundverordnung herangezogen. Ergänzend wird der Maßstab analysiert, den die Europäische Kommission in ihren Angemessenheitsentscheidungen zugrunde legt, wobei auch die aktuelle Entscheidung zur Angemessenheit des Datenschutzniveaus in Japan, in der die Kommission erstmals die Kriterien der Datenschutz-Grundverordnung herangezogen hat, berücksichtigt werden soll.

Anschließend wird in einem zweiten Schritt untersucht, ob die derzeit geltenden Datenschutzregelungen in der Russischen Föderation den zuvor herausgearbeiteten Kriterien entsprechen. Hierbei wird anhand des festgelegten Maßstabs die jeweilige nationale Regelung untersucht. In einem Zwischenergebnis werden etwaige Defizite im russischen Datenschutzrecht zusammengefasst.

Im dritten Kapitel sollen auf der Grundlage der zuvor herausgearbeiteten Umsetzungsdefizite Lösungsansätze aufgezeigt werden, die dazu beitragen können, ein angemessenes Datenschutzniveau in der Russischen Föderation sicherzustellen. Dies erfolgt anhand einer kritischen Auseinandersetzung mit den in der Literatur vertretenen Vorschlägen und unter Berücksichtigung der auf unionsrechtlicher Ebene geltenden Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung, die als möglicher Ansatz zur Entwicklung des russischen Datenschutzrechts herangezogen werden.

Die Arbeit endet mit einem Ausblick auf aktuelle Gesetzesvorhaben im Bereich des Datenschutzrechts in der Russischen Föderation.

# Kapitel 1: Datenschutz in der Russischen Föderation

## A. Entwicklung des Datenschutzes in der Russischen Föderation

Der Schutz des Privatlebens<sup>11</sup> wurde bereits während der sowjetischen Periode in den Verfassungen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) und der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) aus den Jahren 1977/1978 in den Katalog der Individualrechte des Bürgers aufgenommen. Die Bedeutung des Datenschutzes für das Privatleben des Einzelnen und als Bestandteil des Persönlichkeitsschutzes wurde in der Russischen Föderation jedoch erst mit dem Beitritt<sup>12</sup> der Russischen Föderation zur Datenschutzkonvention des Europarats im Jahr 2005 anerkannt und damit die Entwicklung spezifischer Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten in Russland angestoßen.<sup>13</sup> Eine eigenständige gesetzliche Regelung folgte im Jahr darauf mit der Verabschiedung des Gesetzes „Über persönliche Daten“ (Datenschutzgesetz, DSG RF) vom 27. Juli 2006.

- 
- 11 Wörtlich übersetzt handelt es sich bei dem in der Verfassung 1977 verankerten Recht um das Recht des Bürgers auf „persönliches Leben“ (*lichnaya zhizn'*). Die Formulierung wurde 1992 durch den Begriff des Privatlebens (*chastnaya zhizn'*) abgelöst, vgl. Art. 40 der Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) in der Fassung vom 21. April 1992. Eine inhaltliche Änderung ging damit jedoch nicht einher, da die Begriffe im russischen Sprachgebrauch als Synonyme verwendet werden, vgl. dazu *Balashkina*, *Pravo i politika* 2007, 92, 97; a.A. *Mindrova*, die den Begriff des Privatlebens als Oberbegriff ansieht, dessen Teilaspekte das persönliche Leben und das Familienleben bilden, vgl. *Juridicheskij mir* 2007, 60, 61.
  - 12 Für den Beginn des Beitrittsverfahrens bzw. Vertragsabschlussverfahrens ist der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertragstextes durch die Russische Föderation im Jahr 2005 maßgeblich, da mit der Unterzeichnung des Vertrags der Vertragstext des völkerrechtlichen Vertrags als amtlich und unveränderlich festgelegt wird. Eine Bindungswirkung entfaltet der Vertrag zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht, vgl. zum Vertragsabschlussverfahren *Ipsen*, *Völkerrecht*, 2014, § 11 Rn. 16.
  - 13 *Saveljev* beschreibt die Einführung eines Datenschutzgesetzes als „rechtliche Barriere“, die nach dem Wegfall der mit dem Fortschritt verbundenen technischen Einschränkungen als „natürliche Barriere“ zum Schutz personenbezogener Daten erforderlich wurde, vgl. *Elektronnaya kommerziya w rossiyi i za rubezhom*, 2014, S. 486.

Die Entwicklung des Datenschutzes in Russland lässt sich in folgende Abschnitte einteilen: (1) Verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf Privatheit und des Schutzes von Informationen über das Privatleben (1973-1993); (2) Entwicklung eines eigenständigen Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten (1998-2006); (3) Umfassende Reformen im Bereich des Datenschutzrechts (ab 2011).

## I. Verfassungsrechtliche Verankerung des Schutzes von Informationen über das Privatleben (1973-1993)

Die heute geltende Verfassung der Russischen Föderation (Verfassung RF) garantiert in Art. 24 Verfassung RF den Schutz von Informationen über das Privatleben. Diese Ausprägung des Persönlichkeitsschutzes ist relativ jung und das Ergebnis eines langen Entwicklungsprozesses, dessen Ausgangspunkt in der Anerkennung und verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts auf Privatleben als allgemeines Menschenrecht zu sehen ist.

Die Vereinten Nationen haben bereits in ihrer Deklaration aus dem Jahr 1948 die Freiheitssphäre des Einzelnen in Art. 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)<sup>14</sup> als allgemeinen Grundsatz hervorgehoben. Hiernach darf niemand „willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden“ (Satz 1). Darüber hinaus soll der Einzelne einen „Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen“ haben (Satz 2). Auch der Aspekt der freien Entfaltung der Persönlichkeit wird in der AEMR mehrfach als Zielsetzung aufgegriffen, die durch die Gewährleistung grundlegender Rechte und Freiheiten erreicht werden soll.<sup>15</sup>

Die Verabschiedung der AEMR erfolgte am 10. Dezember 1948 unter Enthaltung der ehemaligen Sowjetunion.<sup>16</sup> Sie gilt als erste internationale Deklaration, die den Schutz der Privatsphäre ausdrücklich verankert hat, und deshalb als Grundstein für die nachfolgende Entwicklung des Daten-

---

14 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III), deutsche Übersetzung abrufbar unter [www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf](http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf).

15 Vgl. Art. 12, 22, 26 Abs. 2, 29 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, deutsche Übersetzung abrufbar unter [www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf](http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf).

16 *Magen*, Staatsrecht, S. 141.

schutzes als Teilaspekt der Privatsphärenschutzes.<sup>17</sup> Allerdings ist die AEMR kein völkerrechtlicher Vertrag. Die dort verankerten Rechte sind somit nicht einklagbar<sup>18</sup>

## 1. Ausgangspunkt: die Ratifizierung des UN-Zivilpaktes

Eine verbindliche Wirkung entfaltet hingegen der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966 (UN-Zivilpakt<sup>19</sup>), der am 23. März 1976 in Kraft getreten ist. Die ehemalige Sowjetunion ratifizierte am 16. Oktober 1973 den UN-Zivilpakt.<sup>20</sup> Die aus dem Beitritt zum UN-Zivilpakt übernommenen Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion gingen mit der Auflösung der Sowjetunion auf die Russische Föderation als Rechtsnachfolgerin der UdSSR über.<sup>21</sup>

Der UN-Zivilpakt regelt in Art. 17 den Schutz des Privat- und Familienlebens, der Wohnung, des Schriftverkehrs, der Ehre und des Rufes und verbietet willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe in die benannten Rechte. Damit entspricht Art. 17 UN-Zivilpakt fast vollständig dem Wortlaut des Art. 12 AEMR. Anders als die AEMR entfaltet der UN-Zivilpakt jedoch als völkerrechtlicher Vertrag Bindungswirkung für die Vertragsstaaten. Im Falle von Verletzungen der im UN-Zivilpakt garantierten Rechte sieht das Fakultativprotokoll, das von der Russischen Föderation am 1. Oktober 1991 ebenfalls ratifiziert worden ist<sup>22</sup>, die Möglichkeit einer Individualbeschwerde vor. Hiernach haben Betroffene die Möglichkeit, in einem gere-

---

17 Vgl. etwa *Schwenke*, Individualisierung und Datenschutz, 2006, S. 60; *Genz*, Datenschutz in Europa und den USA, 2004, S. 11; *Romanovskiy*, Das Recht auf Unverletzlichkeit des Privatlebens, 2001, S. 7; *Nurmukhametov/Epanechnikova*, Innovatsionnaya nauka 2016, 161.

18 *Volger*, Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, S. 165; Datenschutz in Europa und den USA, 2004, S. 11; *Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 3. Aufl. 2016, Rn. 5.

19 Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte von 1966, BGBl II 1973, 1533, auf Deutsch abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile/3613/IntZivilpakt.pdf>.

20 Der Status der Unterzeichnungen und Ratifizierungen ist abrufbar unter [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec) (zuletzt abgerufen am 19. Februar 2019).

21 *Heller*, Normensozialisation in Russland, 2008, S. 107.

22 Der Stand der Ratifizierungen des Fakultativprotokolls zur Individualbeschwerde ist abrufbar unter <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&m>

gelten Verfahren etwaige Rechtsverletzungen von dem Ausschuss für Menschenrechte überprüfen zu lassen, sofern die zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden sind (Art. 2 Fakultativprotokoll).

## 2. Verfassungen in der sowjetischen Periode

Als Folge der Ratifizierung des UN Zivilpaktes war die UdSSR zur Anpassung der nationalen Gesetze an die Vorgaben des UN-Zivilpaktes verpflichtet und musste somit auch die Verankerung der in Art. 17 vorgesehenen Rechte auf nationaler Ebene sicherstellen.

Die Verfassung der UdSSR von 1977 (Verfassung 1977)<sup>23</sup>, welche bis 1993 in Kraft blieb und durch die Verfassung der Russischen Föderation abgelöst wurde, legte in Art. 56 den Schutz des Privatlebens<sup>24</sup> und das Brief-, Telefon- und Telegrammgeheimnis fest. Weiterhin garantierte Art. 55 Verfassung 1977 die Unverletzlichkeit der Wohnung. Gemäß Art. 57 der Verfassung 1977 wurden Staatsorgane, öffentliche Organisationen und Funktionäre dazu verpflichtet, die Persönlichkeit des Bürgers zu achten und dessen Rechte und Freiheiten zu schützen. Art. 53 Verfassung 1977 garantierte den Schutz der Familie. Darüber hinaus stand den Bürgern der UdSSR gem. Art. 57 Abs. 2 der Verfassung 1977 das Recht zu, ihre Rechte und Freiheiten, darunter Ehre und Würde, Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit und Eigentum, gerichtlich geltend zu machen. Auch die Verfassung der RSFSR aus dem Jahr 1978 (Verfassung 1978)<sup>25</sup> garantierte in Art. 54 das Recht des Bürgers auf Privatleben sowie den Schutz des Brief-, Telefon- und Telegrammgeheimnisses.

Die Ausgestaltung der Rechte und Freiheiten in den Verfassungen der Sowjetunion lassen eine inhaltliche Anlehnung an den UN-Zivilpakt erkennen. In den Verfassungen der UdSSR und der RSFSR aus den Jahren

---

tdsg\_no=IV-5&chapter=4&lang=en#EndDec (zuletzt abgerufen am 19. Februar 2019).

23 Sog. Breschnew-Verfassung vom 7. Oktober 1977, abrufbar unter [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red\\_1977/1549448/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/), in deutscher Übersetzung abrufbar unter <http://www.verfassungen.net/su/udssr77.htm>.

24 Zum Schutzbereich des Art. 56 Verfassung 1977 *Romanovskiy*, Das Recht auf Unverletzlichkeit des Privatlebens, 2001, S. 4, 8.

25 Verfassung der RSFSR vom 12. April 1978, abrufbar unter [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/5478721/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/), in deutscher Übersetzung abrufbar unter <http://www.verfassungen.net/rus/rsfsr78-index.htm>.

1977/1978 sind Rechte enthalten, die in wesentlichen Teilen<sup>26</sup> in Art. 17 des UN-Zivilpaktes enthalten sind: der Schutz des Privatlebens, der Familie, des Geheimnisses des Schriftverkehrs, der Unverletzlichkeit der Wohnung und der Ehre. Der in Art. 17 Abs. 2 des UN-Zivilpaktes vorgesehene Anspruch auf rechtlichen Schutz vor rechtswidrigen Eingriffen in die in Abs. 1 enthaltenen Rechte wurde in Art. 57 Abs. 2 Verfassung 1977 durch die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes aufgegriffen.

Wenngleich die Achtung der Persönlichkeit und der Schutz des Privatlebens bereits während der Sowjetperiode verfassungsrechtlich garantiert waren, stand der Schutz personenbezogener Daten in diesem Zeitraum – ebenso wie in der AEMR und in dem von der ehemaligen UdSSR unterzeichneten UN-Zivilpakt – noch nicht ausdrücklich im Fokus des Persönlichkeitsschutzes. Die Bedeutung des Schutzes von „Informationen über das Privatleben einer Person“ für die Entwicklung der Persönlichkeit des Einzelnen wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt erkannt und in Art. 24 der Verfassung der Russischen Föderation aus dem Jahr 1993 (Verfassung RF<sup>27</sup>) als eigenständiges Recht aufgenommen.

### 3. Verfassung der Russischen Föderation 1993

Die heute geltende Verfassung der Russischen Föderation garantiert in Art. 23 Abs. 1 das Recht auf Unverletzlichkeit des Privatlebens, auf Personen- und Familiengeheimnis, den Schutz der Ehre und des guten Rufes. Weiterhin schützt Art. 23 Abs. 2 Verfassung RF das Geheimnis des Schriftverkehrs, der Telefongespräche, der postalischen, telegrafischen und anderen Mitteilungen. Art. 24 Abs. 1 Verfassung RF regelt darüber hinaus den Schutz von Informationen über das Privatleben. Diese dürfen nur mit Einwilligung der betreffenden Person erhoben, gespeichert, verwendet und verarbeitet werden.

In der Verfassung RF werden somit erstmals bestimmte Informationen – „Informationen über das Privatleben einer Person“ – ausdrücklich unter verfassungsrechtlichen Schutz gestellt. Dabei hat sich der russische Verfassungsgeber dafür entschieden, das Recht auf Unverletzlichkeit des Privatle-

---

26 Über den Schriftverkehr hinaus schützt die Verfassung 1977 das Telefon- und Telegrammgeheimnis und geht somit inhaltlich noch etwas weiter als Art. 17 UN-Zivilpakt.

27 Verfassung der Russischen Föderation, verabschiedet am 12. Dezember 1993, *Rossijskaja Gazeta* 1993, No. 237; Gesetzessammlung RF 2014, No. 31, Art. 4398.

bens und den Schutz von Informationen über das Privatleben in zwei getrennten Artikeln desselben Abschnitts unterzubringen.<sup>28</sup>

Zugleich wird in Art. 24 Abs. 1 Verfassung RF das Prinzip der Einwilligung als Rechtfertigungsgrundlage für den Umgang mit diesen Informationen festgelegt und damit die Grundlage für einen selbstbestimmten Umgang mit dieser Kategorie von Informationen geschaffen. Der Begriff „personenbezogene Daten“ ist in der Verfassung RF hingegen nicht enthalten. Der Begriff tauchte erstmals auf einfachgesetzlicher Ebene im Gesetz Nr. 24-FZ („Über Informationen, Informatisierung und Informationsschutz“)<sup>29</sup> vom 20. Februar 1995 auf, welches durch das Gesetz Nr. 149-FZ vom 27. Juli 2006 (Informationsgesetz, InfG RF) abgelöst worden ist.<sup>30</sup>

Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Schutz personenbezogener Daten ist bislang nicht abschließend geklärt.<sup>31</sup> Unstreitig ist hingegen der verfassungsrechtliche Schutz von Informationen über das Privatleben.

## II. Entwicklung eines eigenständigen Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten (1997-2006)

### 1. Erlass No. 188 vom 6. März 1997

Die Informationskategorie „personenbezogener Daten“ wurde schließlich im Erlass (*Ukaz*) No. 188<sup>32</sup> vom 6. März 1997 in die Liste der als vertrau-

---

28 Ohne nähere Ausführungen verweist *Romanovskiy* auf die bewusste Differenzierung zwischen dem in Art. 23 Abs. 1 enthaltenen „Recht auf Unverletzlichkeit des Privatlebens“ und dem in Art. 24 Abs. 1 enthaltenen Einwilligungsvorbehalt im Hinblick auf den Umgang mit „Informationen über das Privatleben“, vgl. *Romanovskiy*, *Grazhdanin i pravo*, 2016 (No. 4), Garant; *ders.*, Das Recht auf Unverletzlichkeit des Privatlebens, 2001, S. 34; kritisch hierzu *Proskuryakova*, die Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Verfassung RF als eine „systematische Einheit betrachtet und hierin eine einheitliche normative Grundlage für den Schutz der Privatsphäre in der Russischen Föderation sieht, vgl. *Proskuryakova*, *zashhita personal'nykh dannyykh v Rossii i Germanii*, 2017, S. 98.

29 Gesetz Nr. 24-FZ vom 20. Februar 1995, *Sobranie zakonodatelstva RF* (Gesetzesammlung der Russischen Föderation) 1995, No. 8, Art. 609.

30 In Art. 2 Gesetz Nr. 24-FZ wurden personenbezogene Daten definiert als „Informationen über Tatsachen, Ereignisse und Umstände des Lebens des Bürgers, die die Identifizierung seiner Persönlichkeit ermöglichen“.

31 Zum verfassungsrechtlichen Schutz personenbezogener Daten vgl. unten unter B. I.

32 *Ukaz* des Russischen Präsidenten Nr. 188 vom 6. März 1993 „Über die Festlegung der Liste vertraulicher Informationen“, *SZ RF*. 1997. N 10, Art. 1127.

lich einzuordnenden Informationen aufgenommen. Neben Informationen im Zusammenhang mit staatlichen Ermittlungen und Gerichtsverfahren, Dienstgeheimnissen, dem medizinischen, notariellen und anwaltlichen Geheimnis, Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen werden auch personenbezogene Daten als vertrauliche Informationen eingeordnet (Ziff. 1 des Erlasses No. 188) mit der Folge, dass personenbezogene Daten dem gesetzlichen Schutz vor rechtswidriger Verbreitung (Öffentlichmachung) unterliegen.<sup>33</sup> Der Erlass No. 188 enthielt zudem erstmals eine Legaldefinition des Begriffs personenbezogener Daten. Diese umfasst sämtliche Informationen über Tatsachen, Ereignisse und Umstände des Privatlebens des Bürgers, die auf dessen Identität schließen lassen.

## 2. Ratifizierung der EMRK

Am 5. Mai 1998 ratifizierte Russland die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).<sup>34</sup> Ebenso wie der UN-Zivilpakt entfaltet die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag Bindungswirkung<sup>35</sup> und verpflichtet Russland zur Gewährleistung der in der EMRK enthaltenen Rechte und Freiheiten.<sup>36</sup> Darüber hinaus enthält die EMRK verbindliche Durchsetzungsmechanismen für die im Vertrag geregelten Rechte, die im Wege gerichtlicher Verfahren vor dem Europäischen

---

33 In der Literatur wird zum Teil vertreten, dass diese Einordnung jedoch nicht im engeren Sinne zu verstehen sei, da personenbezogene Daten nicht zwingend in die Kategorie vertraulicher Informationen fallen würden und der Grad der Vertraulichkeit unterschiedlich ausgestaltet sein könne, vgl. *Petrov*, Kommentar zum DSG RF, 2007, Art. 7, Ziff. 1.1. Als Beispiel für personenbezogene Daten, die nicht zugleich in die Kategorie vertraulicher Informationen fallen, benennt *Petrov* Informationen, die in öffentlich zugänglichen Registern (z.B. Telefonbüchern) enthalten sind.

34 Gesetz No. 54-FZ vom 30. März 1998 „Über die Ratifizierung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der dazugehörigen Protokolle“.

35 *Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 3. Aufl. 2016, Rn. 10.

36 *Hussner*, Die Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 EMRK in der neuen Strafprozessordnung Russlands, 2008, S. 54 f.; zur Bedeutung der Ratifizierung der EMRK für Russland *Proskuryakova*, *zashhita personal'nykh dannyykh v Rossii i Germanii*, 2017, S. 80 ff.

Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) geltend gemacht werden können.<sup>37</sup>

Der Schutz personenbezogener Daten ist in der EMRK nicht ausdrücklich geregelt. Für den Persönlichkeitsschutz relevant ist jedoch Art. 8 EMRK, der die Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs garantiert. Der Schutz personenbezogener Daten wird teilweise als Teilaspekt der Privatsphäre des Einzelnen in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK hineingelesen.<sup>38</sup>

Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht in der Russischen Föderation regelt Art. 15 Abs. 4 S. 1 Verfassung RF. Hiernach sind allgemein anerkannte Prinzipien und Normen des Völkerrechts ebenso wie völkerrechtliche Verträge<sup>39</sup> der Russischen Föderation Bestandteil der russischen Rechtsordnung. Zudem genießen völkerrechtliche Verträge gem. Art. 15 Abs. 4 S. 2 Verfassung RF Vorrang gegenüber entgegenstehenden gesetzlichen Regelungen. Der Vorrang gilt nach überwiegender Auffassung in der Literatur jedoch lediglich für Föderale Gesetze und Gesetze der Subjekte der Russischen Föderation, hingegen nicht für die Verfassung.<sup>40</sup> Auch das Verfassungsgericht RF geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass der Vorrang völkerrechtlicher Verträge sich nicht auf die Ver-

---

37 *Tinnefeld/Buchmer/Petri/Hof*, Einführung in das Datenschutzrecht, 6. Aufl. 2017, S. 85.

38 Vgl. *Bodenschatz*, Der europäische Datenschutzstandard, 2010, S. 47; *Viethen*, Datenschutz als Aufgabe der EG, 2003, S. 30; *Büllesbach*, RDV 2002, 55, 57; *Grabewarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 22 Rn. 10 ff.; *Meyer-Ladewig/Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, Europäische Menschenrechtskonvention, 2017, Art. 8 Rn. 32; zur Auslegung des Schutzbereichs von Art. 8 EMRK vgl. ferner unten unter B. I. 1. a) bb).

39 Der Begriff des „völkerrechtlichen Vertrags“ wird in der Verfassung RF nicht definiert; gem. der in Art. 2 lit. a des Gesetzes über die internationalen Verträge der RF vom 21. August 1995 enthaltenen Definition handelt es sich hierbei um ein internationales Abkommen, das von der Russischen Föderation mit einem oder mehreren ausländischen Staaten oder einer internationalen Organisation in schriftlicher Form geschlossen wurde und das dem internationalen Recht unterliegt, unabhängig davon, ob das Abkommen in einem oder in mehreren Dokumenten enthalten ist, und unabhängig von der Bezeichnung des Abkommens, vgl. hierzu *Hussner*, Die Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 EMRK in der neuen Strafprozessordnung Russlands, 2008, S. 45.

40 *Dmitriev*, Konstitucija Rossijskoj Federacii, Kommentar, 2009, Art. 15, Garant; *Hussner*, Die Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 EMRK in der neuen Strafprozessordnung Russlands, 2008, S. 42 ff.; *Melzer*, Der Europarat und Russland, 2012, S. 180 f.; *Proskuryakova*, zashhita personal'nykh dannykh v Rossii i Germanii, 2017, S. 82; *Savelyev*, DSG RF, 2018, Art. 4 Ziff. 8, S. 144.