

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts

Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahe Dienstleister. Er spricht für 37 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Millionen Beschäftigten.

Dokumenten Nr.
D 0682

Datum
15. August 2014

Seite
1 von 7

I. Vorbemerkung

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften im Bereich des Datenschutzrechts beinhaltet unter anderem die Erweiterung einer Klagebefugnis für Verbraucherschutzverbände bei rechtswidriger Verwendung von Verbraucherdaten durch Unternehmen. Erreicht werden soll dies durch zahlreiche Änderungen des Unterlassungsklagegesetzes (UKlaG).

Der BDI lehnt eine derartige Ausweitung der Klagerechte von Verbänden nachdrücklich ab. Auch aus Sicht des BDI müssen personenbezogene Daten angemessen geschützt werden. Eine Erweiterung von Kollektivklagebefugnissen im Datenschutzrecht ist aber nicht erforderlich. Zum einen ist der Schutz von Persönlichkeitsrechten grundsätzlich durch Individualklagen zu besorgen. Dies sollte auch weiterhin für den Datenschutz gelten. Zum anderen sind die bestehenden zivil- und öffentlich-rechtlichen Rechtsinstrumente hinreichend, um etwaige Datenschutzverstöße zu verfolgen. Ein daneben bestehendes zusätzliches Verbandsklagerecht – an dessen europarechtlicher Zulässigkeit erhebliche Zweifel bestehen – würde zu einer uneinheitlichen Rechtsauslegung führen und den Zielen des Datenschutzrechts zuwider laufen. Darüber hinaus stellen Kollektivklagen aufgrund des mit ihnen zusammenhängenden Missbrauchsrisikos grundsätzlich eine große Belastung für die beklagten Unternehmen dar.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1455
F: 030 2028-2455

E-Mail
V.Frenz@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

II. Anmerkungen im Einzelnen

Im Einzelnen ist eine Erweiterung der Verbandsklagebefugnis im Bereich des Datenschutzrechts aus den folgenden Gründen abzulehnen.

1) Datenschutz ist kein Verbraucherschutz

Der Katalog der Verbraucherschutzgesetze gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 – 10 UKlaG soll um eine neue Nr. 11 ergänzt werden. Demnach sollen nun auch die Vorschriften, die für die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten eines Verbrauchers durch einen Unternehmer gelten, Verbraucherschutzgesetze im Sinne des UKlaG sein.

Eine solche gesetzliche Festschreibung in § 2 Abs. 2 UKlaG stellt einen erheblichen Systembruch dar, da datenschutzrechtliche Vorschriften ihrem Schutzgut und -ziel nach keine verbraucherschützenden Regelungen sind. Verbraucherschutzgesetze sind Normen, die dem Schutz des Verbrauchers dienen. Dies ist dann zu bejahen, wenn der Verbraucherschutz der eigentliche Zweck des Gesetzes ist. Die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) und weitere datenschutzrechtliche Vorschriften dienen hingegen dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. So ist gemäß § 1 Abs. 1 BDSG Zweck des Gesetzes, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird. Es gilt, den Einzelnen vor einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bei der Verwendung und Erhebung von Daten zu schützen. Vom persönlichen Anwendungsbereich wird i. S. d. § 3 Abs. 1 BDSG jede natürliche Person erfasst. Diese muss jedoch nicht speziell Verbraucher i. S. d. § 13 BGB sein, sondern kann auch ein Unternehmer i. S. d. § 14 BGB sein. Eine eventuell vorhandene Verbrauchereigenschaft des Betroffenen ist daher allenfalls eine zufällige Nebenfolge, nicht aber der Zweck datenschutzrechtlicher Bestimmungen, da Daten personenbezogen und nicht verbraucherbezogen sind. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Unterlassungsklagegesetzes durch eine Zuordnung datenschutzrechtlicher Bestimmungen als verbraucherschützende Vorschriften gemäß § 2 Abs. 2 UKlaG-E widerspricht somit dem Zweck und Schutzziel des Datenschutzrechts. Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass die Aufzählung in § 2 Abs. 2 UKlaG nicht abschließend ist.

Auch von der Rechtsprechung wurden Vorschriften des BDSG ausdrücklich als nicht verbraucherschützend erklärt, z. B. OLG Frankfurt, Urt. v. 30. Juni 2005, Az: 6 U 168/04. Demzufolge unterfallen datenschutzrechtliche Vor-

schriften auch dann nicht dem Verbraucherschutz, „wenn sie im Einzelfall auf einen Sachverhalt angewendet werden, der das Verhältnis zwischen einem Unternehmer und einem Verbraucher betrifft“. Das OLG Düsseldorf (Urt. v. 20. Februar 2014, Az: I-7 U 149/03) stellte darüber hinaus fest, dass § 28 BDSG keine verbraucherschützende Vorschrift im Sinne des § 2 UKlaG sei. Zu demselben Ergebnis kam auch das OLG Hamburg (Urt. v. 9. Juni 2004, Az: 5 U 186/03). Der Gesetzentwurf selbst weist darauf hin, dass in der Rechtsprechung datenschutzrechtliche Vorschriften überwiegend nicht als Verbraucherschutzgesetze angesehen werden (S. 1 des Entwurfs).

Auch der Anwendungsbereich der Europäischen Datenschutzrichtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995, die durch das BDSG in nationales Recht umgesetzt wurde, erfasst natürliche Personen und erstreckt sich nicht speziell auf Verbraucher. Dies unterstreicht, dass Datenschutzrecht auch aus Sicht des EU-Gesetzgebers kein Verbraucherschutz sein soll (siehe hierzu auch Punkt 5 unten).

Des Weiteren soll der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 2 Nr. 11 UKlaG-E ohne Einschränkung jede datenschutzrechtliche Vorschrift erfassen (s. S. 10 des Entwurfs). Während in den § 2 Abs. 2 Nr. 1 – 10 UKlaG ausgewählte Vorschriften der betroffenen Gesetze aufgezählt werden, verzichtet § 2 Abs. 2 Nr. 11 UKlaG-E gänzlich auf eine Eingrenzung. In der Begründung des Entwurfs wird dazu ausgeführt, dass alle innerstaatlichen Rechtsvorschriften erfasst werden sollen. Dazu sollen datenschutzrechtliche Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Union, Vorschriften der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder sowie bereichsspezifische datenschutzrechtliche Vorschriften in anderen Gesetzen und Verordnungen gehören (S. 16 des Entwurfs). Eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs im Datenschutzrecht ist aus Gründen der Rechtssicherheit abzulehnen und entspricht nicht Sinn und Zweck des UKlaG.

2) Prinzip des individuellen Rechtsschutzes ist aufrechtzuerhalten

Datenschutz ist Ausdruck des individuellen Persönlichkeitsrechts, dessen Ausfluss das Prinzip des individuellen Rechtsschutzes ist. Ein gleichzeitiger Verstoß gegen Kollektivinteressen von Verbrauchern und damit die Erforderlichkeit einer Kollektivklage zur Verfolgung dieser Verstöße ist nicht ersichtlich. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst zudem auch das Recht, von einer Klage gegen eine datenverarbeitende Stelle abzusehen, auch wenn diese gegen Vorschriften des Datenschutzes verstoßen hat. Es kann durchaus im Interesse der betroffenen Person liegen, seine Daten bei

dem Unternehmen zu belassen. Verbandsklagen würden folglich in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, insbesondere wenn die sich daraus ergebenden Unterlassungs- oder Beseitigungspflichten unmittelbare Auswirkungen auf konkrete Personen haben (s. hierzu auch Punkt 4 unten).

In Übereinstimmung mit dem Prinzip des individuellen Rechtsschutzes kann mehreren Beteiligten einer Klage nach der deutschen Zivilprozessordnung bereits heute durch die Streitgenossenschaft oder Prozessverbindung ausreichend Rechnung getragen werden.

3) Umfassende Rechtsinstrumente zur Verfolgung datenschutzrechtlicher Verstöße vorhanden

Es besteht ferner keine Erforderlichkeit für die Erweiterung der Klagebefugnisse im Bereich des Datenschutzrechts. Die Durchsetzung von Datenschutzrechten des Einzelnen ist durch die Vorschriften des BDSG und weitere bereichsspezifische Regelungen sowie durch umfassende Rechtsmittel sichergestellt, sodass die behauptete Rechtsschutzlücke nicht ersichtlich ist.

Die Entwurfsbegründung selbst erläutert die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Verfolgung datenschutzrechtlicher Verstöße (S. 8, 9). Als Beispiel sei hier erwähnt, dass für klagebefugte Verbände i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 1 UKlaG im Rahmen der AGB-rechtlichen Inhaltskontrolle gemäß § 1 Abs. 1 UKlaG die Möglichkeit besteht, Datenschutzklauseln zu überprüfen. Eine weitergehende Überprüfung durch Verbraucherschutzverbände entspricht mangels Verbraucherbetroffenheit nicht Sinn und Zweck des UKlaG. Darüber hinaus besteht für die anspruchsberechtigten Stellen auch die Möglichkeit nach § 8 Abs. 1 UWG bei einem Verstoß gegen die Vorschriften des BDSG vorzugehen (so auch die Gesetzesbegründung S. 10). Zudem ist der Betroffene gemäß § 33 BDSG zu benachrichtigen, wenn Daten ohne seine Kenntnis gespeichert werden. Ferner steht ihm ein Recht auf Auskunft, § 34 BDSG, sowie ein Recht auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung, § 35 BDSG, gegenüber der datenverarbeitenden Stelle zu.

Im Unterschied zu den anderen, in § 2 Abs. 2 UKlaG aufgeführten Rechtsbereichen, in denen Personen in ihrer Verbrauchereigenschaft betroffen sind, ist im Datenschutzrecht durch die öffentlichen Aufsichtsbehörden zudem eine umfassende und fachkundige Datenschutzaufsicht gewährleistet. Die staatlichen und unabhängigen Aufsichtsbehörden kontrollieren gemäß § 38 Abs. 1 BDSG die Ausführung der datenschutzrechtlichen Vorschriften bei der Datenverarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen. Sie können Verstöße bei der

Erhebung und Verwendung von personenbezogenen Daten mit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen beenden, § 38 Abs. 1, Abs. 5 BDSG, und bei bestimmten Verstößen gemäß § 43 BDSG auch Bußgelder verhängen sowie gemäß § 44 BDSG Strafantrag stellen. Die öffentliche Rechtsdurchsetzung erfüllt somit neben einer feststellenden und präventiven Funktion auch eine abschreckende Wirkung. Es besteht daher auch aus diesem Grund kein Anlass zur weiteren Verstärkung der abschreckenden Wirkung durch Mittel des kollektiven Rechtsschutzes.

Falls die Bundesregierung Defizite bei der Rechtsdurchsetzung sehen sollte, könnte geprüft werden, die Aufsichtsbehörden mit zusätzlichen Mitteln finanzieller und personeller Art zu stärken. In diesem Zusammenhang mangelt es in der Entwurfsbegründung (S. 8) insbesondere an einer hinreichenden Darstellung, dass und warum die Aufsichtsbehörden ihren Aufgaben nicht zufriedenstellend nachkommen.

Schließlich ist zu beachten, dass das der Datenschutzaufsicht zugrunde liegende System mit unabhängigen und fachkundigen Aufsichtsbehörden, die Verstöße ahnden können, nicht ohne weiteres mit dem Verbandsklagerecht kompatibel ist. Ein Nebeneinander beider Instrumente könnte insgesamt zu erheblicher Rechtsunsicherheit für Verbraucher und Unternehmen führen. Denn es ist nicht gesichert, dass bei demselben Sachverhalt Aufsichtsbehörde oder die nachgelagerten Verwaltungsgerichte und das angerufene Zivilgericht dieselbe Entscheidung treffen. Dies hätte zwei parallel laufende Verfahren mit eventuell unterschiedlichem Ausgang zur Folge. Erschwerend kommt in diesem Zusammenhang hinzu, dass keine Bindung an die Entscheidungen des anderen Gerichtszweiges besteht. Des Weiteren existiert im Verwaltungsprozess, anders als im Zivilprozess, der auch für Verbraucher günstigere Amtsermittlungsgrundsatz.

4) Ausweitung auf Beseitigungsansprüche ist abzulehnen

Eine Ausweitung der Rechte nach dem UKlaG auf Beseitigungsansprüche ist abzulehnen. Bislang kann auf Unterlassung zukünftiger Verstöße geklagt werden. § 2 Abs. 1 S. 1 UKlaG-E sieht nun auch einen Anspruch auf Beseitigung vor, d. h. dass auch rückwirkend Störungen beseitigt werden müssen, sofern diese noch fort dauern. Die Entwurfsbegründung führt hierzu an, dass im Bereich des Datenschutzrechts ein Unterlassungsanspruch nicht zwangsläufig ausreichend ist, um gegen etwaige Verstöße vorzugehen. Dies würde bedeuten, dass gespeicherte Daten von Verbrauchern bei Verstoß gegen diese Vorschriften zu löschen oder zu sperren sind. Die sich aus derartigen Ansprü-

chen ergebenden Folgen sind schwer abzuschätzen. Eine Beseitigung gerade auch im Fall von Kollektivklagen ist allerdings zu weitgehend. Eine solche Löschung der Daten erfolgt im Falle von Kollektivklagen völlig unabhängig von den Interessen des Betroffenen, also unabhängig davon, ob der Einzelne seine Daten löschen lassen will oder nicht. Nicht zuletzt ist völlig offen, wie ein Unternehmen reagieren müsste, wenn es in einem Urteil zur Löschung von bestimmten Daten „aller Verbraucher“ verurteilt werden würde. In aller Regel lässt sich die Verbrauchereigenschaft dem entsprechenden Datensatz nicht entnehmen.

Im Gegensatz zu dem in § 2 Abs. 1 UKlaG-E vorgeschlagenen Beseitigungsanspruch regeln §§ 20 und 35 BDSG differenziert, unter welchen Voraussetzungen Daten im Einzelfall gelöscht oder gesperrt werden können oder müssen. Eine solche einzelfallbezogene Entscheidung ist bei Kollektivklagen aufgrund der Kollektivinteressen der Kläger nicht möglich. Ein Abweichen von diesen grundsätzlichen Bestimmungen ist aufgrund der Personenbezogenheit des Datenschutzrechts nicht nachvollziehbar.

Erst recht ist nicht ersichtlich, aus welchem Grunde auch für die weiteren in § 2 Abs. 2 UKlaG aufgezählten Rechtsgebiete ein Beseitigungsanspruch erforderlich sein sollte. Eine solche Ausweitung würde zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen und ist abzulehnen. Der Entwurf enthält hierzu keine Begründung, sondern bezieht sich ausschließlich auf die Beseitigung von datenschutzrechtlichen Verstößen.

5) Europarechtskonformität ist zweifelhaft

Entgegen den sehr kurzen Anmerkungen in der Gesetzesbegründung zur Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen (S. 11), ist die Europarechtskonformität des Gesetzesentwurfs äußerst zweifelhaft.

Die Europäische Datenschutzrichtlinie bestimmt, dass öffentliche und unabhängige Stellen beauftragt werden sollen, die die Anwendung der Richtlinie in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet überwachen sollen (Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie). Dieser wesentliche Grundsatz des europäischen Datenschutzrechts (vgl. Erwägungsgrund 62 der Richtlinie) wird in Frage gestellt, wenn neben den Aufsichtsbehörden auch Verbraucherschutzverbände, die weder öffentliche noch unabhängige Stellen im Sinne der Datenschutzrichtlinie sind, ebenfalls die Befugnis besitzen sollen, Verstöße gegen Datenschutzrecht geltend zu machen.

Des Weiteren bestimmt Art. 28 Abs. 4 der Richtlinie, dass Verbände lediglich das Recht haben sollen, sich im Interesse der Personen, die sie vertreten, an eine Aufsichtsbehörde zu wenden. Eine weitergehende Klagebefugnis von Verbänden im Bereich des Datenschutzes hat der europäische Gesetzgeber gerade nicht vorgesehen. Die Regelungen des § 2 Abs. 2 Nr. 11 UKlaG-E gehen folglich über die bestehenden europäischen Vorschriften hinaus, die nicht nur Mindestvorschriften darstellen (vgl. hierzu auch EuGH, Urt. v. 24. November 2011, C-468/10 und C-469/10). Auch aus diesem Grund bestehen erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität des Gesetzentwurfs.

6) Unkalkulierbare Risiken für betroffene Unternehmen

Schließlich würde die Ausweitung des Klagerechts auf die Einführung von Sammelklagen hinauslaufen und damit auch für Unternehmen neue unkalkulierbare ökonomische Risiken begründen. Kollektivklageinstrumente bergen die Gefahr, dass sie Klagemissbrauch Vorschub leisten und sich ungeachtet des Ausgangs des Verfahrens nachteilig auf die beklagte Partei auswirken. Allein die Behauptung einer massenhaften Rechtsverletzung kann die Reputation des jeweiligen Unternehmens negativ beeinflussen. Auch § 2 b UKlaG-E bietet hier nur bedingt Schutz für die beklagten Unternehmen.