

Berlin, im Mai 2009  
Stellungnahme Nr. 35/2009

abrufbar unter  
[www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de)

## **Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins**

**durch den Ausschuss Informationsrecht**

**zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige  
Unternehmen (Korruptionsregister-Gesetz)**

**der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender,  
Dr. Thea Dückert, Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Christine Scheel,  
Irmingard Schewe-Gerigk, Dr. Gerhard Schick, Silke Stokar von Neuforn,  
Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.06.2008**

**(BT-Drs. 16/9780)**

Mitglieder des Informationsrechtsausschusses:

Rechtsanwalt Dr. Helmut Redeker, Bonn (Vorsitzender und Berichterstatter)

Rechtsanwalt Niko Härting, Berlin

Rechtsanwalt Prof. Dr. Rainer Hamm, Frankfurt am Main

Rechtsanwalt Prof. Dr. Jochen Schneider, München (Berichterstatter)

Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Zuck, Stuttgart

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung:

Rechtsanwalt Jens Wagener

Verteiler:

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz
  
- Landesjustizverwaltungen
  
- Bundesrat
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Arbeitsgruppe Recht
- Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
  
- Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende des FORUMs Junge Anwaltschaft
  
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter
- Deutscher Steuerberaterverband
- GRUR
- BITKOM
- DGRI
- Bundesverband der Freien Berufe
  
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesnotarkammer
  
- Redaktion NJW
- ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Bund und Länder, Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

*Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.*

---

Die Daten des Registers betreffen zugleich in größerem Umfang als auf Anhieb ersichtlich auch natürliche Personen. Der Entwurf erklärt zwar das BDSG für „im übrigen“ anwendbar (§ 8). Dies gilt sogar für andere als nicht natürliche Personen. Jedoch fehlen der Brisanz des Registers entsprechende Schutzmechanismen.

Wie sich aus der Stellungnahme des Strafrechtsausschusses des DAV zum oben genannten Gesetzentwurf (Stellungnahme Nr. 34/2009) ergibt, erzeugt der gesetzgeberische Plan eine erhebliche Prangerwirkung. Auf die Richtigkeit und Aktualität der entstehenden zentralen Datenbank ist besonderes Augenmerk zu legen. Dies gilt unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten angesichts der Brisanz der Daten auch hinsichtlich der Zweckbindung, sodass Vorkehrungen erforderlich sind, die eine anderweitige Verwendung der Daten als zum Zwecke der Korruptionsbekämpfung ausschließen.

Die datenschutzrechtliche Konzeption des Entwurfs basiert zunächst auf einer Meldepflicht gemäß § 4. Danach sind die öffentlichen Auftraggeber im Sinne des § 98 des GWB verpflichtet, dem Korruptionsregister die in § 5 Abs. 1 genannten Daten zu melden. Andererseits besagt § 3 Abs. 2, dass die Straftaten und Verstöße (nach § 3 Abs. 1 des Entwurfs) nur gemeldet, gespeichert und mitgeteilt werden, "wenn keine vernünftigen Zweifel an der Täterschaft bestehen". Zu dem Begriff s. Stellungnahme des DAV Nr. 34/2009. Schon die Begrifflichkeit und ihre Definition erscheinen zweifelhaft (dazu vgl. oben C I, II). Die Beweislast wird beim Betroffenen liegen, der zu beweisen haben wird, dass vernünftige Zweifel entgegen der von ihm beanstandeten Handhabung bestanden. Gemäß § 5 Abs. 3 wird die betroffene Person bzw. das Unternehmen vor der Speicherung unterrichtet und erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 des Entwurfs ist dafür, dass die Speicherung unterbleibt, die *Glaubhaftmachung* von Gründen für *vernünftige Zweifel* erforderlich. Im Ergebnis wird dadurch die Verantwortlichkeit der meldenden Stelle, selbst für die Richtigkeit der Daten zu sorgen - ungeachtet evtl. Berichtigungs- und Gegendarstellungsansprüche - zu Gunsten der speichernden Stelle, hier also des Registers, zu Lasten des Betroffenen verlagert.

Die notwendige, wegen der Prangerwirkung und Brisanz der Daten erhöhte Zweckbindung (als explizite Regelung) findet sich nur insoweit, als die anfragende Stelle darauf hinzuweisen ist, dass sie die übermittelten Daten nur für diesen Zweck (Beurteilung eines evtl. Ausschlusses nach § 6 Abs. 3) verwenden darf und sie nach Abschluss des Vergabeverfahrens zu löschen hat (§ 6 Abs. 4). Daraus ergibt sich aber noch nicht, dass zum einen nur öffentliche Stellen des Bundes zwecks eines konkreten Vergabeverfahrens Anspruch auf Auskunft bzw. Übermittlung haben, sodass sich ganz ähnliche Probleme wie beim Mautgesetz stellen können. Das Mautgesetz hat diese Problemlagen des Zugriffs bzw. der Beauskunftung gegenüber Dritten explizit abgehandelt. Wenn es um nur irgendwie geartete übergeordnete Gesichtspunkte geht, nach denen ein Bedarf an den sich im Laufe der Zeit ansammelnden Daten besteht, wäre zwar § 1 der Zweck des Gesetzes als Orientierungsmaßstab heranzuziehen, würde die Formulierung jedoch nicht ergeben, dass dies die ausschließliche Verwendung ist. Das BDSG selbst gewährt bereits die Zulässigkeit von Zweckänderungen.

Datenschutzrechtlich besteht zudem die erhebliche Gefahr, dass zwar die Unternehmung zurecht in das Korruptionsregister aufgenommen wird, die damit zugleich verbundenen Daten über natürliche Personen, die nicht Organ oder Inhaber sein müssen, als personenbezogene Daten aber nicht gesonderter Rechtfertigung bedürfen; sie werden also wohl mit benannt, wenn sie im Rahmen der Verfahren bzw. Prozesse eine Rolle gespielt haben. Es fehlt die Beschreibung der Datenfelder bezüglich Mitarbeitern u. ä., deren Erfassung, Speicherung und Übermittlung insoweit zulässig sein sollen.

Einen Aspekt dieses Problems greift § 5 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs auf, wonach der Fall berücksichtigt wird, dass nur Teile (Filialen) eines Unternehmens betroffen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen soll dann nur eine Speicherung der verantwortlich handelnden Personen erfolgen. Die Voraussetzung ist, dass das Vergehen von einzelnen Personen begangen wurde, die keinen bestimmenden Einfluss auf ihr Unternehmen bzw. ihren Unternehmensteil hatten und das Vergehen nicht auf strukturelle oder organisatorische Mängel in dem Unternehmen zurückzuführen ist. Im Umkehrschluss heißt dies aber, dass in anderen Fällen, in denen nämlich eine zwar filialisierte Organisation, die sich aber das Vergehen nicht auf einen Teil beschränkt, zur Erfassung auch der übrigen handelnden Personen führt.

I. V. m. dem Merkmal nach § 5 Abs.1 Satz 1 Nr. 7, Art der Verfehlung nach § 3 Abs. 1 sowie die wesentlichen tatsächlichen Umstände für einen Ausschlussgrund, wird sich kaum vermeiden lassen, dass eine Reihe von nicht verantwortlichen Personen auch namentlich

genannt wird, wenn diese im Rahmen der darzulegenden Handlungen beteiligt waren. Gleiches gilt für § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8, Art des Nachweises der Verfehlung.

Eine Aktualisierungspflicht, insbesondere bei neuen Erkenntnissen, besteht nicht. Das Problem besteht darin, dass einmal gemeldete Daten nicht weiter im Hinblick auf Aktualität, Vollständigkeit und Erforderlichkeit geprüft und „gepflegt“ werden, sodass sich bei ändernden Verhältnissen die Wirkung nicht in entsprechendem Maße anpasst, ggf. steigert oder abmildert oder sogar auflöst. Stattdessen sieht das Gesetz nur vor, dass dann, wenn ein öffentlicher Auftraggeber Kenntnis von Umständen hat, die vernünftige Zweifel an der Berechtigung einer weiteren Speicherung im Korruptionsregister begründen, er dies dem Korruptionsregister unverzüglich mitzuteilen hat. Eine Aktualisierungspflicht des Korruptionsregisters ist hier also an strengere Anforderungen als an die Glaubhaftmachung, wie oben zitiert, nach § 5 Abs. 4 Satz 1 geknüpft. V. a. ist die nach § 4 Abs. 1 des Entwurfs meldepflichtige Stelle nicht zur weiteren Nachsorge verpflichtet.

Eine Rückmeldepflicht, wie die vergebende Stelle mit den übermittelten Daten verfuhr, also, ob die übermittelten Daten tatsächlich zum Ausschluss geführt haben, ist nicht vorgesehen. Vielmehr entscheidet die anfragende Stelle selbständig, ob aufgrund der übermittelten Daten ein Ausschluss erfolgt, eine anderweitige Verpflichtung besteht ansonsten nicht. Im Gegenteil: Nach § 6 Abs. 5 des Entwurfs dürfen Anfragen nur meldende Stellen nur zwar im Rahmen der allgemeinen Datenschutzgesetzes ergänzende Informationen übermitteln, sind sie aber nicht verpflichtet, etwa Aspekte, die später zur Glaubhaftmachung von vernünftigen Zweifeln dienen würden, ebenfalls mitzuteilen. Solche vernünftigen Zweifel wären, dass mehrere Stellen befunden haben, dass sie trotz der Eintragung im Register an das fragliche Unternehmen vergeben.

Da die anfragende Stelle entscheidet, wäre deshalb auch die Frage, ob nicht ein geeignetes Instrument anstatt oder zusätzlich zur Glaubhaftmachung von vernünftigen Zweifeln wäre, dass das registrierte Unternehmen bzw. die betroffene Person eine Gegendarstellung anbringen darf, die dann von den anfragenden Stellen berücksichtigt werden muss. Dies würde v. a. noch eine Rolle spielen bei solchen Verfahren, die noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind oder wo die Beibringung der Glaubhaftmachung mehr Zeit beansprucht.

§ 5 Abs. 4 S. 3 des Entwurfs soll lauten: Sonstige Speicherungen werden gelöscht, wenn sie zum Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren nicht mehr erforderlich sind, spätestens jedoch am Ende des fünften Jahres nach erstmaligem Nachweis der Verfehlung. Nur die Aufnahme, nicht der Verbleib der Daten wäre aber zu prüfen. Sperrung als Mittelweg

zwischen Nichtaufnahme und Löschung - etwa bei substantiiertem Bestreiten der Richtigkeit oder fehlender Ergänzung - fehlt als Instrument.