



Berlin, 12. März 2015

Stellungnahme des BDIU
zum
Gesetzentwurf
der Bundesregierung (BR 55/15)
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung
von Verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts

Seit 1956 vertritt der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU) die Interessen der Inkassobranche gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik. Mit rund 560 Mitgliedern gehören ihm etwa 70 Prozent der aktiven Inkasso-Unternehmen an, die rund 90 Prozent des Marktvolumens repräsentieren und mit mehreren zehntausend Mitarbeitern für über eine halbe Million Auftraggeber arbeiten.

Zwischen fünf und zehn Milliarden Euro führen sie pro Jahr dem Wirtschaftskreislauf wieder zu und sichern so die Liquidität nicht zuletzt der kleinen und mittleren Unternehmen. Der BDIU ist der größte Inkassoverband in Europa und der zweitgrößte weltweit.

Ansprechpartner:

Rechtsanwalt Kay Uwe Berg, Hauptgeschäftsführer
Rechtsanwältin Sabine Schmidt, Politische Referentin

PRÄSIDENT Wolfgang Spitz || HAUPTGESCHÄFTSFÜHRER Kay Uwe Berg
SITZ DES VERBANDES Berlin || Register-Nr. VR 28841 B || AG Charlottenburg



Member of FENCA – Federation of European National Collection Associations



Der BDIU begrüßt das Bemühen des Gesetzgebers, die Rechte der Verbraucher im Bereich des Datenschutzes zu stärken. Der mit diesem Gesetzentwurf eingeschlagene Weg ist aber auf keinen Fall geeignet, dieses Ziel tatsächlich zu erreichen und es zugleich in Einklang mit den schutzwürdigen Interessen gerade kleiner und mittlerer Unternehmen zu bringen.

Schon die Erweiterung des Verbandsklagerechts auf Datenschutzverstöße ist unnötig, ist doch ein effektiver Schutz auch von Verbraucherinteressen durch die bestehenden Vorschriften des Unterlassungsklagegesetzes (UKlaG) in Verbindung mit dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) sowie durch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) gewährleistet.

- Der Gesetzentwurf begegnet vor allem hinsichtlich der folgenden vier Aspekte ganz erheblichen Bedenken:

I. Kompetenzverteilung

- Ansprechpartner zur Aufklärung und zur Ahndung von Datenschutzverstößen sind nach den geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen (allein) die Datenschutzaufsichtsbehörden. Nach geltender Rechtslage kann sich jeder Betroffene unentgeltlich an die Datenschutzaufsichtsbehörden wenden, die auch Ermittlungsbefugnisse haben und in der Lage sind, Beschwerden und Nachfragen Betroffener eingehend nachzugehen und festgestellte Datenschutzverstöße unter anderem auch mit empfindlichen Bußgeldern zu sanktionieren.

Es stellt sich daher die Frage, warum es einer weiteren Aufsicht bei Datenschutzverstößen bedarf, die zudem Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen öffentlich-rechtlichem Datenschutzrecht und dem Zivilrecht zuzuordnendem Verbraucherschutzrecht hervorrufen. Das geplante Verbandsklagerecht führt zu einer Gleichstellung des Datenschutzes und des Verbraucherschutzes und schafft zugleich eine systemfremde Möglichkeit, die unabhängigen Datenschutzbehörden zu umgehen und sich – auch parallel zur Befassung der Datenschutzaufsicht – an die Gerichte zu wenden.

Der Gesetzentwurf lässt offen, wie mit den Fällen umzugehen ist, bei denen beispielsweise eine Verbraucherzentrale einen Datenschutzverstoß feststellt und gegen die betreffende speichernde Stelle vorgeht. Sollte dann auch die Datenschutzaufsicht ihrerseits gegen dieselbe datenverarbeitende Stelle vorgehen (können), würden zwei voneinander unabhängige Verfahren zugleich angestrengt, die möglicherweise zu unterschiedlichen Beurteilungen kämen. Das betroffene Unternehmen bzw. die speichernde Stelle hätte infolgedessen unterschiedliche Sanktionen von beiden Seiten zu befürchten.

Der Gesetzentwurf gibt hierauf keine Antwort. Zu befürchten ist, dass die speichernde Stelle als tatsächliche bzw. vermeintliche „Datenschutzverletzerin“ in das Spannungsfeld zwischen der Datenschutzaufsicht und den Verbraucherschutzorganisationen geraten würde. Anzunehmen sind Widersprüche bei der Rechtsauslegung, die nicht nur bei den betroffenen Unternehmen, sondern letztlich auch bei Verbrauchern zu Rechtsunsicherheit führen. Da der Gesetzentwurf hinsichtlich



einer Kompetenzverteilung keine klare Regelung trifft, ist davon auszugehen, dass die Einführung eines Verbandsklagerechts gerade nicht zu einer Stärkung der Verbraucherrechte führen, sondern das genaue Gegenteil bewirken wird.

Zur Stärkung der Verbraucherinteressen im Bereich des Datenschutzes schlägt der BDIU vor, den Verbraucherschutzorganisationen das Recht einzuräumen, die Datenschutzaufsichtsbehörden auf Datenschutzverstöße hinzuweisen, die diesen von Betroffenen in einem konkreten Einzelfall vorgetragen wurden. Für die Fälle, in denen eine Datenschutzbehörde einen gemeldeten Datenschutzverstoß nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraumes, etwa von sechs Monaten, geprüft und einen entsprechenden Bescheid übersandt hat, könnten die Verbraucherschutzorganisationen mit dem Recht ausgestattet werden, für die Betroffenen im Wege einer Untätigkeitsklage gegen die Datenschutzbehörde vorzugehen.

2. Änderung des Unterlassungsklagegesetzes (UKlaG)

Gemäß Art. 3 Nr. 1 b) soll neben dem Unterlassungsanspruch nunmehr auch ein Beseitigungsanspruch eingeführt werden. Dies würde bedeuten, dass Unternehmen neben Unterlassung auch auf die Beseitigung eines Zustandes verklagt werden könnten, der einen in der Vergangenheit liegenden Sachverhalt aufgreift. Vollkommen unklar ist, in welchem Umfang die Unternehmen in diesem Zusammenhang in Anspruch genommen werden könnten. Klar scheint nur zu sein, dass diese erhebliche Ausweitung des UKlaG enorm zur Rechtsunsicherheit der Unternehmen beitragen würde.

Art. 3 Nr. 1 c) cc) des Gesetzentwurfs sieht eine Erweiterung der „Verbraucherschutzgesetze“ im Sinne des § 2 Abs. 2 UKlaG auf Vorschriften, welche die Zulässigkeit „der Erhebung personenbezogener Daten eines Verbrauchers durch einen Unternehmer“ (a) oder welche die Zulässigkeit „der Verarbeitung oder der Nutzung personenbezogener Daten, die über einen Verbraucher erhoben wurden (...)“ (b) regeln, vor.

Im nachfolgenden Absatz werden die unbestimmten Rechtsbegriffe Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten durch die Aufzählung verschiedener unternehmerischer Zwecke näher bestimmt. Durch diese Benennung von Regelbeispielen legt der Gesetzgeber den Fokus auf „ungeliebte“ Tätigkeiten wie das Erstellen von Persönlichkeit- und Nutzungsprofilen oder den Adresshandel. Dabei erfassen die Regelbeispiele nahezu die gesamte Datenverarbeitung bei Dienstleistern, dem Internethandel, dem sonstigen Handel aber beispielsweise auch der Bahn oder Fluggesellschaften.

Die unter Art. 3 Nr. 1 c) dd) formulierte Ausnahme, wenn der Unternehmer die Daten nur zur Erfüllung seiner gesetzlichen Pflichten erhebt, verarbeitet oder nutzt, sind praxisfern, da die für die Vertragsabwicklung verwendeten Daten üblicherweise auch zu anderen Zwecken, wie beispielsweise Maßnahmen der Kundenbindung oder der Rechtsverfolgung bei Nichtzahlung genutzt werden.



In dd) muss dringend klargestellt werden, dass Daten über die Begründung, Durchführung und Beendigung eines Rechtsgeschäfts hinaus auch zur Vertragsabwicklung benötigt werden. Von daher regt der BDIU folgende Ergänzung an:

dd) Eine Datenerhebung, Datenverarbeitung oder Datennutzung zu einem vergleichbaren kommerziellen Zweck im Sinne des Satzes I Nummer II liegt insbesondere nicht vor, wenn personenbezogene Daten eines Verbrauchers von einem Unternehmer ausschließlich für die Begründung, Durchführung oder Beendigung eines rechtsgeschäftlichen oder rechtsgeschäftsähnlichen Schuldverhältnisses mit dem Verbraucher **oder zu Zwecken der Rechtsverfolgung** erhoben, verarbeitet oder genutzt werden.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Bezugnahme in cc) auf das „Erstellen von Persönlichkeits- und Nutzungsprofilen“ besonders problematisch ist. Die Verwendung des Begriffs Profilbildung ist in der Sache ungeklärt und kann durch Interpretation uferlos auf nahezu jede Datennutzung angewendet werden.

Außerdem führt die Neufassung und Erweiterung des § 2 Abs. 2 UKlaG faktisch zu einer Gleichstellung der Vorschriften des Datenschutzes und des Verbraucherschutzes, obgleich die Bestimmungen des BDSG gerade keinen generell verbraucherschützenden Charakter aufweisen. Im Ergebnis werden Unternehmen dem Risiko ausgesetzt, auf Unterlassung in Anspruch genommen zu werden, ohne dass ein materiell-rechtlicher Datenschutzverstoß nachgewiesen wurde.

In Art. 3 Nr. 5 b) wird bestimmt, dass das Bundesamt für Justiz in die Liste der qualifizierten Einrichtungen nur rechtsfähige Vereine eintragen darf, „zu deren satzungsmäßigen Aufgaben es gehört, Interessen der Verbraucher durch nicht gewerbsmäßige Aufklärung und Beratung wahrzunehmen“, [...] die „mindestens 75 natürliche Personen haben“ [...], die „mindestens ein Jahr bestanden haben“ [...] und „gesichert erscheint, dass sie ihre satzungsmäßigen Aufgaben auch künftig dauerhaft wirksam und sachgerecht erfüllen werden.“ Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die hier adressierten Verbraucherschutzorganisationen zusätzlich als „qualifizierte Einrichtungen“ dazu berufen sein sollen, in besonderem bzw. verstärktem Maße Verbraucheraufklärung im Bereich des Datenschutzes zu betreiben, obgleich diese Aufgabe bereits die Datenschutzaufsichtsbehörden übernehmen.

Zudem wurde im Januar 2013 die Stiftung Datenschutz als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts durch die Bundesrepublik Deutschland als Stifterin ins Leben gerufen, wobei die Förderung der Bildung im Bereich des Datenschutzes eine der zentralen Aufgaben der Stiftung Datenschutz ist. Aufgrund des breiten Spektrums, das der Stiftungsbeirat abdeckt – u.a. Vertreter der Datenschutzaufsichtsbehörden, Vertreter von Verbraucherschutzorganisationen und Vertreter der Wirtschaft (darunter auch der BDIU) –, ist nicht nur eine fachlich fundierte, sondern auch eine praxisnahe Aufklärung der Verbraucher gewährleistet, und zwar in Ergänzung zu den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Datenschutzaufsichtsbehörden, die diesen im Bereich der Verbraucherberatung und der Aufklärung der Verbraucher obliegen. Wenn in Zukunft weitere Orga-



nisationen hinzukommen, die Verbraucher in Fragen des Datenschutzes beraten und den „Beratungsmarkt“ unter sich aufteilen, wird dies zulasten einer zielorientierten Beratung und eines effektiven Verbraucherschutzes gehen, anstatt den Verbraucherschutz zu stärken.

Art. 3 Nr. 7 sieht die Einführung eines § 12 a vor, der die „Anhörung der Datenschutzbehörden in Verfahren über Ansprüche nach § 2“ regelt. Diese Bestimmung hält der BDIU für besonders bedenklich, da sie dazu führen würde, die Datenschutz-Aufsichtsbehörden im Ergebnis zu Nebengesetzgebern zu machen. Durch ihre institutionalisierte Verfahrensbeteiligung würden die Datenschutzbehörden bzw. Verbraucherverbände zu quasi-autorisierten Fachgutachtern.

- Vor Gericht führt dies zur „Waffenungleichheit“ zwischen den Verfahrensbeteiligten. Das verklagte Unternehmen sieht sich bisher noch auf Augenhöhe dem jeweiligen Kläger gegenüber. In Zukunft müsste sich das Unternehmen aber auch noch mit dem Gewicht einer Behörde auseinandersetzen, die im Verfahren wie ein neutraler Sachverständiger auftritt und von den Gerichten dann auch als solcher angesehen werden wird. Auch wenn man den Aufsichtsbehörden hiermit keinesfalls eine böse Absicht unterstellen möchte, so zeigt die Erfahrung doch, dass die Aufsichtsbehörden kaum noch neutral agieren, sondern sich dezidiert als „Anwälte der Betroffenen und der Verbraucher“ verstehen und das bestehende Recht bereits heute restriktiv, praeter legem und teilweise auch contra legem zu Lasten der Unternehmen auslegen.
- In der Regel werden sich die Aufsichtsbehörden zumindest auch als Helfer (vermeintlicher) Verbraucherinteressen verstehen und daher in der Regel auf der Seite der Verbraucherschützer stehen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen haben nicht die wirtschaftlichen Möglichkeiten, Rechtsschutz auch durch mehrere Instanzen anzustreben. Generell dürften Unternehmen auch aufgrund unternehmenspolitischer Überlegungen ihre Rechtsschutzmöglichkeiten nicht ausschöpfen. Würden die Aufsichtsbehörden nun auch in gerichtlichen Verfahren in amtlicher Eigenschaft verbindlich hinzugezogen, wäre die „Waffengleichheit“ bei gerichtlichen Auseinandersetzungen mit Verbraucherschützern ausgehebelt.

Da es sich bei einschlägigen Unterlassungsprozessen sehr oft um einstweilige Verfügungsverfahren handelt, bei denen der Rechtsweg ohnehin auf zwei Instanzen verkürzt und eine höchstrichterliche Korrektur durch den Bundesgerichtshof (BGH) dann nicht möglich ist, hätten es die Aufsichtsbehörden faktisch in der Hand, den Gesetzesinhalt über die Beeinflussung der Rechtsprechung zu bestimmen. Auf diesem Wege würde nicht nur einer restriktiven Auslegung der bestehenden Gesetze, sondern auch einer für die Unternehmen erheblich belastenden Rechtsunsicherheit Tür und Tor geöffnet.

3. Missbrauchsgefahr

Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Kompetenzerweiterung für die Verbraucherschutzorganisationen würde dazu führen, dass Abmahnungen von Unternehmen auch von anderen Seiten weiter zunehmen. Zahlreiche Branchen leiden schon heute unter einem massiven Abmahn-



missbrauch, der nur dem Ziel dient, Gebühren zu „schinden“, wobei die Absicht, faire Wettbewerbsverhältnisse herzustellen, in den Hintergrund tritt. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen werden beispielsweise wegen angeblicher Patentverletzungen abgemahnt, und es werden Unterlassungsbegehren und gerichtliche Schritte angekündigt. Viele der betroffenen Unternehmen können sich die Beratung durch hochspezialisierte und damit honorarintensive Patentanwaltskanzleien jedoch nicht leisten und lassen sich daher in vielen Fällen zu außergerichtlichen Vergleichszahlungen drängen, um weiteren arbeits- und kostenintensiven Auseinandersetzungen aus dem Weg zu gehen. Außerdem sind viele Unternehmen schon aus Gründen der Imagewahrung dazu bereit, bei Abmahnungen die eigene Rechtsposition zugunsten einer schnellen außergerichtlichen Lösung hintanzustellen, insbesondere um einer möglichen negativen Berichterstattung in der Öffentlichkeit zu entgehen.

Gerade im Bereich des Datenschutzes gibt es extrem vielfältige Möglichkeiten, die dazu führen können, dass redliche, um hohe Datenschutzstandards bemühte Unternehmen (unbeabsichtigt) möglicherweise Datenschutzverstöße begehen. Beispielhaft soll hier die Problematik der Selbstauskünfte gemäß § 34 BDSG erwähnt werden. Da es kein verbindliches Formular für die Anforderung von Selbstauskünften gibt, können sich Betroffene mit ihrem Begehren um Erteilung einer Selbstauskunft nicht nur formlos an die jeweiligen Stellen richten, sondern dieses auch mit sonstigen Anliegen verbinden, zum Beispiel mit einer Reklamation. Wenn ein Sachbearbeiter, der um die Klärung der Reklamation bemüht ist, übersieht, dem Betroffenen die zudem begehrte Selbstauskunft zu erteilen, stellt dies einen Datenschutzverstoß gemäß § 43 Abs. 1 BDSG dar, der nach den Neuregelungen im UKlaG abmahnfähig wäre.

Es ist zu befürchten, dass die Verbraucherverbände die betreffende datenverarbeitende Stelle in einem solchen Fall ohne Ausnahme abmahnen würden. Es ließen sich weitere Beispiele dafür anführen, dass potenziell jedes Wirtschaftsunternehmen, das personenbezogene Daten verarbeitet, (ungewollt) einen Datenschutzverstoß begehen kann.

4. EU-Datenschutz

Nach dem Konzept der derzeit geltenden EU-Datenschutz-Richtlinie (95/46/EG) sind für die Überwachung der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften eine oder mehrere Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten zuständig, die ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnehmen und über Untersuchungsbefugnisse, Sanktionsmöglichkeiten und ein Klagerecht verfügen. Art. 28 Abs. 4 der Datenschutz-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, dass sich eine durch einen Verband vertretene Person zum Schutz der sie betreffenden Rechte und Freiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten an jede Kontrollstelle bzw. Datenschutzaufsichtsbehörde mit einer Eingabe wendet. Der betreffende Verband darf allerdings keine eigenständigen Rechte geltend machen, sondern nur die Rechte eines einzelnen Betroffenen in einem konkreten Fall. Die datenschutzrechtliche Kontrollfunktion soll demnach einzig den unabhängigen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten vorbehalten sein.



Die vorgeschlagenen nationalen Neuregelungen verlören mit Verabschiedung der geplanten EU-Datenschutz-Grundverordnung ohnehin ihre Gültigkeit. Aufgrund zahlreicher Neuerungen, die das EU-Datenschutzrecht mit sich bringen wird, ist für die nächsten Jahre mit einer großen Rechtsunsicherheit bei den deutschen Unternehmen zu rechnen, die durch die Stärkung der Abmahn- und Klagebefugnisse der Verbraucherverbände enorm verstärkt würde und die sich kontraproduktiv auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auswirken würde.

Fazit:

- Das Vorhaben, die Verbraucherschutzorganisationen als eine weitere Aufsicht im Bereich des Datenschutzes zu installieren, würde zu erheblichen Wertungswidersprüchen führen und den Verbraucherschutz im Ergebnis nicht stärken, sondern schwächen.

- Außerdem würden die angestrebten Änderung des Unterlassungsklagegesetzes nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit all jener Unternehmen, die Daten im klassischen bzw. herkömmlichen Sinne verarbeiten einschränken, sondern der Gesetzentwurf erweist auch als kontraproduktiv im Hinblick auf alle Versuche, Unternehmen weltweit wettbewerbsfähig zu machen, Unternehmensgründungen im digitalen Bereich zu fördern und insgesamt Innovationen im digitalen Bereich anzuregen. Im Gegenteil sind die Folgen dieser Gesetzesvorlage geeignet, Innovationen zu verhindern und die Unternehmen beim Umgang mit Informationen zu lähmen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit mittelfristig infrage zu stellen.