

---

# LOKALISIERUNG DER DATENBANKEN MIT PERSONENBEZOGENEN DATEN IN RUSSLAND



**BEITEN  
BURKHARDT**

Dieser Flyer gibt einen kurzen Überblick über die Anforderungen an die Lokalisierung von Datenbanken mit personenbezogenen Daten und deren Überprüfung. Da unlängst millionenschwere Geldbußen bei deren Nichteinhaltung eingeführt worden sind, kommt diesem Thema große Bedeutung zu.

Ausgangspunkt sind die Lokalisierungsanforderungen selbst. Sie verlangen insbesondere, dass bei der Erhebung personenbezogener Daten, auch über das Internet, der Datenkontrolleur verpflichtet ist, die Eintragung, Systematisierung, Sammlung, Speicherung, Anpassung und Extraktion personenbezogener Daten russischer Staatsbürger mithilfe von Datenbanken in Russland sicherzustellen.

## Begriff der personenbezogenen Daten

Die gesetzliche Definition, wonach personenbezogene Daten beliebige Informationen sind, die sich auf eine direkt oder indirekt bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen, scheint grenzenlos zu sein. Es gibt aber präzisierende Elemente:

- Personenbezogene Daten sind Informationen, die sich auf eine konkrete Person beziehen. Eine Geschäfts-E-Mail-Adresse mit Nach- und Vorname gilt als personenbezogene Angabe, da sie einzigartig ist. Der Nachname selbst, oft auch Vor- und Nachname, sind hingegen keine personenbezogenen Daten, da sie sich nicht auf eine konkrete Person, sondern auf unterschiedliche Personen beziehen können.
- Notwendig ist zudem der Bezug zu einer Person. So gilt nach Auffassung des Föderalen Dienstes für die Aufsicht im Bereich der Telekommunikation, Informationstechnologien und Massenmedien (Roskomnadsor) allein das Autokennzeichen nicht als personenbezogene Angabe, da dieses sich auf das Auto und nicht auf die Person bezieht.

Die Auffassung von Roskomnadsor, dass personenbezogene Daten sich auf eine Person und nicht auf ein Gerät beziehen, ist aber – wie auch einige andere Auffassungen von Roskomnadsor – inkonsequent.

Die meisten Inhaber von Webseiten installieren dort Anwendungen wie Google Analytics und Yandex Metrika, die der Datenverkehrsanalyse der Webseiten dienen (welche Seiten wurden angeschaut, aus welchen Regionen, mit Hilfe von welchen Mobilgeräten usw.). Die Angaben, die der Datenkontrolleur der personenbezogenen Daten darüber erhält, sind statistische Daten. Die Statistik wird dabei auf Grundlage von Daten wie Typen und Modelle der Mobilgeräte, Betriebssysteme, IP-Adressen usw. gebildet.

Roskomnadsor ist aber der Ansicht, dass die mittels solcher Anwendungen erhobenen Daten personenbezogene Daten sind. Die Zuordnung dieser Datenkategorien erscheint aus Sicht des russischen Rechts unbegründet, da hinter dem entsprechenden Gerät bzw. Identifikator unterschiedliche Personen oder Personengruppen und nicht eine einzige konkrete Person stehen können.

Diese Position hat aber bereits einen Niederschlag in der Rechtsprechung gefunden. In der Entscheidung in einem Verfahren Ende 2018 hat das Gericht der ersten Instanz festgestellt, dass der Beklagte Google Analytics und Yandex Metrika zur Analyse des Webseiten-Verkehrs sowie des Verhaltens von Nutzern verwendet, deren Server sich in den USA befinden. Die Verwendung dieser Systeme sah das Gericht als Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten an.

## Datenerhebung

Die Lokalisierungsanforderungen kommen bei der Datenerhebung zur Anwendung. Was ist unter der Erhebung zu verstehen?

Roskomnadsor gibt in seinen methodischen Erläuterungen zur Lokalisierung an, dass eine „Datenerhebung“ vorliege, wenn der Datenkontrolleur die personenbezogenen Daten unmittelbar von der Quelle der Daten, d.h. vom Subjekt personenbezogener Daten oder seinem Vertreter erhält. Damit gilt die Weitergabe personenbezogener Daten von einer juristischen Person an eine andere juristische Person nicht als Datenerhebung.

Aus unserer Sicht kann unter Datenerhebung auch die Beauftragung eines Dritten zur Erhebung personenbezogener Daten fallen, wie etwa beim Screening von Bewerbern. Da der Datenkontrollleur dieser Daten für die Handlungen des beauftragten Dritten haftet, dürfte der Datenkontrollleur in diesem Fall auch verpflichtet sein, die Erfüllung der Lokalisierungsanforderungen sicherzustellen.

Für viele Unternehmen ist es problematisch, wenn personenbezogene Daten zentralisiert im ausländischen Hauptbüro erzeugt werden, etwa bei der Erstellung von E-Mail-Adressen oder einem internen Identifikator für den Arbeitnehmer. Das dürfte aber nicht als Erhebung, sondern als Erstellung personenbezogener Daten anzusehen sein und somit nicht unter die Geltung des Lokalisierungsgesetzes fallen.

# Operationen, die unter die Lokalisierungsanforderung fallen

Die Lokalisierung gilt für die primäre Datenspeicherung sowie ähnliche primäre Operationen. Alle erhobenen Daten sind mithin zunächst in einer russischen Datenbank zu speichern. Danach können sie in eine ausländische Datenbank übertragen werden.

Nach Ansicht von Roskomnadsor muss sich die Datenbank, die mittels Erhebung personenbezogener Daten gebildet wurde, in Russland befinden. Auch die Aktualisierung muss primär in Russland erfolgen.

Die Datennutzung fällt nicht unter die Lokalisierung. Daten, die in einer lokalen Datenbank gespeichert wurden, können dort grundsätzlich brachliegen, während die globale Datenbank weiter genutzt wird. Eine Dezentralisierung von Systemen ist also nicht erforderlich.

## Wie ist die Lokalisierungsanforderung zu erfüllen?

Es gibt mehrere Wege, die Lokalisierungsanforderung in der Praxis technisch und organisatorisch zu erfüllen:

### 1) Doppelte Dateneingabe

Ein populäres Verfahren zur Sicherstellung der Lokalisierung ist die doppelte Dateneingabe. Die Daten werden primär in eine lokalisierte Datenbank eingegeben werden (z. B. 1S). Danach werden die Daten in eine ausländische, nicht lokalisierte Datenbank übertragen (z. B. SAP, Workday oder Office365). Wenn es technisch möglich ist, können die Systeme für die Datenübertragung miteinander synchronisiert werden; in der Praxis erkennt Roskomnadsor ein solches Verfahren an. Bei der Verwendung dieses Verfahrens muss man aber nachweisen, dass die Daten zunächst in der russischen Datenbank gespeichert und erst danach an die ausländische Datenbank übertragen wurden. Dafür müssen die Handlungen mit personenbezogenen Daten in beiden Systemen geloggt werden, also in einem elektronischen Logbuch unter Angabe der genauen Zeitstempel der Datenspeicherung im russischen und in dem ausländischen System fixiert werden. Wenn Systeme synchronisiert werden und die Übertragung im Echtzeitmodus erfolgt, müssen die Zeitstempel bis auf Millisekunden genau sein.

Da es erforderlich ist, die zeitlich primäre Datenspeicherung in der russischen Datenbank zu beweisen, wird davon abgeraten, Datenbanken wie Word und Excel zu nutzen. Dort kann der Zeitstempel der Eingabe von konkreten Daten nicht automatisiert fixiert werden.

## **2) Erhebungsdatenbank**

Die sicherste Variante ist die Nutzung einer Erhebungsdatenbank. Dabei gelangen die Daten über eine Webschnittstelle, die der Webschnittstelle des Systems selbst ähnlich sein kann, in die Datenbank auf dem Server in Russland, werden dort primär gespeichert und erst dann weiter an die ausländische zentralisierte Datenbank übertragen. Bei einer Datenänderung wird das gleiche Schema verwendet. Das globale System ist das Arbeitssystem, auf dem die weitere Verarbeitung der erhobenen Daten erfolgt. Das russische System wird ausschließlich als Zwischenspeicher genutzt, dort erfolgt grundsätzlich keine Arbeit mit den Daten.

## **3) „Gateway“**

Ein weiteres Verfahren kann als gateway bezeichnet werden. Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass die Daten sogleich ins Ausland kommen, sie dort aber nicht in einer Datenbank gespeichert (sie werden zeitweilig auf dem Anwendungsserver gesperrt), sondern sofort an die Datenbank in Russland weitergeleitet werden. Nach der Datenspeicherung in der russischen Datenbank wird eine Bestätigung versendet. Nach Erhalt dieser Bestätigung können die Daten entsperrt und dann erst in der ausländischen Datenbank gespeichert werden. Ohne Bestätigung der Speicherung in der russischen Datenbank können die Daten in der ausländischen Datenbank nicht gespeichert werden. Nach den Erfahrungen aus Überprüfungen im Zeitraum von 2016 bis 2019 akzeptiert Roskomnadsor dieses Verfahren.

## **4) Keine zielgerichtete Datenerhebung**

Es gibt noch eine Variante, da die Lokalisierungsanforderungen nicht zur Anwendung kommen, wenn keine zielgerichtete Datenerhebung erfolgt. Diese Auffassung wird durch die Erläuterungen des Ministeriums für digitale Entwicklung, Telekommunikation und Massenmedien bestätigt.

Ein Beispiel dafür ist die Geschäfts-E-Mail. An die E-Mail-Adresse gelangen zahlreiche E-Mails, viele davon mit personenbezogenen Daten. Es erfolgt aber keine zielgerichtete Datenerhebung; also kein Ausfüllen vorgegebener Felder o.Ä. In der Praxis haben einige überprüfte Unternehmen die E-Mail-Postfächer nicht als Informationssysteme personenbezogener Daten angemeldet. Roskomnadsor hat dies nicht beanstandet.

Es reicht nicht, die Lokalisierungsanforderungen einzuhalten. Die Einhaltung muss auch Roskomnadsor gegenüber nachgewiesen werden. In der Praxis kann es für Roskomnadsor ausreichen, dass der Datenkontrolleur der personenbezogenen Daten einen Bericht vorlegt, in dem das Verfahren zur Datenerhebung detailliert beschrieben wird. Oft verlangt aber Roskomnadsor zusätzliche Nachweise.

Für den Fall einer Überprüfung muss u. a. ein Mitarbeiter oder Vertreter administrativen Zugriff zum elektronischen Logbuch sowohl des russischen Systems als auch des ausländischen Systems haben, damit er Roskomnadsor den Inhalt der Logbücher mit dem Zeitstempel für konkrete Daten zeigen kann. Auch eine Testdateneingabe muss bei Bedarf sichergestellt werden.

Die Demonstration der Daten im lokalen System wird faktisch erschwert, wenn diese Daten nicht systematisiert sind. Deshalb darf eine den Vorgaben entsprechende lokale Datenbank keine ungeordnete Datenansammlung sein. Sie muss es ermöglichen, die Daten insbesondere nach Subjekten und Zeit der Dateneingabe zu systematisieren.

Ein russisches oder ausländisches Unternehmen muss bei der Überprüfung zudem Dokumente vorlegen, welche das Eigentumsrecht oder die Miete der Server in Russland belegen.

## Ausnahmen

Art. 18 Pkt. 5 des Gesetzes über personenbezogene Daten enthält einen Hinweis auf Ausnahmen von den Lokalisierungsanforderungen.

Eine Ausnahme gilt in erster Linie, wenn die Datenverarbeitung zur Erfüllung bzw. Ausübung von dem Datenkontroller der personenbezogenen Daten auferlegten Funktionen, Befugnissen und Pflichten erforderlich ist. Dabei wird oft auf das Arbeitsrecht verwiesen.

In den meisten Fällen ist es unmöglich zu erklären, warum eine Verarbeitung personenbezogener Daten der Arbeitnehmer mithilfe eines ausländischen Systems aufgrund des Arbeitsrechts erforderlich ist. In der Praxis überschreitet der Umfang der erhobenen Daten der Arbeitnehmer in der Regel den gesetzlich festgelegten Umfang.

Die Erfahrung zeigt, dass die Datenbanken mit Arbeitnehmerdaten für Roskomnadsor nicht vorrangig sind. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, Roskomnadsor sei der Auffassung, Datenbanken mit Arbeitnehmerdaten seien nicht zu lokalisieren.

## Benachrichtigung von Roskomnadsor

Angaben zum Auffindungsort einer Datenbank, die personenbezogene Daten russischer Staatsbürger enthält, sind in der bei Roskomnadsor einzureichenden Benachrichtigung anzugeben.

Anforderungen an die Form der Benachrichtigung sind derzeit ausschließlich im Gesetz formuliert. Danach sind in der Benachrichtigung „Angaben zum Auffindungsort der Datenbank“ im Singular anzugeben. Aus Sicht von Roskomnadsor reicht es dennoch nicht aus, nur einen Auffindungsort einer Datenbank anzugeben, falls andere Datenbanken vorliegen.

Auffallend ist zudem die Formulierung „Angaben zum Auffindungsort“ der Datenbank. Das Gesetz verlangt also nicht zwingend die Angabe der genauen Anschrift; in der Praxis fordert Roskomnadsor aber die Angabe der konkreten Anschrift. Ohne diese Angabe wird die Benachrichtigung höchstwahrscheinlich zur Nachbearbeitung zurückverwiesen.

Ein weiterer praxisrelevanter Punkt findet sich nicht im Gesetz. Entspricht die Anschrift des Auffindungsorts der Datenbank in der Benachrichtigung nicht der Anschrift des Unternehmens oder der Filiale/Repräsentanz, bittet Roskomnadsor in der Regel um zusätzliche Angaben zu dem mit der Datenverarbeitung beauftragten Dritten.

## Lokalisierung von über Webseiten erhobenen Daten

Auch Daten, die über Webseiten erhoben werden, sind zu lokalisieren. Anders als bei internen Systemen, die nur bei einer Prüfung oder aus einer Benachrichtigung auffallen, kann Roskomnadsor von den durch Unternehmen verwendeten Webseiten durch systematische Überwachung selbst Kenntnis erlangen.

- 1) Zunächst ist festzustellen, ob die Webseite auf russische Nutzer ausgerichtet ist. Spricht die Webseite eines ausländischen Unternehmens kein russisches Publikum an, stellt sich die Frage nach der Lokalisierung nicht.

Inwieweit eine Webseite auf Nutzer in Russland ausgerichtet ist, lässt sich anhand der folgenden Kriterien bestimmen:

- Hauptkriterium ist die Existenz einer russischsprachigen Fassung, auch wenn dies kein absolutes Kriterium ist. Bei Bedarf kann das Unternehmen beweisen, dass sich diese Fassung an Russisch sprechende Personen aus Drittstaaten richtet.
- Ein weiteres Kriterium ist die Verwendung der mit Russland verbundenen Domains .ru, .рф und .su. Hat eine Webseite allerdings z. B. die Domain .com, liegen aber andere Merkmale ihrer Ausrichtung auf Russland vor, so reicht dies aus.
- Andere Kriterien sind z. B. die Angabe von Kontakten in Russland, Werbung in russischer Sprache und/oder die Möglichkeit, einen beispielsweise über einen Webshop abgeschlossenen Vertrag innerhalb der Russischen Föderation zu erfüllen.

2) Zur Anwendung der Anforderungen an die Lokalisierung ist nicht jede Erhebung personenbezogener Daten von Bedeutung, sondern eine zielgerichtete Erhebung. Diese setzt voraus, dass die Webseite Felder enthält, in die vorgegebene Daten einzutragen sind, wie z.B. ein Kontaktformular, in dem Name, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Arbeitsplatz (Unternehmen), Funktion, Anschrift o.ä. einzutragen sind. In der Praxis von Roskomnadsor ist es ohne Bedeutung, ob dieses Feld zwingend oder optional auszufüllen sind: ist das Feld aktiv, wird eine entsprechende Datenerhebung angenommen.

Ist auf einer Webseite aber nur eine E-Mail-Adresse angegeben, an welche Anfragen gerichtet werden können, oder gibt es ein leeres Feld für eine Mitteilung des Nutzers, so gilt diese Erhebung nicht als zielgerichtet und fällt nicht unter das Lokalisierungserfordernis.

3) Roskomnadsor beschränkt sich nicht auf die Webseite des zu prüfenden Unternehmens, sondern beachtet auch Links zu den Webseiten Dritter.

Ruft ein Nutzer die Webseite eines Dritten auf, die eine Vermittlungsfunktion erfüllt (z. B. die Bezahlungsfunktion für eine im Webshop erworbene Ware oder eine Buchungsfunktion), geht Roskomnadsor davon aus, dass der Inhaber oder Administrator der zu prüfenden Webseite den Dritten mit der Verarbeitung (Erhebung) der Daten beauftragt. Dann haftet er für die Handlungen dieses Dritten.

Geht der Nutzer einer Webseite hingegen zu eigenen Zwecken über einen Link zur Webseite eines Dritten (z. B. in ein soziales Netz), so werden Handlungen des Inhabers dieser Webseite in der Regel nicht dem Inhaber der geprüften Webseite zugerechnet.

4) Interessant ist, wie Roskomnadsor die Einhaltung der Lokalisierungsanforderungen an Webseiten überprüft. Roskomnadsor prüft die IP-Adresse der Webseite des Unternehmens und ihrer Inhaber/Administratoren.

Roskomnadsor gibt dazu in der öffentlich zugänglichen Quelle „Whois“ den Domainnamen ein und prüft das Fähnchen. Wenn es nicht russisch ist, schließt Roskomnadsor daraus, dass die Lokalisierungsanforderungen nicht eingehalten wurden.

5) Methoden zur Einhaltung der Lokalisierungsanforderungen bei Webseiten.

Für ein ausländisches Unternehmen dürfte es kaum sinnvoll sein, seine globale Webseite einem russischen Hosting zu unterstellen. Dies ist auch nicht nötig. Es genügt, die Seite, über welche die personenbezogenen Daten erhoben werden, in eine gesonderte Domain zu überführen – was einer gesonderten Webseite gleichkommt. Der Nutzer ruft dann die Hauptseite auf und liest den Inhalt. Müssen Daten eingegeben werden, wird er auf eine gesonderte Webseite mit einer russischen IP-Adresse weitergeleitet. Nachdem er den Senden-Button auf der lokalen Seite gedrückt hat, kehrt der Nutzer auf die nicht lokale Hauptseite zurück.



# Sanktionen

Welche Risiken bestehen bei Nichteinhaltung der Lokalisierungsanforderungen?

- 1) Roskomnadsor hat sich stets als Organ ohne fiskalische Funktion positioniert. 2018 wurden durch die Gerichte für Verstöße gegen die Vorschriften über personenbezogene Daten Bußgelder in Höhe von insgesamt weniger als RUB 4 Mio. verhängt.

Bis zum 2. Dezember 2019 konnte Roskomnadsor keine Geldbußen für eine Nichtlokalisierung veranlassen. Diese Situation hat sich aber geändert. Ein Gesetz über höhere Geldbußen für die Nichteinhaltung der Lokalisierungsanforderungen ist zum 2. Dezember 2019 in Kraft getreten. Inspiriert wurde die Gesetzgeber u.a. durch Erfahrungen des Auslands, z.B. die europäische Datenschutz-Grundverordnung und ihre hohen Geldbußen.

So kann mittlerweile für den ersten Verstoß gegen die Lokalisierungsanforderungen für juristische Personen eine Geldbuße in Höhe von 1 bis 6 Mio. Rubel und/oder für Führungskräfte eine Geldbuße in Höhe von RUB 100.000 bis 200.000 verhängt werden. Für einen wiederholten Verstoß innerhalb eines Jahres erhöht sich diese für ein Unternehmen um ein Vielfaches und beträgt zwischen RUB 6 und 18 Mio., für Führungskräfte steigt sie auf bis zu RUB 800.000.

Obwohl sich der Gesetzentwurf nach den Erläuterungen in erster Linie gegen große IT-Unternehmen richtete, findet sich im verabschiedeten Gesetzestext keine entsprechende Bestimmung; es gilt also für alle Unternehmen, die personenbezogene Daten verarbeiten.

- 2) Erhält ein Unternehmen eine Anordnung zur Beseitigung eines Verstoßes gegen die Lokalisierungsanforderungen und setzt diese nicht innerhalb der festgelegten Frist von bis zu sechs Monaten um, können die Direktoren des Unternehmens mit einem Berufsverbot sanktioniert werden. Die früher mögliche Fristverlängerung ist jetzt nicht mehr zulässig.
- 3) Anstelle einer Absetzung kann ein Direktor auch mit einer Geldbuße belegt werden. Allerdings droht auch dann ein erhebliches Risiko, wenn der Direktor Ausländer ist. Werden gegen einen Ausländer innerhalb von drei Jahren zwei oder mehr Geldbußen verhängt, kann ihm die Einreise in die Russische Föderation verboten werden.
- 4) Darüber hinaus gilt seit Februar 2019 ein neues Prüfverfahren. Verletzt die Nichterfüllung einer Anordnung zur Beseitigung festgestellter Nichtübereinstimmungen die Rechte und gesetzlichen Interessen von Subjekten personenbezogener Daten, so muss der Datenkontrolleur die Datenverarbeitung so lange einstellen, bis die in der Anordnung genannten Verstöße beseitigt sind. Dies bedeutet im Ergebnis ein Verbot der Verwendung eines nicht lokalisierten Systems.

- 5) Eine nicht lokalisierte Webseite kann blockiert werden, wie dies bei LinkedIn der Fall war. Die Fälle, in denen Webseiten wegen Nichteinhaltung der Anforderungen blockiert wurden, lassen sich allerdings an einer Hand abzählen.

## Zusammenfassung

Die Lokalisierung der Verarbeitung personenbezogener Daten führt nicht zum Zusammenbruch des Geschäftsverkehrs mit Russland. Nötig ist aber eine sorgfältige Vorgehensweise. Unternehmen mit Aktivitäten in Russland sollten überprüfen und sicherstellen, dass ihre Datenbanken lokalisiert sind. Gegebenenfalls sind rasch entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Dabei ist auch an die Einbindung etwaiger Dritter zu denken, auf die sich die Anforderungen ebenfalls erstrecken.

# Autoren



## **Falk Tischendorf**

Rechtsanwalt | Partner  
Leiter des Moskauer Büros  
BEITEN BURKHARDT Moskau  
Tel.: +7 495 2329635  
Falk.Tischendorf@bblaw.com



## **Andrey Slepov**

Diplom-Jurist | Partner  
BEITEN BURKHARDT Moskau  
Tel.: +7 495 2329635  
Andrey.Slepov@bblaw.com

BEITEN BURKHARDT  
Turchaninov Per. 6/2  
119034 Moskau  
Russland  
Telefon: +7 495 2329635  
[www.beitenburkhardt.com](http://www.beitenburkhardt.com)



BEIJING | BERLIN | BRÜSSEL | DÜSSELDORF | FRANKFURT AM MAIN  
HAMBURG | MOSKAU | MÜNCHEN | ST. PETERSBURG

**WWW.BEITENBURKHARDT.COM**

02/2020