

Wie viel Transparenz verträgt die Gesellschaft - Verbrauchersouveränität und Verbraucherdatenschutz

Dr. Harald von Bose, Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt

Aus meiner Sicht als Landesbeauftragter für den Datenschutz, der ich auch die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahrnehme, ist der Begriff der Transparenz von komplexer Bedeutung.

Da die Bürgerinnen und Bürger nur dann souveräne Entscheidungen treffen können, wenn sie ausreichend informiert sind, gehört die Transparenz staatlichen Handelns zu den herausragenden Zielen aller Informationsfreiheitsgesetze. Aus der Sicht des Datenschützers kann dagegen zu viel gesetzlich angeordnete Transparenz zum Verlust der Privatsphäre und damit zur Schutzlosigkeit gegenüber Eingriffen durch den Staat und der Datenverwendung durch Wirtschaft oder Dritte führen.

Für den Datenschützer ist Transparenz nämlich ein aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgendes Prinzip, denn der Einzelne hat einen Anspruch darauf zu wissen und zu entscheiden, wer was bei welcher Gelegenheit über ihn weiß. Dieses Recht gilt gegenüber Staat und Wirtschaft oder sonstigen Dritten.

Der Transparenzbegriff enthält noch weitere Facetten: Unsere Informationsgesellschaft lebt von der immer schnelleren Gewinnung von Informationen. Transparenz ist ein wesentliches Mittel dazu. Sie entsteht heute jedoch nicht mehr nur durch konventionelle Medien, sondern auch durch den sekundenschnellen Austausch über das Internet. Das trägt damit auch zu einer neuen politischen Dimension der Gesellschaft bei. So ist das Internet auch ein machtvolleres Sprachrohr der Verbraucherinnen und Verbraucher geworden, durch das das Verhalten von Politik und Wirtschaft beeinflusst werden kann. Vor allem bewirkt diese Transparenz eine Selbstentblößung bis hin zur Aufgabe der Privatsphäre, denn immer mehr Menschen machen etwa in sozialen Netzwerken freiwillig ihre Daten ohne Schranken und Tabus öffentlich.

Bundesverbraucherschutzministerin Frau Aigner nannte zu Beginn dieses Jahres die Erhöhung von Transparenz einen Schwerpunkt ihrer Politik, mit dem Ziel, die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher wirkungsvoll zu stärken und ihnen zu mehr Souveränität zu verhelfen. Sie setzt damit eine Politik fort, die ihr Vorgänger Horst Seehofer mit der Charta "Verbrauchersouveränität in der digitalen Welt", in der maßgebliche Verbraucherrechte formuliert werden, bereits begonnen hatte. Aus meiner Sicht gehört zur Stärkung der Transparenz und Verbrauchersouveränität, dass so genannte Opt-in-Lösungen zu favorisieren sind, nach denen Daten grundsätzlich nur aufgrund einer aktiven Einwilligung der Betroffenen weitergegeben werden dürfen.

Während hier die Transparenz dem Schutz des Verbrauchers dienen soll, lässt sich zunehmend feststellen, dass die Politik bestrebt ist, die Privatsphäre von Bürgerinnen oder Bürgern aufzuheben und sie zur einfacheren Erfüllung staatlicher Aufgaben möglichst transparent zu machen. Man denke nur an den elektronischen Entgeltnachweis, für den die Arbeitgeber die Daten von Millionen von Arbeitnehmern auf Vorrat an eine zentrale Speicherstelle melden sollen oder die Vergabe einer den Steuerpflichtigen sein Leben lang begleitenden Steueridentifikationsnummer. Der immer wieder erwartete Vertrauensvorschuss der Bürgerinnen und Bürger in staatliches Handeln setzt voraus, dass sich der Staat mit Eingriffen in die Privatsphäre zurücknimmt und durch vertrauensbildende Maßnahmen seiner grundrechtlichen Schutzverantwortung gerecht wird.

Aber auch die Wirtschaft wünscht sich einen möglichst transparenten Verbraucher, um ihre Produkte an den Kunden besser anpassen, die Werbung auf ihn abstimmen und seine Kaufkraft oder Kreditwürdigkeit ermitteln zu können. Viele Unternehmen nutzen dabei mittlerweile die Möglichkeiten des Internets, um sich personenbezogene Daten zu Zwecken der Kommerzialisierung zu verschaffen, sie weiterzugeben oder zu veröffentlichen. Ich darf Sie hier insbesondere auf das in die Schlagzeilen geratene weltgrößte soziale Netzwerk Facebook aufmerksam machen, das die Daten seiner Nutzer auch ohne deren Einwilligung an Partnerfirmen zu Werbezwecken weitergeben will. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist der Internetdienstleister Google, der sich aus der Abbildung von Straßen und Häusern im Internet im Rahmen von Google-Street-View kommerzielle Gewinne verspricht. Hierzu gibt es jetzt eine Bundesratsinitiative von Hamburg; ich bin gespannt, wie sich die Landesregierung dazu grundsätzlich einlässt.

Während sich die Bürgerinnen und Bürger zu Zeiten des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1983 noch vehement gegen die Erhebung persönlicher Daten aus ihrer Privatsphäre durch den Staat wandten, hat sich in der

modernen Informationsgesellschaft das Verständnis von Privatheit und damit auch das Verbraucherverhalten geändert. In Zeiten des Internets, wo sich jedermann vermeintlich anonym im World Wide Web bewegen kann, ist der Verbraucher viel eher bereit, im Rahmen der Selbstdarstellung persönliche Daten über sich preiszugeben. Getreu dem Motto "ich habe ja nichts zu verbergen", öffnen immer mehr Menschen ihre Privatsphäre der Öffentlichkeit. Dies lässt sich insbesondere im Internet beobachten.

Eine Antwort auf die Frage, wie es von der früheren Datenaskese zur Datenlust im Internet kommen konnte, dürfte sicherlich sein, dass die digitale Lebenswelt und der digitale Lebensstil dem Einzelnen, aber auch Staat und Wirtschaft neue Chancen bieten. Die Projekte des e-Governments und des e-Commerce wachsen stetig.

Angesichts dieser neuen Entwicklungen wird Datenschutz teilweise als das Relikt einer alten Zeit gesehen. Dass die digitale Welt für Verbraucherinnen und Verbraucher viele Risiken birgt, da digitale Daten nicht nur leichter gesammelt und verknüpft werden können, sondern auch wesentlich leichter recherchierbar sind, wird dabei nur allzu gerne ausgeblendet. Auch lassen sich vermeintlich aus dem Internet entfernte Seiten in der Regel noch lange Zeit über Suchmaschinen oder Archivseiten auffinden, da das Internet nichts vergisst. Die Aufhebung der digitalen Identität eines Nutzers ist jederzeit möglich. Die Verbraucherinnen und Verbraucher bewegen sich im Internet nur scheinbar anonym. Zu den Risiken gehört auch, dass das Internet schnell zum digitalen Pranger werden kann.

Während also auf der einen Seite, insbesondere im Bereich des Verbraucherschutzes und der staatlichen Datenverarbeitung, ein Mangel an Transparenz zu beklagen ist, scheint es auf der anderen Seite gesellschaftliche Bereiche mit zu viel Transparenz bzw. zu viel Öffentlichkeit zu geben.

Der Begriff der Transparenz steht im allgemeinen Sprachgebrauch für Klarheit oder Durchsichtigkeit. Wenn Vorgänge transparent sind, sind sie durchschaubar und können verstanden werden. Im Gegensatz dazu steht das Undurchschaubare und Geheime. Wenn Vorgänge geheim oder privat sind, sind sie nicht jedermann, sondern nur einer einzelnen Person oder einer eingegrenzten Gruppe von Personen zugänglich.

Transparenz hebt folglich das Geheime auf. Sie ist damit eine Voraussetzung für die Legitimität staatlichen Handelns, denn Eingriffe in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sind grundsätzlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie überprüft und nachvollzogen werden können.

Transparenz dient zugleich der bürgerschaftlichen Kontrolle der Verwaltung. Sie stellt eine Notwendigkeit dar, damit der Einzelne am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und souveräne Entscheidungen treffen kann.

Diese Funktionen erfüllt die Transparenz gleichermaßen im nicht staatlichen Bereich, insbesondere im Wirtschaftsleben. Ohne Transparenz kann der Verbraucher die ihm angebotenen Produkte und Dienstleistungen von Unternehmen nicht im Hinblick auf ihre Qualität und ihren Preis bewerten. Vor allem kann er die Angaben von Firmen nicht auf ihre Plausibilität überprüfen. Transparenz ist daher eine Voraussetzung für die Souveränität des Verbrauchers und schafft Vertrauen in diejenigen Unternehmen, die sie gewährleisten.

Transparenz kann sogar dazu führen, dass der Staat seine eigenen Geheimnisse preisgibt. Trotzdem bleiben gemäß den Informationsfreiheitsgesetzen doch immer bestimmte Informationen, insbesondere gewichtige öffentliche Belange vom Informationszugang und damit von der Transparenz ausgenommen. Grundsätzlich haben Unternehmen ein berechtigtes Interesse, dass ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder ihr geistiges Eigentum geschützt bleiben. Es wird keine gläserne Verwaltung und keine gläsernen Unternehmen geben.

Doch wie viel Transparenz verträgt unsere Gesellschaft nun wirklich? Im Ergebnis wird man diese Frage wohl wie folgt beantworten müssen: Informations- und Geheimhaltungsinteressen stehen regelmäßig in einem Spannungsverhältnis und müssen daher in Einklang miteinander gebracht werden. Transparenz ist daher immer dann geboten, wenn das Informationsinteresse eventuell entgegenstehende Geheimhaltungsinteressen überwiegt.

Bezogen auf den Verbraucher bedeutet dies: Zum Schutze des Verbrauchers brauchen wir eine größtmögliche Transparenz, ohne den Verbraucher selbst transparent werden zu lassen.

Erforderlich ist daher zum einen eine Stärkung der Verbraucherinformationsrechte. Verbrauchersouveränität als die Fähigkeit des Verbrauchers, über sein Tun und Lassen selbstbestimmt zu entscheiden, setzt Wissen voraus; und dies bedingt verständliche Informationen.

Ziel der Informationsfreiheitsrechte darf es aber nur sein, dem Verbraucher das notwendige Wissen zu verschaffen, nicht jedoch ihm die daraus folgenden Entscheidungen abzunehmen. Dabei können Transparenz- und Informationsvorschriften dem Verbraucher helfen, die für seine Entscheidung nötigen Informationen zu erhalten und den Wissensvorsprung zu verringern, den Behörden und private Stellen (z.B. Unternehmen) besitzen.

Der Gesetzgeber hat in vielen Bereichen mittlerweile Transparenzvorschriften erlassen.

Ich nenne als Beispiele hier nur die Qualitätsberichte über Pflegeheime (so genannter Pflege-TÜV) oder die Auskunftspflichten im Kreditwesen oder in der Finanzberatung. Es gibt aber auch manche Bereiche, in denen entsprechende Vorschriften nicht ausreichen (so z.B. im Lebensmittelrecht) oder sogar fehlen (so z.B. im Steuerrecht); auch das Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Verbraucherinformationsgesetz steht noch aus.

Zum anderen brauchen wir angesichts der neuen Darstellungs- und Kommunikationsmöglichkeiten in der digitalen Welt einen verbesserten Verbraucherdatenschutz, ohne den durch Information und Aufklärung „mündigen“ Verbraucher, der seine Daten freiwillig preisgeben will, zu bevormunden. Ob die Idee eines alljährlichen Datenbriefes ganz und gar zielführend ist, muss noch geprüft werden.

Jedenfalls ist Datenschutz heute auch zu einem gewissen Teil Selbstdatenschutz, der beim Verbraucher beginnt. Dieser hat es in der Hand, selbst darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang er sensible Daten über sich veröffentlicht und ob er sichere Internetdienstleister nutzt. Dennoch dürfen sich Staat und Wirtschaft ihrer eigenen datenschutzrechtlichen Verantwortung nicht entziehen. So ergibt sich z.B. aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung, dass der Staat und letztendlich auch die Unternehmen Sorge dafür tragen müssen, dass die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme gewährleistet ist. Datenschutz muss im Sinne eines vorbeugenden Verbraucherdatenschutzes dabei schon in die Produkt- und Verfahrensentwicklung einfließen.

Im Zusammenhang mit einem solchen Verbraucherdatenschutz ist es auch unerlässlich, den Verbraucher über die Notwendigkeit des Schutzes seiner personenbezogenen Daten aufzuklären, eine Aufgabe, die in der Vergangenheit dankenswerter Weise auch die Verbraucherzentralen in Deutschland mit übernommen haben. Die datenschutzrechtliche Aufklärung und Bildung sollte jedoch nicht erst im Erwachsenenalter, sondern in der Schule, also bei der jüngeren Generation, für die der Umgang mit dem Internet zum Alltag geworden ist, ansetzen.

Dazu ist es – und hier möchte ich Herrn Ministerpräsident Böhmer ausdrücklich zustimmen – absolut notwendig, die Medienkompetenz der Jugendlichen zu stärken. Die Datenschutzkonferenz ist gerade dabei, Konzepte zur Vermittlung von Wissen und Werten zu entwickeln, um in der Bevölkerung ein entsprechendes Datenschutzbewusstsein und eine neue Datenschutzkultur zu fördern. In diesem Zusammenhang biete ich der Landesregierung auch weiter meine Unterstützung an. Datenschutz ist politische Bildungsaufgabe.

Beachtenswert ist vor diesem Hintergrund auch das Ziel der Bundesregierung, ähnlich der Stiftung Warentest, eine Stiftung Datenschutz ins Leben zu rufen. Es wäre sicherlich hilfreich, wenn ein Gütesiegel etabliert werden könnte, das den Nutzer darauf hinweist, bei welchen Anbietern seine Daten sicher sind. Ebenso wie die Stiftung Warentest prüft, ob in einer Spargelcremesuppe tatsächlich Spargel ist, ob „Altmärker Spargel“ aus der Altmark stammt, könnte eine Stiftung Datenschutz feststellen, ob die angebotene Verschlüsselungssoftware die Daten der Verbraucherinnen und Verbraucher wirklich schützt.

Ich komme auf meine eingangs genannte Doppelrolle zurück und will zwei Politikfelder benennen, wo konkret Handlungsbedarf besteht:

Was die Informationsfreiheit anbelangt, so hat der Gesetzgeber in Deutschland einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen geschaffen. Die Informationsfreiheitsgesetze regeln allgemein den Zugang zu amtlichen Informationen, die Umweltinformationsgesetze den Zugang zu Umweltinformationen und das Verbraucherinformationsgesetz den Zugang zu gesundheitsbezogenen Informationen. Während in der Praxis die Informationsfreiheits- und die Umweltinformationsgesetze zur Informationsgewinnung genutzt werden, wird das Verbraucherinformationsgesetz offensichtlich teils als zu kompliziert, teils als zu teuer empfunden und von den Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht angenommen. Die wenigen Anfragen belegen, dass das Gesetz bisher ganz überwiegend von Verbänden in Anspruch genommen wurde. Mittlerweile hat auch die Bundesregierung hier Reformbedarf erkannt. Aus dem Koalitionsvertrag ergibt sich, dass das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und das Verbraucherinformationsgesetz wohl zusammengefasst werden sollen. Es ist zu hoffen, dass eine Reform des Informationsfreiheitsrechts zu einer Vereinfachung der Regelungen und zu einer Stärkung der Informationszugangsrechte führt.

In diesem Zusammenhang möchte ich Sie zugleich darauf aufmerksam machen, dass es in anderen Bundesländern, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, bereits entsprechende Bestrebungen gibt, die einzelnen auf Landesebene existierenden Informationsfreiheitsgesetze zu vereinheitlichen und so die als misslich empfundene Zersplitterung des Informationsfreiheitsrechts auch hier aufzuheben.

Gerade die Entwicklungen im Internet belegen auch, dass wir ein modernes Datenschutzrecht benötigen. Die letzte Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom März 2010 hat hierzu ein Eckpunktepapier für ein modernes Datenschutzrecht für das 21. Jahrhundert entworfen, aus dem ich Sie – insbesondere aus Zeitgründen – nur auf eine wichtige Forderung besonders aufmerksam machen möchte:

Weil sich das gesellschaftliche Leben immer mehr ins Internet verlagert, muss auch das Datenschutzrecht internetfähig sein. Hierbei besteht noch erheblicher Reformbedarf. Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) hatte und hat die durch das Internet entstehenden Möglichkeiten der umfangreichen und komplexen Verknüpfungen persönlicher und sachlicher Verhältnisse von Betroffenen nicht vor Augen. Auch wurden bei der unlängst erfolgten Novellierung des BDSG keine internetspezifischen Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten getroffen.

Inhaltlich hält es die Konferenz für notwendig, dass eine unbeobachtete Kommunikation des Internets gewährleistet bleibt. Auch sind besondere Schutzmechanismen zur Gewährleistung und Durchsetzung der Datenschutzrechte der Betroffenen im Netz zu schaffen. Nationale Regelungen sollten durch internationale Vereinbarungen flankiert werden. Gelingt uns eine entsprechende Reform, brauchen wir einen gläsernen Verbraucher nicht zu befürchten.

Ebenso wie für den Verbraucherschutz haben sich auch für den Datenschutz die Aufgaben vermehrt und zwar nicht nur durch die Datenskandale der letzten Jahre. Ebenso wie der Verbraucherschutz ist auch der Datenschutz eine Querschnittsaufgabe für die Zukunft.

Um diese zu erfüllen, braucht es eine viergleisige Strategie: Erstens muss das Datenschutzrecht modernisiert und dabei auch seine Verständlichkeit verbessert werden. Zweitens muss der technische und organisatorische Datenschutz optimiert werden. Dabei muss der Datenschutz früh in die Anwendungen einbezogen werden, um von Anfang an Vertrauen zu schaffen. Drittens müssen die Kontrolle und die Rechtsdurchsetzung verbessert werden. Viertens müssen die Datenschutzkultur und das Datenschutzbewusstsein gestärkt werden. Mit der Verwirklichung dieser Ziele wird auch einem vorsorgenden Verbraucherdatenschutz effektiv Rechnung getragen.

Transparenz und Vertrauen sind dabei Prinzipien, die für einen vorsorgenden Verbraucherdatenschutz unentbehrlich sind und in unserer Gesellschaft Staat und Wirtschaft gleichermaßen betreffen. Nur weil sich das Verständnis von Privatheit geändert hat und viele Menschen ihre persönlichen Daten beliebig, fahrlässig und naiv preisgeben, rechtfertigt dies nicht, von einem Ende der Privatheit zu sprechen.

Verbraucherschützer und Datenschützer werden jedenfalls auch zukünftig Herausforderungen zu meistern und einige Bewährungsproben zu bestehen haben. Gern biete ich der Verbraucherzentrale Sachsen-Anhalt eine Fortsetzung unserer Zusammenarbeit an.