

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

20(4)420

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein
„Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesdaten-
schutzgesetzes“ (BT-Drs. 20/10859)

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Silvia Frömbgen

Telefon: +49 30 20225-5372

Telefax: +49 30 20225-5345

E-Mail: silvia.froembgen@dsgv.de

Berlin, 17. April 2024

Federführer:

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.

Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin

Telefon: +49 30 20225-0

Telefax: +49 30 20225-250

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

A. Allgemeine Bewertung

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird den Ergebnissen aus der Evaluierung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) zumindest teilweise Rechnung getragen und eine Verbesserung des Datenschutzrechts angestrebt. Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) begrüßt, dass mit der Gesetzesnovelle die nach der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) weiterhin möglichen Gestaltungsmöglichkeiten im nationalen Recht genutzt werden. Auch wird eine Verbesserung der Kohärenz des Datenschutzes sehr unterstützt, um bürokratische Hürden abzubauen, die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung zu verbessern und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Des Weiteren ist positiv zu vermerken, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7. Dezember 2023 (C-634/21 „SCHUFA Holding (Scoring)“) mit einem neuen § 37a BDSG zum Anlass genommen wird, Rechtssicherheit für die Erstellung von Scorewerten durch Auskunftsteien und die Verwendung dieser Werte durch Kreditinstitute zu gewährleisten.

Allerdings halten wir die Streichung der bewährten Regelung zur Videoüberwachung für den nicht-öffentlichen Bereich (§ 4 BDSG) für die Praxis der Unternehmen nach wie vor nicht für hilfreich. Auch bietet aus unserer Sicht das Gesetzesvorhaben die Chance, die Kohärenz in der Datenschutzaufsicht noch weiter als vorgesehen zu verbessern.

B. Im Einzelnen

Im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen:

1. § 37a BDSG-E: Schaffung von Rechtssicherheit für das Scoring von Auskunftsteien wird begrüßt

Wir begrüßen den Vorschlag der Bundesregierung, das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7. Dezember 2023 (C-634/21 „SCHUFA Holding (Scoring)“) zum Anlass zu nehmen, Rechtssicherheit für die Erstellung von Scorewerten durch Auskunftsteien und die Verwendung dieser Werte durch Kreditinstitute zu gewährleisten. Hierbei wird zutreffend die Gestaltungsmöglichkeit des nationalen Gesetzgebers in Art. 22 Abs. 2 b DSGVO genutzt, um das für die kreditgebende Wirtschaft wichtige Auskunftstei-Scoring abzusichern und diesbezügliche Rahmenbedingungen für die hierbei verwendbaren Daten und die Transparenz gegenüber Betroffenen zu schaffen. Gleichwohl besteht Verbesserungsbedarf wie folgt:

- Anwendungsbereich des § 37a BDSG

Gemäß der genannten EuGH-Rechtsprechung sollte der § 37a BDSG-E nur das Scoring von Auskunftsteien erfassen und dafür nach Art. 22 Abs. 2 b DSGVO eine gesonderte Grundlage schaffen. Für ein z.B. im Rahmen der Kreditwürdigkeitsprüfung nach § 18a KWG erfolgreiches bankinternes Scoring besteht kein Regelungsbedarf, weder aufgrund der EuGH-Rechtsprechung noch aufgrund der DSGVO. Vielmehr ist das bankinterne Scoring EU-weit einheitlich bereits mit Art. 6 Abs. 1 b DSGVO i. V. m. Art. 22 Abs. 2 a DSGVO legitimiert. EU-rechtlich kann das bankinterne Scoring auch nicht in Bezug auf die hierfür nutzbaren Datenarten weiter eingeschränkt werden. Dies würde dem Vollharmonisierungsansatz widersprechen, denn dann würden in Deutschland strengere Regelungen für das bankinterne Scoring gelten als in

anderen EU-Mitgliedstaaten. Auch ein Konflikt mit bankaufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen in § 10 Abs. 2 KWG würde auftreten. Denn § 10 Abs. 2 KWG konkretisiert Art und Umfang des bankinternen Scorings, damit Kreditinstitute eine möglichst treffsichere Bonitätsanalyse ihrer Kunden vornehmen und damit „Adressausfallrisiken“ vermindern können. Etwaige Einschränkungen wären risikoe erhöhend für Kreditinstitute. **Daher schlagen wir zur Klarstellung des Anwendungsbereichs der Vorschrift vor, bereits in der Überschrift zum Ausdruck zu bringen, dass § 37a BDSG-E nur für das Scoring von Auskunfteien Anwendung findet.**

- **Datenverwendungsverbote**

Nach § 37a Abs. 2 Nr. 1 c) BDSG-E sollen „Informationen über Zahlungseingänge und -ausgänge auf und von Bankkonten“ nicht zum Zwecke des Scoring genutzt werden dürfen. Wie oben bereits betont, sollte der § 37a BDSG insgesamt auf das Scoring von Auskunfteien begrenzt werden. Denn für das bankinterne Scoring sind insbesondere der Zahlungskontensaldo, auf dem Zahlungskonto in Anspruch genommene Überziehungskredite, die Zahl von auf dem Zahlungskonto mangels Deckung nicht eingelösten Lastschriften und etwaige Pfändungen in das Zahlungskonto wichtige Risikoerkennungsmerkmale für die Bonitätsbewertung eines Kunden. Das erkennt auch die bankaufsichtrechtliche Vorschrift des § 10 Abs. 2 KWG an, wonach von Kreditinstituten im Rahmen der Bewertung von Ausfallrisiken u.a. das „Zahlungsverhalten und (die) Vertragstreue der betroffenen Person“ und „Zwangsvollstreckungsmaßnahmen“ einzubeziehen sind.

- **Zweckbindung**

Aus Sicht von Auskunfteien und Auskunfteinutzern (z.B. Kreditinstitute) ist die in § 37a Abs. 2 Nr. 3b BDSG-E vorgesehene Zweckbindung problematisch, da sie sich auf die Datengrundlage und nicht auf das Scoring-Ergebnis bezieht. Damit besteht die Gefahr, dass eine Auskunftei keine Bonitätsauskunft (ohne Scoring) mehr geben dürfte, obwohl dies – allgemein anerkannt – der eigentliche Zweck von Kreditauskunfteien ist. Vermutlich liegt ein redaktionelles Versehen vor, denn der Bundesregierung geht es wohl eher darum, dass der Scorewert der Auskunftei nicht für andere als die beschriebenen Zwecke verwendet werden darf. In der Stellungnahme des Bundesrates vom 22. März 2024 wird dieser Aspekt auch angesprochen (vgl. BR-Drs. 72/24 Ziff. 5).

- **Remonstrationsrecht des Betroffenen**

Des Weiteren sollte der Anwendungsbereich von § 37a Abs. 6 BDSG-E auf solche Entscheidungen begrenzt werden, die sich im Sinne des EuGH-Urteils vom 7. Dezember 2023 „maßgeblich“ auf den Scorewert einer Auskunftei stützen. Im Übrigen ist der Betroffene durch das allgemeine Remonstrationsrecht bei negativen vollautomatisierten Entscheidungen nach Art. 22 Abs. 3 DSGVO geschützt.

- **Umsetzungsfrist**

Auch wenn sich die Vorschrift richtigerweise nur auf Auskunftfeien erstrecken sollte (s.o.), sind gleichwohl verfahrenstechnische Umsetzungsmaßnahmen bei Auskunftfeien und mittelbar bei den Nutzern von Auskunftfeien (z.B. Kreditinstitute) zu bedenken, die ihre Zeit brauchen. **Es sollte daher eine Umsetzungsfrist von mindestens 6 Monaten vorgesehen werden.**

2. Durchsetzung und Kohärenz des Datenschutzes: Weiterer Verbesserungsbedarf

Der Regierungsentwurf schlägt vor, in Umsetzung der Vorgaben des Koalitionsvertrags der Bundesregierung in § 16a, § 18, § 40a und § 27 Absatz 5 und § 40a Vorschriften „zur besseren Durchsetzung und Kohärenz“ zu treffen. Dieser Ansatz ist zu unterstützen, allerdings sind die Verbesserungen für die Wirtschaft nicht ausreichend. Mit § 40a BDSG wird zwar eine als solche zu begrüßende Regelung für die federführende Aufsichtsbehörde im Falle der gemeinsamen Verantwortung etabliert. Klarstellend sollte für den Erhalt der Verwaltungsvereinfachung auch aufgenommen werden, dass die Zuständigkeitsregel ebenfalls für den Fall der a) späteren Aufnahme eines weiteren Unternehmens mit größerem Umsatz, b) das Ausscheiden der die Zuständigkeit begründenden Vertragspartei und c) für den Fall einer gemischt in Auftragsverarbeitung und gemeinsamer Verantwortung geführten Datenverarbeitung gilt. Soweit bei gemischten Verträgen sowohl gemeinsame- als auch Auftragsdatenverarbeitung wegen unterschiedlicher Datenverarbeitungszwecke vorkommen, drohen ohne eine entsprechende Festlegung konkurrierende Zuständigkeiten. Derzeit sieht der Entwurf nur für den Fall veränderter Größenverhältnisse zwischen den Vertragsparteien eine unveränderte Zuständigkeit vor.

Allerdings spielt die gemeinsame Verantwortung nach Art. 26 DSGVO in der Kreditwirtschaft bislang nur eine untergeordnete Rolle. **Aus Sicht der Kreditwirtschaft besteht aber allgemein ein Bedürfnis, dass die Datenschutzbehörden in ihrer Aufsichtspraxis mit einer Stimme sprechen.** Die BDSG-Novelle könnte hierfür eine gute Chance bieten.

Die teilweise unterschiedliche Verwaltungspraxis in verschiedenen Bundesländern stellt Wirtschaft und betroffene Personen weiterhin vor erhebliche Probleme. Die bundesländerspezifische Praxis von 16 Aufsichtsbehörden und deren Entwicklungen im Blick zu behalten, ist ein wesentlicher Kosten- und Risikofaktor. Dies stellt sowohl bundesländerübergreifend als auch regional tätige Kreditinstitute vor große Herausforderungen und steht dem Grundprinzip der DSGVO entgegen, wonach die Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten müssen, um eine einheitliche Anwendung und Durchsetzung der DSGVO zu gewährleisten (vgl. Artikel 57 Absatz 1 g DSGVO, Erwägungsgründe (7), (8), (119) Satz 1 DSGVO). Während zur Beförderung des EU-Binnenmarkts nach Kapitel VII der DSGVO für EU-grenzüberschreitende Sachverhalte eine Einheitlichkeit der Vorgaben der Datenschutzaufsicht das Ziel ist, erlaubt die der Zusammenarbeit dienende Satzung der Datenschutzkonferenz der Datenschutzaufsichtsbehörden (DSK) eine unterschiedliche Verwaltungspraxis, indem selbst bei einheitlichen Beschlüssen der DSK eine unterschiedliche Rechtsanwendung möglich bleibt. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten, die nur eine einzige nationale Aufsichtsbehörde haben, ist diese heterogene Situation ein Standortnachteil für Wirtschaftsunternehmen in Deutschland.

Die Zuständigkeit für Datenschutz auf Länderebene muss für eine Verbesserung der Lage nicht grundsätzlich geändert werden. **Es dürfte unseres Erachtens genügen, die Verfahrensprinzipien aus Kapitel VII der DSGVO auf die DSK zu übertragen und dort, wo vergleichbare Sachverhalte bei mehr als einer Aufsichtsbehörde vorliegen, eine Pflicht zum Einvernehmen zu schaffen.** Zwar muss gemäß Erwägungsgrund (138) der DSGVO eine einheitliche Rechtsanwendung als

Zulässigkeitsvoraussetzung nur zwischen den betroffenen Aufsichtsbehörden stattfinden. Soweit jedoch ein Sachverhalt mit bundesweiter Relevanz vorliegt, sollte eine zersplitterte Rechtsanwendung je nach Aufsichtsbehörde vermieden werden.

Für einen Bürokratieabbau sollte der one-stop-shop Mechanismus des Artikel 56 DSGVO auch bei Sachverhalten in Deutschland gelten. Wie bei EU-grenzüberschreitender Datenverarbeitung sollte eine federführende Aufsichtsbehörde als Ansprechpartner für Betroffene und Verantwortliche dienen. **Eine verbindliche Abstimmung einheitlicher Rechtsanwendung sollte unter den Aufsichtsbehörden stattfinden.** Die Kohärenzabstimmung unter den Datenschutzbehörden innerhalb Deutschlands sollte der Abstimmungsnotwendigkeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten entsprechen.

3. § 4 BDSG - Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume: Regelung auch für nicht-öffentlichen Bereich fortführen

§ 4 BDSG zur Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume ist für Banken und Sparkassen von erheblicher Bedeutung. Denn die Aufzeichnung von Bilddaten dient dem Schutz von Kunden und Mitarbeitern, der Wahrnehmung des Hausrechts und dem Zweck der Beweissicherung von Straftaten (beispielsweise an Geldautomaten, an Selbstbedienungsterminals und in den öffentlich zugänglichen Geschäftsräumen).

Der Gesetzentwurf begründet die in Art. 1 Ziffer 3 c) vorgesehene Beschränkung des § 4 BDSG zur Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume auf den öffentlichen Bereich mit dem BVerwG-Urteil vom 27. März 2019 (Az. 6 C 2.18). Diese Einschränkung halten wir nicht für zwingend erforderlich, zumal der § 4 BDSG eine wichtige Hilfestellung für die Praxis der Videoüberwachung im nicht-öffentlichen Bereich bietet. Zudem würde der Wegfall der auf das Wesentliche fokussierten Hinweispflicht in § 4 Absatz 2 BDSG erheblichen Anpassungsbedarf für die Videoüberwachungshinweisschilder zur Folge haben. Daraus resultieren erhebliche Kosten, die in der Wirtschaft vermutlich im zweistelligen Millionenbereich liegen dürften und in der Gesetzesfolgenabschätzung bislang fehlen. **Wir plädieren daher für die Beibehaltung der Vorschrift, um zusätzlichen – bürokratischen - Aufwand für die Wirtschaft zu vermeiden.**

Sollte gleichwohl an dem Ansatz des Gesetzentwurfs festgehalten werden, ist die Aussage in der Gesetzesbegründung wichtig, dass sich in der Praxis der Videoüberwachung im nicht-öffentlichen Bereich gegenüber der bisherigen Rechtslage wenig ändern würde, da auch nach Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe f DSGVO die Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung im nicht-öffentlichen Bereich weiterhin unter Beachtung der bisherigen Voraussetzungen fortbesteht.

4. Weiterer Verbesserungsbedarf: Erhaltung des § 26 BDSG als kollektivrechtliches Gestaltungsmittel

Mit EuGH-Urteil vom 30. März 2023 – C-34/21 wurde § 26 BDSG zum Beschäftigtendatenschutz als unzureichend konkret für die Anforderungen des Artikels 88 Absatz 1 DSGVO angesehen. Kollektivarbeitsrechtliche Regelungen anstelle vieler Einzelregelungen stellen gerade im datenschutzrechtlich sensiblen Beschäftigtendatenschutz eine der Stärken des Wirtschaftslebens in Deutschland dar.

Erwägungsgrund (43) DSGVO hemmt umfassende Regelungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wegen des Ungleichgewichts der Vertragsparteien. Wegen des auf lange Zeit angelegten Beschäftigungsverhältnisses können die wesentlichen Regeln für die Verarbeitung von Beschäftigtendaten nicht bei Abschluss des Arbeitsvertrages ausgehandelt werden. Dagegen besteht bei den Parteien von Betriebs- und Tarifverträgen dieses Ungleichgewicht nicht und ermöglicht ausgewogene Regelungen im Interesse von Beschäftigten und Arbeitgebern.

Auch im Hinblick auf ein von der Bundesregierung geplantes Beschäftigtendatenschutzgesetz **sollte § 26 BDSG zumindest vorläufig in der Weise angepasst werden, dass kollektivrechtliche Regelungen grundsätzlich weiter Anwendung im Datenschutzrecht finden. Andernfalls könnte unter Umständen erheblicher Anpassungsaufwand für Wirtschaftsunternehmen entstehen.**

5. § 34 Absatz 1 neuer Satz - Auskunftsrecht der betroffenen Person: Berücksichtigung der Rechte Dritter wird unterstützt

Im Gesetzentwurf ist in Artikel 1 Ziffer 10 a) bb) vorgesehen, unter Nutzung des Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe i DSGVO eine ausdrückliche Ausnahme vom Auskunftsrecht für den Fall zu schaffen, dass das Interesse an der Geheimhaltung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse das Interesse der betroffenen Person an der Information überwiegt. Im Lichte der Rechtsprechung des EuGH ist diese Einschränkung des Auskunftsrechts konsequent und eine wichtige Hilfestellung für die Praxis bei der Bearbeitung von Auskunftersuchen.
