

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 05.03.2015 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird die ersatzlose Abschaffung des sogenannten Listenprivilegs, d. h. der Ausnahmeregelung im deutschen Datenschutzrecht zur Weitergabe personenbezogener Daten an Dritte, gefordert.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen vorgetragen, der Daten- und Adresshandel ohne Wissen und vor allem ohne Zustimmung der Betroffenen stelle einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht dar. Es werde unter Belästigung des Bürgers und unter dem Deckmantel von Wirtschaftsstützung aus den Informationen über Menschen Geld gemacht. Der Verkäufer bereichere sich hierbei auf Kosten des Bürgers und setze ihn wissentlich nicht abschätzbaren Konsequenzen aus. Es existiere keine Transparenz und das vermeintliche Recht auf Widerspruch könne ein einzelner Bürger nicht effektiv ausüben, da sich im Hinblick hierauf niemand zuständig fühle. Durch das Listenprivileg finde folglich eine Aushöhlung des Datenschutzes statt. Ferner fehle es an einer wirksamen Kontrolle, was mit den Daten geschehe. Darüber hinaus sei die Herstellung von unerwünschten Postwurf- und Werbesendungen umweltschädlich und verschwende wertvolle Ressourcen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Zu der auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichten Eingabe liegen 795 Mitzeichnungen und 7 Diskussionsbeiträge vor. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss weist zunächst darauf hin, dass das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) bis zu seiner Novellierung im Jahr 2009 die Übermittlung oder Nutzung bestimmter listenmäßig oder sonst zusammengefasster Daten für Zwecke der Werbung, der Markt- oder Meinungsforschung ohne Einwilligung des Betroffenen vorsah. Die Übermittlung oder Nutzung war für jedwede Zwecke der Werbung nach § 28 Abs. 3 Nr. 3 BDSG a. F. zulässig, sofern kein Grund zu der Annahme bestand, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Übermittlung oder Nutzung hatte. Einer vorherigen Einwilligung des Betroffenen bedurfte es nicht. Den Betroffenen stand lediglich die Möglichkeit zur Verfügung, nachträglich und mit Wirkung für die Zukunft der weiteren Übermittlung oder Nutzung ihrer Daten zu widersprechen.

Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass im Zusammenhang mit dem zum 1. September 2009 in Kraft getretenen „Gesetz zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften“ (BDSG-Novelle II) einige grundlegende Änderungen vorgenommen wurden. So wurde im Bundesdatenschutzgesetz insbesondere das Listenprivileg geändert, die Voraussetzungen der Werbeeinwilligung neu geregelt und die Informationspflicht nach § 42a BDSG eingeführt, wonach bei unrechtmäßiger Kenntniserlangung durch Dritte bei besonders sensiblen Daten die Aufsichtsbehörden und die Betroffenen zu informieren sind. Maßgebliches Ziel der Reformbemühungen war die Schaffung größerer Transparenz bei der Verwendung von personenbezogenen Daten zu Werbezwecken. Dabei sollte insbesondere dem Wunsch der Betroffenen nach mehr Selbstbestimmung nachgekommen werden.

Der Petitionsausschuss merkt hierzu an, dass § 28 Abs. 3 BDSG grundlegend geändert wurde und nunmehr einer Regel-Ausnahme-Systematik folgt. Diese sieht vor, dass die Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten auch im Rahmen des Adresshandels und der Verwendung für Werbemaßnahmen grundsätzlich der Einwilligung des Betroffenen bedarf. Mit der Einführung dieses gesetzlichen Einwilligungsvorbehalts wird die eigentliche Privilegierung des ursprünglichen Listenprivilegs, die im Kern aus der Flexibilität einer Opt-out-Regelung resultiert, in systematischer Hinsicht aufgegeben. Die vom Gesetzgeber

aufgenommenen Ausnahmetatbestände ermöglichen jedoch weiterhin in bestimmten Fällen die Nutzung von Daten ohne vorherige Einwilligung.

Der Einwilligungsgrundsatz erfährt punktuelle Ausnahmen. Diese im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gezielt eingeführten Sonderregelungen tragen insbesondere dem Bedürfnis nach unbürokratischen und in der Praxis handhabbaren Werbemöglichkeiten Rechnung, ohne den Gedanken des Betroffenen schutzes außer Acht zu lassen. Dabei beschränken sich die zulässigen Ausnahmen – wie bisher – auf listenmäßig oder sonst zusammengefasste Daten bezüglich der Zugehörigkeit des Betroffenen zu einer Personengruppe, seine Berufs-, Branchen- und Geschäftsbezeichnung, seinen Namen, Titel, akademischen Grad, seine Anschrift sowie sein Geburtsjahr. Zudem ist eine einwilligungsfreie Verwendung von Listendaten selbst bei Vorliegen eines Ausnahmetatbestands gem. § 28 Abs. 3 Satz 6 BDSG nur insoweit zulässig, als der Nutzung keine schutzwürdigen Interessen des Betroffenen entgegenstehen. Auf dieser Grundlage übermittelte Daten unterliegen zudem der Zweckbindung, d. h. sie dürfen nur für den Zweck verarbeitet oder genutzt werden, für den sie übermittelt worden sind (§ 28 Abs. 3 Satz 7 BDSG).

Soweit im Rahmen der Eigenwerbung eines Unternehmens zu den vorgenannten Daten weitere hinzugefügt werden dürfen, muss die Stelle, die die Daten erstmalig erhoben hat, aus der Werbung eindeutig hervorgehen, § 28 Abs. 3 Satz 4 BDSG. In diesem Fall hat die übermittelnde Stelle die Herkunft der Daten und den Empfänger für die Dauer von zwei Jahren nach der Übermittlung zu speichern und dem Betroffenen auf Verlangen Auskunft über die Herkunft der Daten und den Empfänger zu erteilen (§ 34 Abs. 1a Satz 1 BDSG).

Widerspricht der Betroffene bei der verantwortlichen Stelle der Verarbeitung oder Nutzung seiner Daten für Zwecke der Werbung oder der Markt- oder Meinungsforschung, ist eine Verarbeitung oder Nutzung für diese Zwecke gem. § 28 Abs. 4 Satz 1 BDSG unzulässig.

Die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften obliegt hierbei den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder.

Weiterhin hebt der Ausschuss hervor, dass der Wegfall des Listenprivilegs und das damit verbundene Erfordernis der expliziten Einwilligung des Verbrauchers zu der werblichen Nutzung von Adressen der Werbewirtschaft, dem Versandhandel, den Zeitungsverlagen und jedem mittels Werbebrief am Markt agierenden Unternehmen einen ganz erheblichen Teil der geschäftlichen Betätigung entziehen würde. Über

alle Branchen hinweg setzen deutsche Unternehmen adressierte Werbesendungen ein, um Verbraucher auf Produkte und Dienstleistungen aufmerksam zu machen. Im Jahr 2011 flossen allein 9,5 Mrd. Euro oder knapp 17 Prozent der Gesamtwerbeaufwendungen in das Dialogmarketing-Instrument der adressierten Werbesendung.

Eine Streichung des Listenprivilegs würde die wichtige Neukundenansprache zum Ausgleich der normalen Fluktuation im Kundenstamm vor allem im Versandhandel und im Pressevertrieb deutlich erschweren. So gehen zwischen 10 und 30 Prozent der Abonnenten jährlich verloren und müssen neu geworben werden, um die Abo-Auflage nur zu halten. Im Bereich der Publikumspresse hängen bis zu 20 Prozent der Abonnement-Auflage vieler Zeitungen und Zeitschriften von adressiertem Direktmarketing ab. Lokale und regionale Zeitungen generieren auf diese Art nach Befragungen sogar bis zu 50 Prozent der befristeten Abonnements und bis zu 20 Prozent der neugewonnenen unbefristeten Abonnements. Ebenso wichtig ist das Listenprivileg für den Versand der Fachpresse. Hier macht der Abo-Anteil regelmäßig nur einen kleinen Teil der Auflage aus. Der größte Teil der Auflage (teilweise bis 90 Prozent) wird kostenlos im sog. Frei- und Wechselfersand auf der Basis spezieller Adresslisten an die jeweils relevante Zielgruppe versandt.

Die gezielte Ansprache von Personen mit Direktwerbung per Post ist nach Auffassung des Ausschusses zudem auch weniger umweltschädlich als die aus einer Abschaffung des Listenprivilegs resultierende ungezielte Werbung, die regelmäßig mit hohen Streuverlusten verbunden ist. Auch gemeinnützige Organisationen sind für die Ansprache möglicher Spender elementar auf adressierte Briefwerbung angewiesen. Ein Entfallen des Listenprivilegs hätte die Bedrohung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen in einer langen Prozesskette zur Folge.

Abschließend macht der Ausschuss auf den Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Änderungen der §§ 28 und 29 BDSG im Rahmen der zweiten BDSG-Novelle (Drucksache 18/3707) aufmerksam, mit dem die Bundesregierung der in § 48 Satz 1 Nr. 2 BDSG statuierten Evaluierungspflicht nachgekommen ist.

In der Unterrichtung wird u. a. ausgeführt, dass der ursprüngliche Regierungsentwurf die vollständige Streichung des Listenprivilegs vorgesehen habe. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens seien aufgrund befürchteter erheblicher wirtschaftlicher Auswirkungen – insbesondere Arbeitsplatzverluste – jedoch noch wesentliche Änderungen vorgenommen worden. Die geltende Regelung verzichtet daher auf eine

vollständige Streichung des Listenprivilegs und setzt stattdessen auf größtmögliche Transparenz sowie eine Stärkung des Widerspruchsrechts der Betroffenen.

Wie aus dem Bericht hervorgeht, wurden den Datenschutzaufsichtsbehörden und Wirtschaftsverbänden von der Bundesregierung im April 2014 Fragebögen zu den Auswirkungen in der Praxis zugesandt. Die Antworten haben gezeigt, dass das Ziel der zweiten BDSG-Novelle grundsätzlich erreicht wurde. Die strukturellen Veränderungen im Rahmen der Novelle haben – auch in der Praxis – den Anfall von Daten gesenkt, ihren Schutz, soweit sie anfallen, gesteigert und die Transparenz für die Betroffenen sowie ihre Widerrufsrechte gestärkt. Die verbleibenden Probleme beziehen sich vor allem auf Fälle von Rechtsverstößen. Diese müssen durch stärkere Kontrollen und Sanktionierungen der Datenschutzaufsichtsbehörden verringert werden. Legislative Abhilfemöglichkeiten wären hier nicht zielführend.

Ferner verweist der Ausschuss in diesem Zusammenhang auch auf den von der EU-Kommission vorgelegten Entwurf einer Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), die das Datenschutzrecht europaweit einheitlich regeln soll. Die DS-GVO wird auch den Adresshandel und die Werbung betreffen. So enthält der zurzeit im Rat diskutierte Entwurf in seinem Artikel 6 eine Rechtsgrundlage für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten, die auch für Werbung und Adresshandel gelten. Auch sind Regelungen zur Einwilligung, zum Widerspruchsrecht sowie zu umfangreichen Informationspflichten vorgesehen.

Ungeachtet fehlender fachlicher Erforderlichkeit wäre es ausweislich des Berichts der Bundesregierung auf Drucksache 18/3707 nicht zielführend, während der laufenden Verhandlungen über die DS-GVO das nationale Datenschutzrecht zu novellieren, da noch nicht feststeht, wie die maßgeblichen europäischen Regelungen ausgestaltet sein werden.

Vor diesem Hintergrund hält der Ausschuss die geltende Rechtslage für sachgerecht und vermag sich nicht für eine Gesetzesänderung im Sinne der Petition auszusprechen.

Der Petitionsausschuss empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Der von den Fraktionen DIE LINKE. und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern - zur Erwägung zu überweisen, den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis

zu geben und dem Europäischen Parlament zuzuleiten, ist mehrheitlich abgelehnt worden.