

Stellungnahme

Referentenentwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)

Berlin, September 2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Organisation und Recht
+49 30 20619-350
recht@zdh.de
Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Vorbemerkungen

Mit den vorgesehenen Änderungen reagiert das Bundesministerium des Innern (BMI) neben redaktionellen Klarstellungen insbesondere auf Regelungsbedürfnisse, die sich aus der bisherigen Anwendungspraxis sowie aus ergangener Rechtsprechung ergeben haben. Diese Anpassungen sind grundsätzlich richtig, um die Gestaltung des gesetzlichen Rahmens des Datenschutzes praxisnah zu halten. Die Praxistauglichkeit und leichte Umsetzbarkeit gesetzlicher Pflichten ist vor allem für Handwerksbetriebe mit ihren begrenzten personellen Kapazitäten von immenser Bedeutung. Dies gilt in besonderer Weise für das Datenschutzrecht, das mit seinen umfassenden formellen Anforderungen Handwerksbetriebe vor große Herausforderungen stellt. Der in der DSGVO verankerte Grundsatz des risikobasierten Ansatzes greift zu kurz, um die Verhältnismäßigkeit von Umsetzungsaufwand und Risiko der Datenverarbeitung bei Handwerksbetrieben zu wahren. Hier sind insbesondere auf europäischer Ebene Nachbesserungen erforderlich.

Die praxisorientierte Zielrichtung des Referentenentwurfs ist grundsätzlich zu unterstützen, hätte jedoch konsequenter ausfallen können. So bietet die Überarbeitung zum einen die Gelegenheit, über die vorgeschlagenen Maßnahmen hinaus eine gesetzliche Bereinigung vorzunehmen. Die beabsichtigte Beschränkung des Anwendungsbereichs der Vorschriften zur Videoüberwachung auf öffentliche Stellen (§ 4 BDSG) ist etwa mit Blick auf den Geltungsvorrang der DSGVO und die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwingend. Konsequenter wäre es allerdings, insgesamt von einer Spezialvorschrift zur Videoüberwachung im BDSG abzusehen. So ergeben sich diesbezüglich materiell-rechtlich keine Unterschiede zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Eine konsequente Streichung und Entschlackung des Datenschutzrechts wäre vor dem Hintergrund der überaus komplexen Architektur des Datenschutzrechts von DSGVO über das BDSG bis hin zu 16 Landesdatenschutzgesetzen angezeigt.

Des Weiteren sollte dem Gedanken der Anwendungspraktikabilität des BDSG stärker Rechnung getragen werden. Maßnahmen, wie beispielsweise die einheitliche Zuständigkeit einer Aufsichtsbehörde bei einer gemeinsamen Verantwortung, sind richtig und erleichtern Betrieben den Umgang etwa mit Meldungen. Allerdings erzeugen sowohl die vorgesehenen Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit als auch die Maßgabe vorheriger Anzeigen an die zuständige und die nicht zuständige Aufsichtsbehörden einen unnötigen Aufwand. Gerade mit Blick auf die zunehmende Belastung von Handwerksbetrieben durch bürokratische Anforderungen ist die Einführung neuer Informationspflichten besonders sorgsam abzuwägen.

Die maßgeblichen Änderungen im Einzelnen

§ 4 Absatz 1 BDSG

Die vorgesehene Beschränkung der Norm auf öffentliche Stellen ist eine Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dies ist folgerichtig, aber – wie bereits oben dargestellt – zu kurz gegriffen. Auch öffentliche Stellen können eine Datenverarbeitung abseits ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgaben auf Art. 6 Absatz 1 f) b DSGVO stützen. Dies dürfte auch mit Blick auf die Wahrnehmung des Hausrechts unstrittig sein.

Darüber hinaus ist eine Videoüberwachung zulässig, sofern es zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der öffentlichen Stelle erforderlich ist. Dies entspricht Art. 6 Absatz c) und e) DSGVO. Die Beibehaltung der Regelung des § 4 Absatz 1 BDSG für öffentliche Stellen dient zwar der Rechtsklarheit, vermag jedoch keinen eigenständigen Regelungsgehalt zu begründen. Es wäre deshalb konsequent, § 4 Absatz 1 BDSG zu streichen und in diesem Zusammenhang die Absätze 2 bis 5 ebenfalls einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

§§ 16a BDSG

Die Einfügung eines eigenen Kapitels über „Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder“ ist ein richtiger Schritt. Die Datenschutzkonferenz (DSK) bestimmt zu einem großen Teil die Auslegung der Datenschutzgesetze und ist damit für die Anwendungspraxis auch von Handwerksbetrieben maßgeblich. Die gesetzliche Verankerung der DSK wird dieser Bedeutung gerecht. Hierbei hat es keine nachteiligen Auswirkungen, dass die DSK ihren Rechtscharakter als Arbeitsgemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit beibehält. Unter Beachtung der Unabhängigkeit der Landesdatenschutzaufsichtsbehörden sowie der Regelungskompetenzen zwischen Bund und Ländern erscheint dieser zurückhaltende Ansatz sogar geboten.

§ 17 Absatz 2 BDSG

Die Neufassung des § 17 Absatz 2 BDSG greift unter Berücksichtigung der unbefriedigenden Erfahrungen bei der Nachbesetzung wichtige Aspekte auf. Dabei stellt zunächst die Gestaltung einer neuen dreimonatigen Frist für die Wahl des Stellvertreters als Soll-Vorschrift einen angemessenen Ansatz dar. Pragmatisch erscheint zudem die Übergangsregelung, wonach nach Beendigung der Funktion als Stellvertreter, die Leiterin oder der Leiter der Aufsichtsbehörde desjenigen Landes die Funktion des Stellvertreters bis zur Neuwahl übernimmt, das die Bundesratspräsidentschaft innehat.

§ 18 Absatz 1 BDSG

Die nach wie vor zu beobachtende Heterogenität der Auslegung und Maßgaben der Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder und die damit für Handwerksbetriebe einhergehende Rechtsunsicherheit und Unübersichtlichkeit der Anforderungen bieten Anlass für ein gesetzgeberisches Hinwirken auf mehr Einheitlichkeit. Der vorgeschlagene Weg einer Zielbestimmungsformulierung bezüglich eines koordinierten Vorgehens sowie die Maßgabe, dass sich die DSK eine entsprechende Geschäftsordnung geben soll, sind grundsätzlich geeignet, mehr inhaltliche Homogenität in der DSK zu erzielen. Dies gilt sowohl für die Meinungsfindung zu Sachfragen auf nationaler sowie auf europäischer Ebene. Die Maßnahmen sind zudem angemessen und nachvollziehbar, da darüberhinausgehende gesetzliche Anordnungen des Bundes an die DSK mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes und der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder problematisch sind.

§ 34 Absatz 1 BDSG

Die vorgesehene Einschränkung des Auskunftsrechts zum Schutz der Rechte und Freiheiten der betroffenen Person ist eine praxisrelevante Maßnahme. Es ist in der Sache angezeigt, den vom europäischen Gesetzgeber gewährten Gestaltungsspielraum zu nutzen, um dem Auskunftsrecht und seiner Anwendungsweite mehr Kontur zu verleihen. Dies ist vor allem angesichts der insgesamt zunehmend extensiven Rechtsprechung zum Auskunftsrecht ein wichtiger Schritt hin zu mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

§ 40a BDSG

Die ergänzende Zuständigkeitsregelung ermöglicht im Fall einer gemeinsamen Verantwortung mehrerer datenverarbeitender Stellen die einheitliche Zuständigkeit einer einzigen Aufsichtsbehörde. Diese Regelung schließt eine bislang bestehende Lücke bei der Zuständigkeitszuweisung. Ungeachtet des grundlegend richtigen Regelungsansatzes dürfte diese Regelung allerdings nur in Einzelfällen von praktischem Nutzen sein. Insbesondere kommen hier – wie die Gesetzesbegründung selbst ausführt – Fälle langfristiger Projekte in Betracht. Für kurzfristige oder lediglich vorübergehende gemeinsame Verantwortlichkeiten wird diese Regelung in der Praxis dagegen keine Rolle spielen.

Unverständlich ist, weshalb die Identifizierung der Zuständigkeit äußerst kompliziert gestaltet ist. So müssen die beteiligten Verantwortlichen zunächst ihre Umsatzzahlen vergleichen. Gerade bei nicht veröffentlichungspflichtigen Verantwortlichen ist dieser Zwang zur gegenseitigen Transparenz nicht angemessen. Darüber hinaus erscheint als unverhältnismäßiger Aufwand, dass sämtliche beteiligte Verantwortlichen allen in Betracht kommenden Aufsichtsbehörden eine entsprechende Information zukommen lassen müssen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass dieser Pflicht kein ersichtlicher Nutzen gegenübersteht. Mit Blick auf eine gute Gesetzgebung, die nicht zuletzt belastungsarme Regelungen als Ziel definiert, ist die Einführung dieser Informationspflicht abzulehnen.

Es bleibt fraglich, weshalb die beteiligten Verantwortlichen nicht selbstbestimmt und unabhängig von der Ermittlung des jeweiligen Umsatzes eine der örtlich zuständigen Aufsichtsbehörden wählen und dieser gemeinsam informieren können sollen. Ein solches Verfahren erwiese sich als praxistauglicher.

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de