

# DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

## **Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Legislativpaket „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“**

*(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in deutscher, englischer und französischer Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu) erhältlich)*

(2018/C 432/04)

Diese Stellungnahme legt die Position des EDSB zum Legislativpaket mit dem Titel: „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für Verbraucher“ dar, das aus dem Vorschlag für eine Richtlinie hinsichtlich einer besseren Durchsetzung und Modernisierung von EU-Verbraucherschutzvorschriften und dem Vorschlag für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher besteht.

Der EDSB begrüßt die Absicht der Kommission, die bestehenden Vorschriften in einem Bereich, dessen Ziele eng auf den vor Kurzem modernisierten Rechtsrahmen für den Datenschutz abgestimmt sind, zu modernisieren. Er erkennt die Notwendigkeit an, die Lücken in dem derzeitigen gemeinschaftlichen Besitzstand im Verbraucherschutz zu schließen, um der Herausforderung durch die vorherrschenden Geschäftsmodelle für digitale Dienste zu begegnen, die auf die massive Erhebung und Monetisierung personenbezogener Daten und die Manipulation der Aufmerksamkeit der Menschen durch zielgerichtete Inhalte angewiesen sind. Dies ist eine einzigartige Gelegenheit zur Verbesserung des Verbraucherrechts, um das wachsende Ungleichgewicht und die Ungerechtigkeit zwischen natürlichen Personen und mächtigen Unternehmen auf digitalen Märkten zu beseitigen.

Der EDSB unterstützt insbesondere das Ziel, den Geltungsbereich der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(1)</sup> auszuweiten, damit die Verbraucher, die nicht gegen einen Geldpreis erbrachte Dienste erhalten, von dem durch diese Richtlinie gewährleisteten Rechtsrahmen für den Datenschutz profitieren können, da dies die wirtschaftliche Realität und die Bedürfnisse von heute widerspiegelt.

Der Vorschlag berücksichtigte die Empfehlungen der Stellungnahme 4/2017 des EDSB und sieht von der Verwendung des Begriffs „Gegenleistung“ oder von der Unterscheidung zwischen „aktiv“ oder „passiv“ bereitgestellten Daten durch die Verbraucher an die Anbieter digitaler Inhalte ab. Der EDPS hat allerdings Bedenken, dass die vom Vorschlag vorgesehenen neuen Definitionen das Konzept von Verträgen für die Bereitstellung digitaler Inhalte oder digitaler Dienste einführen könnten, für die Verbraucher mit ihren personenbezogenen Daten anstatt mit Geld „zahlen“ können. Dieser neue Ansatz löst nicht das Problem, das durch die Verwendung des Begriffs „Gegenleistung“ oder das Herstellen einer Analogie zwischen der Bereitstellung personenbezogener Daten und der Zahlung eines Preises entsteht. Diese Herangehensweise berücksichtigt insbesondere nicht ausreichend die grundrechtliche Art des Datenschutzes, indem personenbezogene Daten als ein rein wirtschaftliches Gut angesehen werden.

Die DSGVO gab bereits ein Gleichgewicht bezüglich der Umstände vor, unter denen die Verarbeitung personenbezogener Daten im digitalen Umfeld stattfinden kann. Der Vorschlag sollte die Förderung von Herangehensweisen vermeiden, die auf eine Weise interpretiert werden könnten, die mit der Verpflichtung der EU, personenbezogene Daten vollständig gemäß DSGVO zu schützen, unvereinbar ist. Um weit gefassten Verbraucherschutz zu bieten, ohne zu riskieren, dass die Grundsätze des Datenschutzgesetzes untergraben werden, könnte eine alternative Herangehensweise in Betracht gezogen werden, beispielsweise gestützt auf die weit gefasste Definition einer „Dienstleistung“ aus der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, die Bestimmung, die den geografischen Geltungsbereich der DSGVO definiert, oder Artikel 3 Absatz 1 der Allgemeinen Ausrichtung des Rates zum Vorschlag über digitalen Inhalt.

Der EDSB empfiehlt daher, auf einen Verweis auf personenbezogene Daten in den Definitionen des „Vertrags über die Bereitstellung digitaler Inhalte, die nicht auf einem körperlichen Datenträger bereitgestellt werden“ und des „Vertrags über digitale Dienste“ zu verzichten, und schlägt vor, sich stattdessen auf ein Vertragskonzept zu stützen, demgemäß ein Unternehmer spezifische digitale Inhalte oder digitale Dienste dem Kunden „unabhängig davon, ob eine Zahlung durch den Kunden erforderlich ist, oder nicht“ bereitstellt oder sich dazu verpflichtet.

Ferner weist der EDSB auf mehrere potenzielle Beeinträchtigungen des Vorschlags bezüglich der Anwendung des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz hin, insbesondere bezüglich der DSGVO, und gibt Empfehlungen.

Zunächst betont der EDSB, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Unternehmer nur in Übereinstimmung mit dem EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz, insbesondere mit der DSGVO, erfolgen kann.

<sup>(1)</sup> ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64.

Zweitens hat der EDSB Bedenken, dass, wenn das Konzept von „Verträgen für die Bereitstellung eines digitalen Inhalts oder digitalen Dienstes, für den Verbraucher ihre personenbezogenen Daten bereitstellen, anstatt mit Geld zu bezahlen“ durch den Vorschlag eingeführt würde, die Dienstanbieter irreführt werden könnten, zu glauben, dass die Verarbeitung von Daten gestützt auf die Zustimmung im Kontext eines Vertrags in allen Fällen rechtlich konform ist, selbst wenn die Bedingungen für eine gültige Einwilligung gemäß DSGVO nicht erfüllt sind. Dies würde die Rechtssicherheit untergraben.

Drittens, die komplexen wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Recht auf Widerruf des Vertrags und des Widerrufs der Zustimmung zur Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die Verpflichtung des Unternehmers, dem Verbraucher im Falle eines Widerrufs Erstattung zu leisten, zeigt die Schwierigkeiten, das Konzept der „Verträge über die Bereitstellung eines digitalen Inhalts oder eines digitalen Dienstes, für den Verbraucher ihre personenbezogenen Daten bereitstellen, anstatt mit Geld zu bezahlen“, das durch den Vorschlag eingeführt würde, mit der grundrechtlichen Art der personenbezogenen Daten und der DSGVO zu vereinbaren.

Der EDSB ist außerdem der Auffassung, dass der Vorschlag Artikel 3 der Richtlinie 2011/83/EU ändern und eine Bestimmung einführen sollte, die klar festlegt, dass im Falle eines Widerspruchs zwischen der Richtlinie 2011/83/EU und dem Rechtsrahmen für den Datenschutz letzterer Anwendung findet.

Der EDSB begrüßt zudem den neuen Vorschlag zum kollektiven Rechtsschutz, der Rechtsbehelfe für Verbraucher erleichtern soll, wenn viele Verbraucher Opfer des gleichen Verstoßes in sogenannten Massenschadenssituationen sind. Der EDSB geht davon aus, dass der im Vorschlag vorgesehene Rechtsschutzmechanismus für kollektiven Rechtsschutz eine Ergänzung zum Rechtsbehelf in Artikel 80 DSGVO über die Vertretung von betroffenen Personen sein soll.

Der EDSB vertritt dennoch die Ansicht, dass, insoweit Angelegenheiten in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten in den Anwendungsbereich von Sammelklagen gemäß des Vorschlags eingeführt würden, „die qualifizierten Einrichtungen“, die Verbandsklagen in diesem Bereich gemäß dem Vorschlag einreichen können, den gleichen Bedingungen unterliegen sollten, die in Artikel 80 DSGVO aufgeführt sind.

Ebenso sollte der Vorschlag über kollektiven Rechtsschutz klarstellen, dass Verbandsklagen bezüglich Datenschutzfragen nur bei Verwaltungsbehörden eingereicht werden können, die im Sinne von Artikel 4 Absatz 21 und Artikel 51 DSGVO die Datenschutz-Aufsichtsbehörden sind.

Abschließend ist der EDSB der Auffassung, dass die Anwendung von zwei verschiedenen Mechanismen für kollektiven Rechtsschutz in Bezug auf die DSGVO und die zukünftige Verordnung über den elektronischen Datenschutz neben anderen inhaltlichen Interaktionspunkten zwischen Verbrauchern und Datenschutz eine systematischere Kooperation zwischen den Verbraucherschutz- und Datenschutzbehörden erfordert, die beispielsweise innerhalb des bereits bestehenden freiwilligen Netzwerks der Vollzugsstellen der Wettbewerbs-, Verbraucher- und Datenschutzbereiche — dem digitalen Clearinghouse — erfolgen könnte.

Abschließend begrüßt der EDSB die Initiative, die Durchsetzung der Verbraucherschutzvorschriften durch die Überarbeitung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang ist der EDSB der Auffassung, dass es wichtig ist, die Synergien zwischen Datenschutz und Verbraucherrecht weiter zu untersuchen. Die Kooperation zwischen den Verbraucherschutz- und Datenschutzbehörden sollte in den Fällen systematischer werden, wo sich besondere Fragen stellen, die für beide Seiten von Interesse sind, in denen das Wohl der Verbraucher und Datenschutzbelange auf dem Spiel zu stehen scheinen.

## I. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Am 11. April 2018 legte die Europäische Kommission (nachstehend „die Kommission“) die Mitteilung „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für Verbraucher“<sup>(1)</sup> (nachstehend „die Mitteilung“) zusammen mit den beiden folgenden Gesetzgebungsvorschlägen vor:

— Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie des Rates 93/13/EEC, Richtlinie 98/6/EC, Richtlinie 2005/29/EC und Richtlinie 2011/83/EU in Bezug auf die bessere Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften<sup>(2)</sup>;

<sup>(1)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für Verbraucher“, COM(2018)183 final.

<sup>(2)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie des Rates 93/13/EEC vom 5. April 1993, Richtlinie 98/6/EC des Europäischen Parlaments und des Rates, Richtlinie 2005/29/EC des Europäischen Parlaments und des Rates und Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die bessere Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften, COM(2018) 185 final.

- Vorschlag für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EC <sup>(1)</sup>.
2. Die beiden Vorschläge sind als ein Paket mit gemeinsamen Zielen zu sehen, insbesondere:
- in der Modernisierung der bestehenden Vorschriften und der Schließung der Lücken in dem derzeitigen gemeinschaftlichen Besitzstand im Verbraucherschutz;
  - in der Bereitstellung besserer Rechtsbehelfe für die Verbraucher, der wirksamen Durchsetzung sowie in der Unterstützung einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden in einem fairen und sicheren Binnenmarkt;
  - in dem Ausbau der Zusammenarbeit mit Partnerländern außerhalb der EU;
  - in der Sicherstellung der Gleichbehandlung von Verbrauchern im Binnenmarkt und der Garantie der Befugnis der zuständigen nationalen Behörden, jegliches Problem mit „zweierlei Qualität“ von Verbrauchsgütern zu bekämpfen;
  - in der Verbesserung der Kommunikation und der Kapazitätsbildung, damit sich Verbraucher ihrer Rechte besser bewusst werden, und in der Hilfe für Unternehmer, vor allem kleine und mittlere Unternehmen, ihren Verpflichtungen einfacher nachzukommen;
  - in dem Erkennen zukünftiger Herausforderungen für die Verbraucherpolitik in einem sich schnell entwickelnden wirtschaftlichen und technologischem Umfeld.
3. Konkret zielt der Vorschlag bezüglich der besseren Durchsetzung und Modernisierung von EU-Verbraucherschutzvorschriften (nachstehend „der Vorschlag“) auf die nachstehend dargelegten Verbesserungen ab:
- Wirksamere, verhältnismäßigere und abschreckendere Strafen für weitverbreitete grenzüberschreitende Verstöße;
  - Recht auf individuelle Rechtsbehelfe für Verbraucher;
  - mehr Transparenz für Verbraucher auf Online-Marktplätzen;
  - Ausweitung des Verbraucherschutzes auf digitale Dienste;
  - Entlastung für Unternehmen;
  - Klarstellung der Freiheit der Mitgliedstaaten, Vorschriften über bestimmte Formen und Aspekte von außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verkäufen zu übernehmen;
  - Klarstellung der Vorschriften über irreführende Werbung für Produkte mit „zweierlei Qualität“.
4. Zudem beabsichtigt der Vorschlag für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher (nachstehend „der Vorschlag über kollektiven Rechtsschutz“) die Erleichterung des Rechtsbehelfs für Verbraucher, wenn viele Verbraucher bei sogenannten Massenschadensereignissen Opfer sind.
5. Zum Zeitpunkt der Annahme dieser beiden Vorschläge war der EDSB von der Kommission nicht konsultiert worden.

## VII. SCHLUSSFOLGERUNG

*Zum Vorschlag:*

69. Der EDSB begrüßt die Absicht der Kommission, die bestehenden Vorschriften zu modernisieren und die Lücken in dem derzeitigen gemeinschaftlichen Besitzstand im Verbraucherschutz zu schließen, um den derzeitigen Herausforderungen zu begegnen, wie beispielsweise neu entstehende Geschäftsmodelle, in denen personenbezogene Daten von Verbrauchern verlangt werden, die auf digitale Inhalte zugreifen oder digitale Dienste nutzen wollen.
70. Der EDPS hat allerdings Bedenken, dass die vom Vorschlag vorgesehenen neuen Definitionen das Konzept von Verträgen für die Bereitstellung digitaler Inhalte oder digitaler Dienste einführen könnten, für die Verbraucher mit ihren personenbezogenen Daten anstatt mit Geld „zahlen“ können. Der EDSB möchte gerne betonen, dass dieser neue Ansatz nicht das Problem löst, das durch die Verwendung des Begriffs „Gegenleistung“ oder das Herstellen einer Analogie zwischen der Bereitstellung personenbezogener Daten und der Zahlung eines Preises entsteht. Er ist insbesondere der Auffassung, dass diese neue Herangehensweise die grundrechtliche Art des Datenschutzes nicht ausreichend berücksichtigt, indem personenbezogene Daten als ein rein wirtschaftliches Gut angesehen werden.

<sup>(1)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen von Verbrauchern und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EC, COM(2018) 184 final.

Um weit gefassten Verbraucherschutz zu bieten, ohne zu riskieren, dass die Grundsätze des Datenschutzgesetzes untergraben werden, könnte eine alternative Herangehensweise in Betracht gezogen werden, beispielsweise gestützt auf die weit gefasste Definition einer „Dienstleistung“ aus der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, die Bestimmung, die den geografischen Geltungsbereich der DSGVO definiert, oder Artikel 3 Absatz 1 der Allgemeinen Ausrichtung des Rates zum Vorschlag über digitalen Inhalt.

71. Der EDSB empfiehlt daher, auf einen Verweis auf personenbezogene Daten in den Definitionen des „Vertrags über die Bereitstellung digitaler Inhalte, die nicht auf einem körperlichen Datenträger bereitgestellt werden“ und des „Vertrags über digitale Dienste“ zu verzichten, und schlägt vor, sich stattdessen auf ein Vertragskonzept zu stützen, demgemäß ein Unternehmer spezifischen digitalen Inhalt oder einen digitalen Dienst dem Kunden „unabhängig davon, ob eine Zahlung durch den Kunden erforderlich ist, oder nicht“ bereitstellt oder sich dazu verpflichtet.
72. Zusätzlich weist der EDSB auf mehrere potenzielle Beeinträchtigungen des Vorschlags bezüglich der Anwendung des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz hin, insbesondere bezüglich der DSGVO, und gibt Empfehlungen:
- Die Verarbeitung personenbezogener Daten kann durch die Unternehmer nur gemäß Rechtsrahmen für den Datenschutz der EU, insbesondere entsprechend DSGVO, erfolgen;
  - wenn das Konzept von „Verträgen für die Bereitstellung eines digitalen Inhalts oder digitalen Dienstes, für den Verbraucher ihre personenbezogenen Daten bereitstellen, anstatt mit Geld zu bezahlen“ durch den Vorschlag eingeführt würde, könnte er die Dienstanbieter irreführen zu glauben, dass die Verarbeitung von Daten gestützt auf Einwilligung im Kontext eines Vertrags in allen Fällen rechtlich konform ist, selbst wenn die Bedingungen für eine gültige Einwilligung gemäß DSGVO nicht erfüllt sind. Dies würde die Rechtssicherheit untergraben;
  - eine Frist von 14 Tagen für den Widerruf des Vertrags, die vom Vorschlag eingeführt wird, kann nicht als eine Einschränkung des Widerrufsrechts der Einwilligung jederzeit gemäß DSGVO angesehen werden;
  - es kann vielleicht nicht möglich sein, den Wert der personenbezogenen Daten im Falle eines Widerrufs des Vertrags zu bewerten. Es ist daher fraglich, ob der Vorschlag tatsächlich sicherstellen könnte, dass Verbraucher fair entschädigt werden.
73. Abschließend ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag Artikel 3 der Richtlinie 2001/18/EG ändern und eine Bestimmung einführen sollte, die klar festlegt, dass im Falle einer Kollision zwischen der Richtlinie 2011/83/EU und dem Rechtsrahmen für den Datenschutz, Letzterer Anwendung findet.

*Zum Vorschlag über kollektiven Rechtsschutz:*

74. Der EDSB begrüßt den neuen Vorschlag zum kollektiven Rechtsschutz, der Rechtsbehelfe für Verbraucher erleichtern soll, wenn viele Verbraucher Opfer des gleichen Verstoßes in einer sogenannten Massenschadenssituation sind.
75. Der EDSB vertritt dennoch die Ansicht, dass, insoweit Angelegenheiten in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten in den Anwendungsbereich von Sammelklagen gemäß dem Vorschlag eingeführt würden, „die qualifizierten Einrichtungen“, die Verbandsklagen in diesem Bereich gemäß dem Vorschlag einreichen können, den gleichen Bedingungen unterliegen sollten, die in Artikel 80 DSGVO aufgeführt sind.
76. Ebenso sollte der Vorschlag über kollektiven Rechtsschutz klarstellen, dass Verbandsklagen bezüglich Datenschutzfragen nur bei Verwaltungsbehörden eingereicht werden können, die im Sinne von Artikel 4 Absatz 21 und Artikel 51 DSGVO die Datenschutz-Aufsichtsbehörden sind.
77. Der EDSB ist auch der Auffassung, dass die Anwendung von zwei verschiedenen Mechanismen für kollektiven Rechtsschutz in Bezug auf die DSGVO und die zukünftige Verordnung über den elektronischen Datenschutz neben anderen inhaltlichen Interaktionspunkten zwischen Verbraucher und Datenschutz eine systematischere Kooperation zwischen den Verbraucherschutz- und Datenschutzbehörden erfordert, die beispielsweise innerhalb des bereits bestehenden freiwilligen Netzwerks der Vollzugsstellen der Wettbewerbs-, Verbraucher- und Datenschutzbereiche — dem digitalen Clearinghouse — erfolgen könnte.

*Zur Überarbeitung der Verordnung zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz:*

78. Der EDSB begrüßt die Initiative, die Durchsetzung der Verbraucherschutzvorschriften durch die Überarbeitung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu aktualisieren.

79. In diesem Zusammenhang ist der EDSB der Auffassung, dass es wichtig ist, die Synergien zwischen Datenschutz und Verbraucherrecht weiter zu untersuchen. Die Kooperation zwischen den Verbraucherschutz- und Datenschutzbehörden sollte systematischer werden, falls sich besondere Fragen stellen, die für beide Seiten von Interesse sind, in denen das Wohl der Verbraucher und Datenschutzbelange auf dem Spiel zu stehen scheinen.

Brüssel, den 5. Oktober 2018

Giovanni BUTTARELLI  
*Europäischer Datenschutzbeauftragter*

---