



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

Stellungnahme des ZAW
zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der
zivilrechtlichen Durchsetzung von Verbraucherschützenden
Vorschriften des Datenschutzrechts

BÜRO BERLIN: AM WEIDENDAMM 1A · 10117 BERLIN
TELEFON 0 30-59 00 99-7 00 · TELEFAX 0 30-59 00 99-7 22
E-MAIL: ZAW@ZAW.DE · INTERNET: WWW.ZAW.DE

BÜRO BRÜSSEL: C/O ADVERTISING INFORMATION GROUP
157 AVENUE DE BROQUEVILLE · 1200 BRÜSSEL
E-MAIL: EUROPA@ZAW.DE

I. Vorbemerkung

Der Regierungsentwurf zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von Verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts soll den Schutz der Verbraucher im Bereich Datenschutz verbessern, indem eine Rechtsdurchsetzung in Prozessstandschaft durch private Interessenverbände zusätzlich zum bestehenden System der öffentlichen Datenschutzaufsichtsbehörden geschaffen werden soll. Zudem soll ein Anspruch auf Beseitigung in das Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) eingeführt werden.

Dieser nationale Vorstoß, in Deutschland ein Parallelsystem der Datenschutzaufsicht zu implementieren, stößt auf erhebliche praktische und rechtliche Bedenken bei den im ZAW zusammengeschlossenen Verbänden und Organisationen der werbenden Wirtschaft, des Handels, der Medien, der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Marktforschung:

Zum einen liegt dem Gesetzentwurf bereits die unzutreffende Annahme zugrunde, dass die bisherigen Rechtsschutzmöglichkeiten der Verbraucher im Datenschutz unzureichend seien und dass die Einführung einer kollektiven Rechtsdurchsetzung durch private Verbände nötig sei, um insoweit Abhilfe zu schaffen. Dies ist unzutreffend: Die unabhängigen staatlichen Aufsichtsbehörden haben ausreichende Befugnisse, Datenschutzverstöße zu ahnden und effizient zu unterbinden. Sie werden auf Hinweise der Verbraucher hin tätig. AGBs, die gegen das Datenschutzrecht verstoßen, können bereits jetzt erfolgreich von Verbraucherschutz- wie Wirtschaftsverbänden im Wege der kollektivierten Unterlassungsklage unterbunden werden. Die Schaffung eines neuartigen zivilrechtlichen Parallelrechtsdurchsetzungssystems für einen bislang im deutschen Recht nicht existierenden „Verbraucherdatenschutz“ führt zu Rechtsunsicherheit sowohl bei Verbrauchern als auch bei der Wirtschaft. Sie ist systemwidrig und vermischt in unzuträglicher Weise die unterschiedlichen Schutzgüter und -ziele des Datenschutzrechts auf der einen und des Verbraucherschutzrechts auf der anderen Seite.

Zum anderen begegnet der Gesetzentwurf erheblichen Bedenken mit Blick auf seine Vereinbarkeit mit dem Europarecht, die in der Gesetzesbegründung nicht ausgeräumt werden können. Es ist mehr als zweifelhaft, ob Deutschland im nationalen Alleingang bestimmen kann, dass nur unzureichend bestimmte datenschutzbezogene Normen Verbraucherschützenden Charakter haben sollen. Damit würde der freie Datenverkehr im europäischen Binnenmarkt europarechtswidrig behindert.

Schließlich dürfte eine nationale Regelung nur bis zum Inkrafttreten der aktuell auf europäischer Ebene intensiv diskutierten und kurz vor dem Abschluss stehenden EU-Datenschutzgrundverordnung gültig sein und ist auch aus diesem Grund abzulehnen.

II. Im Einzelnen

1. Kein Bedarf für eine Ausweitung der Klagebefugnis

Die Aufsicht über die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Regelungen obliegt in Deutschland nach § 38 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) den unabhängigen Aufsichtsbehörden. Dies sind regelmäßig die Datenschutzbeauftragten der Länder. Teilweise ist die staatliche Aufsicht direkt in den Landesverfassungen verankert. Diese staatlichen Aufsichtsbehörden verfügen über die Expertise und die Instrumente, um Datenschutzverstöße zu verfolgen. Soweit tatsächlich Vollzugsdefizite ausgemacht werden, wäre es systematisch sinnvoller, etwaige Ausstattungsdefizite nachhaltig zu beheben und den staatlichen Aufsichtsbehörden die erforderlichen Sach- und Personalmittel zur Verfügung zu stellen, das bestehende Datenschutzrecht umzusetzen und nicht neue private Stellen ebenfalls mit der Verfolgung und Rechtsdurchsetzung zu betrauen. Wenn der Gesetzgeber meint, im Bereich des Datenschutzes Vollzugsdefizite erkannt zu haben, darf er dieses Problem nicht (beispielsweise aus Kostengründen) auf Verbände oder sonstige private Akteure abwälzen.

Für die Rechtsdurchsetzung individueller Persönlichkeitsrechte sind private Verbände aus guten Gründen bislang nicht zuständig. Ihnen fehlt die notwendige Erfahrung bei der Geltendmachung von nicht die Allgemeinheit betreffenden Individualrechten. Es ist schlichtweg ausgeschlossen, dass sie in der Lage sind, diese höchstpersönlichen Rechte effektiv, angemessen und erfolgreich vor Zivilgerichten durchzusetzen. Höchstpersönliche Rechte, wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, können per definitionem in Prozessstandschaft nicht sachgerecht wahrgenommen werden.

Im Bereich des Datenschutzes sind die privaten Verbände deshalb bislang ausschließlich auf die Verfolgung von AGB-Verstößen spezialisiert. Damit unterliegen wesentliche Aspekte des Datenschutzrechts, die eine Vielzahl von Verbrauchern schützen und bei denen eine kollektivierte Rechtsdurchsetzung sinnvoll sein mag, der Abmahnfähigkeit durch die Verbraucherverbände. Darüber hinausgehender Bedarf an Rechtsdurchsetzung der gerade nicht eine Vielzahl von Personen schützenden Individualinteressen durch Verbände besteht nicht.

2. Ausweitung des UKlaG auf (nicht hinreichend) bestimmte datenschutzrechtliche Normen systemwidrig

Die Ausweitung des Unterlassungsklagegesetzes (UKlaG) auf (nicht hinreichend) bestimmte datenschutzrechtliche Normen innerhalb und außerhalb des BDSG widerspricht dem bisherigen System der Rechtsdurchsetzung sowohl im Datenschutz- als auch Wettbewerbsrecht. Die Schaffung eines parallelen und letztlich redundanten Systems zur Rechtsdurchsetzung für einen im deutschen Recht bislang nicht existierenden „Verbraucherdatenschutz“ wird zu tatsächlichen und rechtlichen Unsicherheiten bei Verbrauchern wie auch bei Unternehmen führen.

a. *Schaffung eines besonderen „Verbraucherdatenschutzrechts“*

Das Datenschutzrecht begründet Individualrechte für natürliche Personen. Nach § 1 Abs. 1 BDSG ist es Zweck des Gesetzes, *den Einzelnen* vor Beeinträchtigungen *in seinem* Persönlichkeitsrecht zu schützen. Und zwar nicht nur, wenn diese als Verbraucher agieren, sondern generell. Schutzgegenstand des BDSG sowie der europäischen Datenschutzrichtlinie 1995/46/EG ist das Persönlichkeitsrecht bzw. die Privatsphäre des Einzelnen, unabhängig von dessen Verbrauchereigenschaft.

Dementsprechend ging u.a. auch der BGH davon aus, dass z.B. § 4 BDSG nicht als Verbraucherschutzgesetz i.S. § 2 UKlaG anzusehen ist, „weil die Vorschrift alle natürlichen Personen, aber nicht speziell Verbraucher schützt.“ (BGH NJW 2008, 3055).

Wenn Verbraucherschutzverbände als zivile Aufsichtsgremien agieren, besteht die Gefahr eines Auseinanderdriftens von Verbraucherschutzrecht und Datenschutzrecht: Es entsteht möglicherweise ein besonderes „Verbraucherschutzdatenrecht“, das dem Verbraucher ein höheres Schutzniveau zuspricht als anderen. Eine derartige Umkehrung der Schutzziele stellt einen tiefgreifenden Wertungswiderspruch dar, der der Bedeutung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, dem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entspringt, nicht annähernd gerecht wird, sondern dieses mit Verfassungsrang ausgestattete Recht auf eine bloße Hülle reduziert.

Datenschutzrecht ist kein Ausschnitt des Verbraucherschutzrechts, sondern geht vielmehr über das Verbraucherschutzrecht hinaus. Es garantiert generell allen natürlichen Personen, gleichermaßen ob sie als Verbraucher agieren oder nicht, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung über sie betreffende Daten. So haben selbstverständlich nicht nur Verbraucher im Sinne des § 13 BGB, sondern auch der Unternehmer im Sinne des § 14 BGB oder Verbraucher untereinander ein gleichwertiges, gleichermaßen schützenswertes Persönlichkeitsrecht. Im Rahmen des erweiterten UKlaG-E sollen aber explizit nur Verletzungen bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener *Verbraucherdaten* geahndet werden, wie § 2 Nr. 11 UKlaG-E ausdrücklich festlegt. Sachgerechte Gründe, warum ein „2-Klassen-Datenschutz“ etabliert werden sollte, erschließen sich nicht.

Auch die gegenüber dem Referentenentwurf in § 2 Nr. 11 UKlaG-E vorgenommene Beschränkung auf personenbezogene Verbraucherdaten, die „zu Zwecken der Werbung, der Markt- und Meinungsforschung, des Betreibens einer Auskunftsteil, des Erstellens von Persönlichkeits- und Nutzungsprofilen, des Adresshandels, des sonstigen Datenhandels oder zu vergleichbaren kommerziellen Zwecken erhoben, verarbeitet oder genutzt werden“ kann an dieser Wertung nichts ändern: Es wird für einen unbestimmten Teilbereich des Datenschutzrechts, wenn Verbraucherdaten, nicht aber andere, ebenfalls gesetzlich geschützte Daten, betroffen sind, ein neues Verbraucherdatenschutzrecht geschaffen. Welche Tatbestände konkret darunter fallen sollen, vermag der Gesetzentwurf nicht umfassend darzulegen. Insbesondere die Formulierung „vergleichbare kommerzielle Zwecke“ führt zu Rechtsunsicherheit.

b. Verlagerung der Exekutive auf die Judikative

Das aktuelle System der Datenschutzbehörden dient dem effektiven Grundrechtsschutz. Die Zuordnung dieser Aufgabe auf die Ebene der Exekutive ist daher in jeder Hinsicht systemkonform. Die Aufsichtsbehörden werden norminterpretierend tätig und treffen die Entscheidung, ob und wie sie im Einzelfall tätig werden. Dem nachgelagert unterliegt die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im Verwaltungsverfahren der Aufsichtsbehörden wie auch im Verwaltungsprozess vor den Verwaltungsgerichten kommt die Systematik des Amtsermittlungsgrundsatzes zum Tragen. Mit einer Verlagerung der Aufgaben der staatlichen Datenschutzkontrolle auf private Verbände und der daraus folgenden Überprüfung einer von einem privaten Verband behaupteten Datenschutzverletzung durch die Zivilgerichte erfolgt eine Verlagerung der Aufsicht in die Judikative, die nicht nur systemwidrig ist, sondern im Einzelfall für den Verbraucher gar von Nachteil sein dürfte.

Das mit § 12a UKlaG-E geplante Anhörungsrecht der Datenschutzaufsichtsbehörden ändert nichts daran, dass ein Parallelrechtsweg in der Zivilgerichtsbarkeit eröffnet wird und die Möglichkeit relevanter Abweichungen in der jeweiligen Rechtsprechung besteht. Allein die mögliche Anhörung der Aufsichtsbehörde, die bereits aus Gründen der Prämisse der Unabhängigkeit der Richter nicht bindend sein kann, wird das Auseinanderdriften des Rechts nicht verhindern.

c. Rechtsunsicherheit bei Unternehmen und Verbrauchern

Je nachdem, ob eine Verbraucherschutzorganisation oder eine Datenschutzbehörde einen (angeblichen) datenschutzrechtlichen Verstoß geltend macht, erfolgt eine gerichtliche Überprüfung durch die Verwaltungs- oder Zivilgerichtsbarkeit. Insbesondere auch, weil im Verwaltungsgerichtsverfahren der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, kann es hierbei zu unterschiedlichen Einordnungen ein- und desselben Sachverhalts kommen.

Die bestehenden Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder gewährleisten über den Düsseldorfer Kreis eine Rechtsangleichung in der praktischen Umsetzung in Deutschland. Im Bereich des Zivilrechts kann eine einheitliche Rechtsprechung frühestens durch den Bundesgerichtshof erfolgen. Die bisherige Praxis der Aufsichtsbehörden kann im Wege der Anhörung vom Zivilrichter zwar nach § 12 a UKlaG-E mit in die Entscheidung einbezogen werden, sie muss aber von den Zivilgerichten bei der Beurteilung des Einzelfalls nicht berücksichtigt werden.

Dies führt sowohl bei Unternehmen als auch bei Verbrauchern zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Bis es zu höchstrichterlicher Klärung kommen kann, vergehen Jahre der rechtlichen Ungewissheit. Hinzu kommt die Schnelllebigkeit der digitalen Wirtschaft: Unternehmen müssen sich mit ihren Geschäftsmodellen regelmäßig neuen Gegebenheiten anpassen und brauchen deshalb verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen.

Zwischen der Wirtschaft und der staatlichen Aufsicht besteht ein stetiger Dialog, die handelnden Personen sind bekannt und Praxisprobleme können an der richtigen Stelle

adressiert werden. Es ist höchst zweifelhaft, ob dies mit einer hinzukommenden Vielzahl von privaten klagebefugten Verbänden auch möglich sein wird. Für die Wirtschaft ist es wichtig, dass eine verlässliche Struktur im Bereich Datenschutz besteht, nicht eine unbestimmte Anzahl von Stellen, die zur Rechtsdurchsetzung befugt sind.

Zudem ist der Anwendungsbereich für die geplanten Rechtsdurchsetzungsmechanismen nach wie vor unbestimmt: Der Regierungsentwurf erfasst unter anderem Vorschriften, die die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Verbraucherdaten zu „vergleichbaren kommerziellen Zwecken“ erfasst. Eine abschließende Auflistung, welche Normen erfasst sind, ist dem Regierungsentwurf nicht zu entnehmen. Er ist in dieser Hinsicht unbestimmt. Auch hier entsteht daher eine erhebliche tatsächliche und rechtliche Unsicherheit sowohl auf Seiten der Verbraucher wie der Wirtschaft, weil im Unklaren bleibt, welche Rechte zukünftig tatsächlich kollektiv durchgesetzt werden können. Lediglich der Vollständigkeit halber sei diesbezüglich noch darauf hingewiesen, dass so dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht in gebotener Weise Rechnung getragen wird.

d. Private (Interessen-)Verbände sind keine unabhängigen Kontrollstellen

Die Einführung kollektivierter Rechtsdurchsetzungsinstrumente durch private Interessengruppen neben dem System der öffentlichen Aufsichtsbehörden widerspricht dem Zweck der durch die EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG statuierten Unabhängigkeit der öffentlichen Kontrollstellen. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der nationalen Kontrollstellen wurde eingeführt, um die wirksame und zuverlässige Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen (siehe Erwägungsgrund 62 der Datenschutzrichtlinie). Die Kontrollstellen sollen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben objektiv und unparteiisch vorgehen (vgl. EuGH Urteil v. 9.3.2010, AZ C-518/07, Rn. 27.). Dies ist im Falle der Rechtsdurchsetzung durch private Verbände mit (satzungsgemäßen und tatsächlichen) Partikularinteressen nicht gewährleistet. Während die Entscheidung der Datenschutzaufsichtsbehörde, ob und wie sie bei einem möglichen Verstoß vorgeht, vor den Verwaltungsgerichten justiziabel ist, bleibt die Entscheidung von Verbänden frei von gerichtlicher Kontrolle (siehe hierzu auch noch Punkt 3b.).

Die Begründung des Regierungsentwurfs zur europarechtlichen Zulässigkeit (Seite 14) verweist lediglich auf die – angebliche – Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten im nationalen Alleingang weitere, im europäischen Recht nicht vorgesehene Rechtsbehelfe einführen könnten. Selbst wenn man dieser durchaus zweifelhaften rechtlichen Ansicht folgte (siehe hierzu unter Punkt 3a), so kann sie nicht darüber hinweghelfen, dass das europäische Recht die Unabhängigkeit der öffentlichen Kontrollstellen zwingend vorsieht und damit die Rechtsdurchsetzung durch Private verbietet.

e. Wertungswiderspruch zum Wettbewerbsrecht

Mit dem Regierungsentwurf soll privaten Interessenverbänden ein Verfolgungsrecht für unterschiedslos alle datenschutzrechtlichen Verstöße übertragen werden. Dies erscheint mit Blick auf das Wettbewerbsrecht höchst problematisch: Gemäß § 4 Nr. 11 UWG ist die wettbewerbsrechtliche Verfolgung von Rechtsverstößen nur dann möglich, wenn die

Verletzung einer Vorschrift in Rede steht, die zumindest auch eine Marktverhaltensregel darstellt. Liegt keine Marktverhaltensregel vor, verbleibt es beim Verfolgungsmonopol des Staates. Die nunmehr angestrebte Zuweisung eines Verfolgungsrechts für einen unbestimmten Bereich des Verbraucherdatenschutzrechts führt zu einem Wertungswiderspruch mit den grundlegenden Gedanken des deutschen Wettbewerbsrechts, das eine Rechtsdurchsetzung durch Private bislang nur ermöglicht, wenn eine Marktverhaltensregel verletzt wird. Warum die von § 2 Nr. 11 UKlaG-E erfassten Vorschriften Marktverhaltensregeln sein sollen, soweit Verbraucherdaten betroffen sind, vermag der Gesetzesentwurf nicht zu begründen. Es wird lediglich auf Seite 21 behauptet, „datenschutzrechtliche Vorschriften können nämlich gesetzliche Vorschriften sein, die dazu bestimmt sind, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln.“ Warum dies aber für die unbestimmte Zahl der Vorschriften gelten soll, wenn Verbraucherdaten betroffen sind, nicht aber, wenn andere Daten von der gleichen Vorschrift geschützt werden, ist nicht ersichtlich.

3. Europarechtswidrigkeit

Sowohl nationales Verbraucherschutz- wie auch Datenschutzrecht beruhen auf Sekundärrecht der EU, das erlassen wurde, um Schranken im innergemeinschaftlichen Binnenmarkt zu reduzieren bzw. gänzlich abzubauen. Insbesondere der freie Datenverkehr ist wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden, auf Wettbewerbsfreiheit beruhenden Binnenmarkts. Die geplanten Änderungen des Unterlassungsklagengesetzes stoßen aber in mehrfacher Hinsicht auf Bedenken hinsichtlich ihrer Europarechtskonformität:

a. Datenschutzrecht hat europarechtlich keinen Verbraucherschützenden Charakter

Die Richtlinie über Unterlassungsklagen zum Schutz des Verbraucherinteresses (2009/22/EG) – die die Grundlage des deutschen Unterlassungsklagengesetzes bildet – führt die EU-Datenschutzrichtlinie (1995/46/EG) nicht auf. Laut Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie ist deren Ziel, „die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Unterlassungsklagen im Sinne des Art. 2 zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher, die unter die in Anhang I aufgeführten Richtlinien fallen, um so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.“ In Anhang I der RL werden die entsprechenden Richtlinien aufgeführt, die sich dann auch in der Aufzählung des § 2 Abs. 2 UKlaG wiederfinden. Die Datenschutzrichtlinie ist dort aber nicht zu finden.

Zwar besagt Art. 7 der Unterlassungsklagenrichtlinie, dass diese die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, „Bestimmungen zu erlassen oder beizubehalten, die den qualifizierten Einrichtungen sowie sonstigen betroffenen Personen auf nationaler Ebene weitergehende Rechte zur Klageerhebung einräumen“. Vieles spricht allerdings dafür, dass nur weitergehende Rechte gemeint waren, nicht aber eine Ausdehnung auf nicht im Anhang I genannte Bereiche. Dies gilt in besonderem Maße für den Datenschutz. Denn zum einen sind Verbraucher- und Datenschutz aufgrund der unterschiedlichen Schutzgüter und -ziele nicht gleichzusetzen. Zum anderen würden einzelstaatliche Regelungen im Bereich des Datenschutzes den freien Datenverkehr erheblich behindern. Ordnet ein Mitgliedstaat

nämlich im nationalen Alleingang an, dass alle Datenschutzregeln, soweit Verbraucherdaten „kommerziell genutzt“ werden, im Gegensatz zu den anderen Mitgliedstaaten als verbraucherschützend ein, entsteht im freien Datenverkehr innerhalb des Binnenmarkts eine Schieflage, die geeignet ist, den freien Datenverkehr zu behindern. Dies verstößt gegen Art. 1 Abs. 2 der Datenschutzrichtlinie, die es den Mitgliedstaaten untersagt, den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten zu beschränken.

Auch der Blick auf andere europäische Richtlinien zeigt, dass der europäische Gesetzgeber den Datenschutz nicht als verbraucherschützend ausgestalten wollte: Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (2006/2004/EG) enthält in Art. 3 a) in Verbindung mit Anhang I eine Auflistung der europäischen „Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen“, also eine Auflistung des europäischen Sekundärrechts, das als verbraucherschützend einzuordnen ist und für das die Verordnung zur Zusammenarbeit der Durchsetzungsbehörden europäische Vorgaben setzt. Die Datenschutzrichtlinie, auf die das BDSG zurückgeht, ist nicht darunter.

Die Datenschutzrichtlinie selbst bzw. ihre Erwägungsgründe enthalten ebenfalls keine Anhaltspunkte für deren verbraucherschützenden Charakter.

Auch nach Literaturmeinungen ist die Datenschutzrichtlinie nicht als Verbraucherschutzregel konzipiert (so z.B. Köhler in GRUR 2012, S. 1073). Köhler stellt bei einem Vergleich von Art. 8 Richtlinie 2005/29/EG gegen unlautere Geschäftspraktiken (UGP-Richtlinie) und Art 13 DSRL fest: „Sie [die UGP-Richtlinie] dient daher dem Schutz der Entscheidungsfreiheit und damit dem Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher. Art. 13 Datenschutzrichtlinie schützt dagegen nicht die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher, sondern etwas ganz anderes, nämlich die Privatsphäre natürlicher Personen [...]“.

b. Private Verbände sind keine „öffentlichen Stellen“ im Sinne der Datenschutzrichtlinie

Die europäische Datenschutzrichtlinie enthält in Art. 28 eine Vorschrift, nach der eine oder mehrere öffentliche Stellen beauftragt werden dürfen, „die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften im Hoheitsgebiet zu überwachen“. Ferner sieht Art. 28 Abs. 1 S. 3 vor, dass diese Stellen „die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit“ wahrnehmen müssen. Diese Unabhängigkeit der Überwachungsstelle ist den Unionsbürgern durch Artikel 8 Absatz 3 der Charta der europäischen Grundrechte garantiert. Sie ist zudem primärrechtlich in Artikel 16 Absatz 2 AEUV nicht nur für die Organe der europäischen Union sondern auch für die Mitgliedstaaten verbindlich festgeschrieben (Kingreen in Callies/Ruffert EUV/AEUV Artikel 16 Rn 8).

Folglich stellt sich einerseits die Frage, ob im Datenschutzrecht neben den originären, eigenständig errichteten unabhängigen Datenschutzbehörden überhaupt weitere Stellen mit der Durchsetzung des Datenschutzrechts betraut werden dürfen. Andererseits ist fraglich, ob die vom Staat finanzierten Verbraucherschutzverbände und ihre Eintragungen als Vereine ausreichend vom Staat unabhängig sind. Jedenfalls an der europarechtskonformen Einordnung von Verbänden als unabhängige öffentliche Stellen bestehen – aus den oben genannten Gründen – erhebliche Zweifel.

Wortlaut und Systematik der Art. 22 und 28 Datenschutzrichtlinie sprechen ebenfalls gegen eine Ausweitung der Klagemöglichkeit auf Verbände. Art. 22 sieht ein Klagerecht der betroffenen Person vor, unbeschadet des „verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens“, das vor Beschreiten des Rechtswegs insbesondere bei der in Art. 28 genannten Kontrollstelle eingeleitet werden kann. In Art. 22 ist keine Prozessvertretung der betroffenen Person durch einen Verband, geschweige denn eine Prozessstandschaft vorgesehen. Art. 28 Abs. 4 Datenschutzrichtlinie erwähnt zwar auch Verbände, beschränkt diese aber auf „Eingaben“ bei besagten öffentlichen Stellen in Vertretung der betroffenen Person. Art. 28 Abs. 3 beschränkt das Klagerecht auf die öffentlichen Kontrollstellen. Entsprechend können Verbände keine klagebefugten öffentlichen Stellen im Sinne der Richtlinie sein.

4. Erweiterung der Kollektivklagemöglichkeiten

Kollektivklagen durch nicht durch die Rechtsverletzung unmittelbar betroffene Dritte bergen ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Bereits das öffentlichkeitswirksame Erheben von entsprechenden Vorwürfen und das Ankündigen einer „Sammelklage“ können die Reputation eines Unternehmens empfindlich beschädigen. Es steht zu befürchten, dass nicht von einer etwaigen Datenschutzrechtsverletzung betroffene Dritte eher geneigt sein könnten, ein Verfahren allein zur Erlangung öffentlichen Interesses anzustrengen, ohne primär das künftige Unterlassen einer Individualrechtsverletzung anzustreben. Der geplante § 2b UKlaG-E ist nicht geeignet, diese Bedenken auszuräumen, allein schon deshalb, weil die Annahme des Missbrauchs sich lediglich auf eine Geltendmachung der Ansprüche aus ausschließlich wirtschaftlichen Gründen bezieht. Zudem erscheint es zweifelhaft, ob diese Vorschrift geeignet ist, die missbräuchliche Geltendmachung von kollektivierten Ansprüchen im Datenschutzrecht zu unterbinden, da ein Nachweis der missbräuchlichen Absicht des klagenden Verbands für das betroffene Unternehmen in der Praxis nur schwer zu erbringen sein wird.

Zudem sind kollektiviert Rechtsdurchsetzungsmechanismen und Verbandsklagen im deutschen Zivilprozessrecht die Ausnahme. Nur wenige, die Allgemeinheit betreffende Ansprüche sind geeignet, bindend für alle Betroffenen kollektiv durchgesetzt zu werden. Die höchstpersönlichen Ansprüche bei Verletzungen des Persönlichkeitsrechts durch einen Datenschutzverstoß sind nicht vom einzelnen Betroffenen abstrahierbar. Deshalb sind sie nicht geeignet, in kollektivierter Weise durchgesetzt zu werden.

Die Einführung kollektiver Klagemöglichkeiten bei Individualrechtsverletzungen ist geeignet, Begehrlichkeiten zu wecken, auch bei anderen Individualrechtsverletzungen (wie beispielsweise im Bereich der unerlaubten Handlungen) entsprechende kollektiviert Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche einzuführen.

5. Unverhältnismäßige Erweiterung der Ansprüche auf Beseitigung

Obwohl Ziel des Gesetzentwurfs entsprechend der Begründung des Regierungsentwurfs die Erweiterung des Anwendungsbereichs des UKlaG auf das gesamte Datenschutzrecht ist, wird ein Beseitigungsanspruch für alle vom UKlaG erfassten Rechtsgebiete in den Gesetzentwurf aufgenommen. Dessen Folgen für die Rechtsgebiete außerhalb des

Datenschutzrechts sind nicht abzusehen, unangemessen und unverhältnismäßig. Hinzu kommt, dass der Regierungsentwurf die Erweiterung auf alle Rechtsgebiete, die vom UKlaG umfasst sind, nicht begründet und auch Bemühungen einer validierten Folgenabschätzung nicht zu erkennen sind.

Berlin, den 3. März 2015

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation aller am Werbegeschäft Beteiligten. Ihm gehören derzeit 43 Organisationen der werbenden Unternehmen, der Medien, der Werbeagenturen, der Werbeberufe und der Forschung an. Der Verband versteht sich als gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft für die Formulierung der gemeinsamen Politik. Er vertritt die Werbewirtschaft in allen grundsätzlichen Positionen nach außen.

Kontakt:

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) e.V.
Katja Heintschel von Heinegg
Am Weidendamm 1a
10117 Berlin
Telefon: 030 - 590099 - 713
E-Mail: heinegg@zaw.de