

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien

– Drucksache 19/27441 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 3 Satz 3 – neu – TTDSG)

Dem Artikel 1 § 1 Absatz 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Länder sind befugt, für die Datenverarbeitung bei der Bereitstellung von Telemedien durch ihre öffentlichen Stellen von diesem Gesetz abweichende Regelungen zu treffen.“

Begründung:

Bei der Bereitstellung von Telemedien durch öffentliche Stellen der Länder, insbesondere durch Polizeibehörden, kann es erforderlich sein, weitergehende Datenverarbeitungsbefugnisse zu regeln. Es sollte deshalb klargestellt werden, dass der Landesgesetzgeber insoweit gesetzgebungsbefugt ist.

2. Zu Artikel 1 (§ 4 Satz 2 – neu – und 3 – neu – TTDSG)

In Artikel 1 sind dem § 4 folgende Sätze anzufügen:

„Der Anbieter hat sich über die Berechtigung der Erben sowie anderer berechtigter Personen zur Wahrnehmung der in Satz 1 genannten Rechte durch Vorlage geeigneter Nachweise zu vergewissern. Die Möglichkeit des Endnutzers, durch Vereinbarung oder im Wege einer letztwilligen Verfügung die Geheimhaltung oder Löschung der Daten zu verfügen, bleibt unberührt.“

Begründung:

Es sind Konstellationen denkbar, in denen der Zugriff auf Daten durch Erben sowie sonstige Personen dem Willen des jeweiligen Endnutzers widersprechen kann. Dies kann namentlich im Falle des Todes des Endnutzers bei höchstpersönlichen E-Mails, Dokumenten sowie Bildern, die nicht den Zwecken einer ordnungsgemäßen Nachlassverwaltung und -abwicklung zu dienen bestimmt sind, der Fall sein. Auch können dem jeweiligen Endnutzer oder den tatsächlichen Erben erhebliche wirtschaftliche Schäden drohen, wenn und

soweit Nichtberechtigte Zugriff auf die Daten erhalten und diese sodann für betrügerische oder sonst missbräuchliche Zwecke genutzt werden. Daher sollte zur Vermeidung von Automatismen bei der Herausgabe von Daten in § 4 die Klarstellung erfolgen, dass eine Preisgabe von Informationen gegenüber den Erben sowie sonstigen Personen nur zulässig ist, wenn und soweit diese ihre Berechtigung zur Wahrnehmung von Rechten im Sinne des § 4 Satz 1 ausreichend glaubhaft gemacht haben und keine anderslautende Verfügung des betroffenen Endnutzers vorliegt.

3. Zu Artikel 1 (§ 24 TTDSG)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien (TTDSG) ein neues Stammgesetz geschaffen werden soll, in dem die wesentlichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und des Telemediengesetzes (TMG) gebündelt werden.
- b) Der Bundesrat begrüßt dabei insbesondere, dass sich der in § 24 Absatz 1 geregelte Schutz der Privatsphäre bei Endeinrichtungen stärker am Wortlaut des Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 2002/58/EG orientieren und mit den Vorgaben der Verordnung (EU) 2019/679 harmonisiert werden soll.
- c) Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass auch vor dem Hintergrund des Verweises auf die Vorgaben der Verordnung (EU) 2016/679 in der Vorschrift des § 24 Absatz 1 Satz 2 sowie der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (BGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – I ZR 07/16) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 1. Oktober 2019 – C-673/17) nach wie vor viele Rechtsfragen ungeklärt sind, die vor allem die Zulässigkeit des Setzens von Cookies sowie die Verarbeitung der mit ihnen erfassten Daten im Zusammenhang mit der Nutzung von Telemediendiensten betreffen.
- d) So fehlt es nach Ansicht des Bundesrates insbesondere an klaren gesetzlichen Leitlinien, die es erlauben würden, die Anforderungen an die Freiwilligkeit, die Informiertheit und die Form der Einwilligung in die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten rechtssicher und im Sinne der Nutzerinnen und Nutzer umzusetzen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die datenschutzrechtlichen Vorgaben betreffend die Zulässigkeit des Setzens von Cookies sowie die Verarbeitung der mit ihnen erfassten Daten weiter konkretisiert und darüber hinaus rechtssicher sowie nutzerfreundlich ausgestaltet werden.
- e) Der Bundesrat begrüßt ferner die Entwicklung, dass Bürgerinnen und Bürger zunehmend von den Vorteilen des digitalen Wandels profitieren, der insbesondere den Zugang zu einem vielfältigeren Angebot an Waren, Dienstleistungen und Informationen und damit eine stärkere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Gleichwohl stellt der Bundesrat fest, dass Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu Angeboten auf Telemedien erschwert wird, wenn dieser, wie zunehmend festzustellen ist, von einer Einwilligung in die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten abhängig gemacht wird. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für eine Regelung einzusetzen, die eine datensparsame Inanspruchnahme von Telemediendiensten zum Zwecke der Erstinformation gestattet, ohne dass von den jeweiligen Nutzerinnen und Nutzern eine Einwilligung in die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten wie beispielsweise zum Zwecke der Werbung gefordert wird.

4. Zu Artikel 1 (§ 24 TTDSG)

- a) Der Bundesrat begrüßt die erforderliche Einwilligung in die Speicherung von Informationen in der Endeinrichtung der Endnutzerinnen und Endnutzer in Bezug auf den Zugriff auf Informationen, die bereits in der Endeinrichtung gespeichert sind.
- b) Der Bundesrat stellt fest, dass die Nutzung des Internets durch diese – sinnvolle – Einwilligung beschwerlicher geworden ist und es zur Umsetzung weiterer vereinheitlichender Regelungen bedarf.
- c) Der Bundesrat bittet deshalb, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Regelung in das TTDSG-E aufzunehmen, die klarstellt, dass eine Einwilligung, sowie eine Ablehnung der Einwilligung in die Speicherung und Nutzung von Informationen auf dem Endgerät der Endnutzerinnen und Endnutzer grundsätzlich auch dadurch möglich ist, dass die Nutzerinnen und Nutzer eine entsprechende Voreinstellung im Browser wählen. Es muss dabei allerdings sichergestellt bleiben, dass die Nutzerinnen und Nutzer

für unterschiedliche Internetauftritte im Einzelfall von den generellen Vorgaben im Browser auf einfache Weise abweichen können, ohne die generelle Einstellung zu ändern.

- d) Der Bundesrat bittet um Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage, um damit für Nutzerinnen und Nutzer eine einfachere und standardisierte Handhabung in Bezug auf die Ausgestaltung ihrer Einwilligung nach § 24 TTDSG-E zu ermöglichen.
- e) Der Bundesrat weist darauf hin, dass Software, die den Abruf von Informationen aus dem Internet oder einer elektronische Kommunikation erlaubt, grundsätzlich stets datenschutzfreundlich voreingestellt sein sollte.

Begründung:

Nutzerinnen und Nutzer sind derzeit im Internet zahlreichen Einwilligungsanfragen für die Speicherung mittels „Cookies“ unterworfen. Die Notwendigkeit, die Einwilligung der Nutzerinnen und Nutzer abzufragen, ergibt sich aus – nun durch § 24 TTDSG-E in Umsetzung befindlichem – § 5 Absatz 3 der E-Privacy-Richtlinie 2009 (2009/136/EG) in Verbindung mit entsprechenden Urteilen des EuGH vom 1. Oktober 2019 und des BGH vom 28. Mai 2020, woraus sich das Erfordernis eines sogenannten Opt-Ins für diese Einwilligungen ergibt. Dies ist im Sinne der Datensouveränität der Nutzerinnen und Nutzer ausdrücklich zu begrüßen.

Mit der zunehmenden Umsetzung dieser Regelung wird der Besuch von Internetseiten für Endnutzerinnen und Endnutzer jedoch zunehmend beschwerlicher. Um eine für Endnutzerinnen und Endnutzer einfache und schnelle Handhabung zu ermöglichen, erscheint eine einfache Gestaltung beispielsweise mithilfe von nur zwei Buttons („Einwilligen“, „Ablehnen“) zielführend.

Auch eine technische Umsetzung auf Browser-Ebene erscheint zielführend. Diese sollte jedoch Einzeleinwilligungen als Ausnahme berücksichtigen müssen, damit einzelne Einwilligungen weiter möglich sind und darauf basierende Geschäftsmodelle geschützt werden.

5. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 2 Nummer 3 – neu – TTDSG)

Dem Artikel 1 § 24 Absatz 2 Nummer 2 ist folgende Nummer anzufügen:

- „3. wenn die Speicherung von Informationen in der Endeinrichtung des Endnutzers oder der Zugriff auf bereits in der Endeinrichtung des Endnutzers gespeicherte Informationen zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen erforderlich ist.“

Folgeänderung:

In Artikel 1 § 24 Absatz 2 Nummer 1 sind die Wörter „ist oder“ durch das Wort „ist,“ und in Nummer 2 ist der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ zu ersetzen.

Begründung

Es ist ein weiterer Ausnahmetatbestand von der Einwilligungspflicht in § 24 Absatz 1 TTDSG-E erforderlich. Gerade der einwilligungsfreie Zugriff auf Endeinrichtungen des Endnutzers zur Ausführung sicherheitsrelevanter Funktionen vor allem beim vernetzten Fahren ist alternativlos. Datenverarbeitungen im Zuge des sogenannten eCall-Systems sind von der VO (EU) 2015/758 (im Folgenden eCall-VO) vorgegeben, die Verarbeitung ist demnach zur Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO beziehungsweise nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO erforderlich. Eine konkret-individuelle Einwilligung ist hier unmöglich.

6. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 3 – neu – TTDSG)

In Artikel 1 ist dem § 24 folgender Absatz anzufügen:

- „(3) In den Fällen des Absatzes 1 sind die Einwilligung in die Speicherung von Informationen in der Endeinrichtung des Endnutzers oder in den Zugriff auf Informationen, die bereits in der Endeinrichtung gespeichert sind, wie auch die entsprechende Ablehnung so zu gestalten, dass der Nutzer seine Einwilligung oder seine Ablehnung durch Nutzung von Schaltflächen, die gut lesbar mit nichts anderem als den Wörtern „Einwilligung“ und „Ablehnung“ beschriftet sind, erklären kann. Die Schaltflächen müssen auf derselben

Ebene graphisch gleichwertig dargestellt werden. Die Pflicht zur Information nach Absatz 1 sowie die Zulässigkeit der Nutzung einer weiteren Schaltfläche, die dem Nutzer auf einer graphisch separat gestalteten Ebene eine aufgeschlüsselte und individuelle Einwilligung in die Nutzung einzelner Speicherungen oder Zugriffe im Sinne von Satz 1 ermöglicht, bleiben hiervon unberührt.“

Begründung:

Mit § 24 TTDSG-E werden die Vorgaben des Artikel 5 Absatz 3 der ePrivacy-Richtlinie zur Einwilligung von Nutzern in die Verwendung optionaler Cookies unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BGH grundsätzlich sachgerecht umgesetzt. Dabei sieht der Gesetzentwurf indessen davon ab, auch eine Regelung zur Ablehnung optionaler Cookies vorzusehen. Dies erscheint angesichts der vermehrt auftretenden Verwendung schwer verständlicher oder sogar irreführender „Cookie-Banner“ (sogenannte „Consent Management Platform“) nur schwer vermittelbar, führen diese doch zu breitem Unmut und zu erheblichen Einschränkungen bei der Internetnutzung. Es ist davon auszugehen, dass auch § 24 TTDSG-E in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Form an diesem Umstand nichts ändern wird, bleibt es den Websitebetreibern doch weiterhin möglich, die Ablehnung optionaler Cookies durch entsprechende Gestaltung der Cookie-Banner deutlich zu erschweren.

Mit § 24 Absatz 3 TTDSG-E wird dem Anbieter der Website beziehungsweise der CMP aufgegeben, in Fällen des § 24 Absatz 1 TTDSG-E zumindest zwei Schaltflächen anzuzeigen, mit deren Betätigung der Endnutzer in die Verwendung optionaler Cookies mit nur einer Handlung einwilligen oder diese ablehnen kann. Verschachtelte Auswahllebenen, die durch geschickte Formulierung eine Abwahl von optionalen Cookies erschweren, wären demnach künftig unzulässig. Die Vorgabe klarer Kriterien für die graphische Gestaltung von Cookie-Bannern würde ein vereinheitlichtes beziehungsweise standardisiertes Cookie-Management-System etablieren, das die Optionen eines Nutzers einfach und verständlich vermittelt. Gleichzeitig wird es den Anbietern erschwert, das Verhalten von Internetnutzern durch das sogenannte „Nudging“ beziehungsweise „Dark Pattern“ unterbewusst zu steuern. Den Nutzern ist es damit künftig auf Grundlage der zur Verfügung zu stellenden Informationen eher möglich, eine informierte und weitgehend unbeeinflusste Entscheidung hinsichtlich der Einwilligung in Cookies zu treffen.

Die Möglichkeit der Websitebetreiber, den Zugang zu einer Website von der Zahlung eines Entgelts abhängig zu machen („Paywall“), bleibt von der Regelung unberührt. Websites, die lediglich notwendige Cookies im Sinne von § 24 Absatz 2 TTDSG verwenden, sind von der Regelung ausgenommen. Sofern es sich bei der Endeinrichtung nicht um einen PC oder ein Smartphone, sondern zum Beispiel um einen Gegenstand im Internet der Dinge handelt, dürfte eine Einwilligung regelmäßig bereits nach § 24 Absatz 2 Nummer 2 TTDSG-E entbehrlich sein. Sollen indessen optionale, das heißt technisch nicht unbedingt notwendige Informationen gespeichert oder auf entsprechende Informationen zugegriffen werden, erscheint es dem Hersteller der Gegenstände zumutbar, entsprechende Möglichkeiten zur Einwilligung oder Ablehnung zu schaffen (zum Beispiel im Rahmen einer „Begleitapp“).

Aufgrund des akuten Handlungsbedarfs kann insoweit auch nicht länger das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers abgewartet werden. Die bisherige Historie der ePrivacy-Verordnung hat gezeigt, dass trotz erneuertem Verhandlungsmandat keinesfalls mit ihrem zeitnahen Erlass zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund wird man gleichwohl § 24 Absatz 3 – neu – TTDSG fortlaufend bewerten müssen, um im Fall des nahenden Inkrafttretens der ePrivacy-Verordnung auf drohende Verstöße gegen höherrangiges Unionsrechts beziehungsweise das Normwiederholungsverbot rechtzeitig reagieren zu können.

7. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 1 Satz 2 – neu – TTDSG)

Dem Artikel 1 § 26 Absatz 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Auf öffentliche Stellen der Länder findet diese Vorschrift keine Anwendung; es steht den Ländern frei, entsprechende Bußgeldvorschriften zu erlassen.“

Begründung:

Die DSGVO sieht in Artikel 83 Absatz 7 ausdrücklich vor, dass für öffentliche Stellen die Verhängung von Geldbußen nach dieser Verordnung ausgeschlossen werden kann. Davon haben die Länder im Anwendungsbereich der DSGVO weitgehend Gebrauch gemacht. Soweit personenbezogene Daten von einem Verstoß gegen die Vorgaben des TTDSG betroffen sind, scheidet eine Bußgeldbewehrung des Handelns öffentlicher

Stellen der Länder durch Bundesrecht deshalb aus, weil damit die Entscheidung der Länder im Rahmen des Landesrechts untergraben werden würde. Nur in äußerst seltenen Einzelfällen könnte es denkbar sein, dass ein Verstoß gegen das TTDSG auch begangen werden könnte, ohne dass personenbezogene Daten davon betroffen sind. Auch insoweit sollten aber gleichlaufend mit der Kompetenzverteilung beim Vollzug der DSGVO die Länder die Entscheidungshoheit behalten, um beispielsweise eine Regelung treffen zu können, wonach – wie in den meisten Ländern auch im Anwendungsbereich der DSGVO – Geldbußen nur verhängt werden dürfen, soweit öffentlich-rechtlich organisierte Stellen als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen. Ein Gleichlauf mit den datenschutzrechtlichen Regelungen ist schon deshalb wünschenswert, weil in der Praxis die Abgrenzung zwischen der Verarbeitung personenbezogener und nicht-personenbezogener Daten mitunter schwierig ist und Unklarheiten über das Konkurrenzverhältnis zwischen abweichenden Regelungen entstehen könnten.

8. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 3 Nummer 2,
§ 27 Absatz 1a – neu –, Absatz 2, 3,
§ 28 Absatz 1 Satz 1, 2 – neu – TTDSG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 26 Absatz 3 Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde oder soweit die Länder eine abweichende Aufgabenzuweisung vorgenommen haben, die danach zuständige Aufsichtsbehörde; die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bundes- und Landesaufsichtsbehörden entspricht der Abgrenzung in den §§ 40, 9 Bundesdatenschutzgesetz, § 115 Absatz 4 Telekommunikationsgesetz.“

b) § 27 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nach Absatz 1 ist folgender Absatz einzufügen:

„(1a) Soweit für Dienste, welche nicht für Zwecke der geschäftsmäßigen Erbringung von Telekommunikationsdiensten erbracht werden, Daten von natürlichen oder juristischen Personen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes verarbeitet werden, sind die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder gemäß § 40 Bundesdatenschutzgesetz die zuständigen Aufsichtsbehörden, soweit die Länder keine abweichende Kompetenzzuweisung getroffen haben. Die Zuständigkeit erstreckt sich auch auf sonstige Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes und des Telemediengesetzes, soweit dort eine Abstimmung mit Datenschutzaufsichtsbehörden vorgesehen ist und entsprechend der Kompetenzverteilung gemäß §§ 40, 9 Bundesdatenschutzgesetz, § 115 Absatz 4 Telekommunikationsgesetz die Zuständigkeit bei den Ländern liegt.“

bb) In Absatz 2 sind die Wörter „durch Anbieter von Telekommunikationsdiensten“ durch die Wörter „für Zwecke der Erbringung von Telekommunikationsdiensten“ zu ersetzen.

cc) Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:

aaa) Die Wörter „des oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ sind durch die Wörter „der zuständigen Aufsichtsbehörden entsprechend der Kompetenzverteilung in den §§ 40, 9 Bundesdatenschutzgesetz, § 115 Absatz 4 Telekommunikationsgesetz“ zu ersetzen.

bbb) Die Wörter „seiner oder“ sind zu streichen.

ccc) Das Wort „Anwendung.“ ist durch die Wörter „Anwendung; für öffentliche Stellen der Länder verbleibt es bei der Kompetenzzuweisung durch die Datenschutz-Grundverordnung sowie die Landesgesetze in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680.“ zu ersetzen.

c) § 28 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Die Wörter „des oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ sind durch die Wörter „der Datenschutzaufsichtsbehörden von Bund und Ländern oder einer nach Landesrecht besonders bestimmten Aufsichtsbehörde“ zu ersetzen.

bb) Folgender Satz ist anzufügen:

„Die Bundesnetzagentur hat ihr Vorgehen im Einzelfall mit der gemäß § 27 zuständigen Stelle abzustimmen, soweit deren Interessen betroffen sein können.“

Begründung:

Um Kompetenzüberschneidungen zwischen Bundes- und Landesdatenschutzaufsichtsbehörden zu vermeiden und insbesondere nicht die Zuständigkeiten der Landesdatenschutzbehörden zu beschneiden, sollte die Kompetenzverteilung im Rahmen des TTDSG strikt an der Kompetenzverteilung im allgemeinen Datenschutzrecht orientiert werden. Dabei muss insbesondere die Zitierung von § 115 Absatz 4 TKG voraussichtlich noch mit weiteren aktuellen Gesetzgebungsvorhaben abgestimmt werden. Bei der Zuständigkeitsabgrenzung ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass sich die Aufsichtszuständigkeit des Bundes gemäß der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zwar umfassend auf die Telekommunikation erstreckt. Dies beinhaltet allerdings nicht die Aufsichtszuständigkeit des Bundes auf jegliche Tätigkeiten von Telekommunikationsunternehmen. Soweit diese Telemedien bereitstellen, ist die Zuständigkeit der Landesaufsichtsbehörden eröffnet. Da schon nach bisheriger Rechtslage die Länder für die Bußgeldverfolgung im Anwendungsbereich des § 16 TMG zuständig waren und diese Zuständigkeit teilweise auch anderen öffentlichen Stellen der Länder als den Datenschutzaufsichtsbehörden zugewiesen war, sollte es den Ländern weiterhin unbenommen bleiben, insoweit Kompetenzen innerhalb der Landesverwaltung zuzuweisen.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt das mit dem TTDSG verfolgte Ziel, die nationale Rechtslage besser an europarechtliche Vorgaben anzupassen. Gleichwohl stellt der Bundesrat fest, dass eine stärkere Einbindung der Länder im Vorfeld wünschenswert gewesen wäre. Das Verständnis der Länder für die Intentionen des Bundesgesetzgebers leidet insbesondere auch darunter, dass im Rahmen von mehreren Gesetzgebungsverfahren Regelungen getroffen wurden, welche sich auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Datenschutzaufsichtsbehörden von Bund und Ländern auswirken können, ohne dass dies in der Gesetzesbegründung offengelegt worden wäre.
- b) Soweit die Neuregelungen originäre Kompetenzen und Interessen der Länder berühren, wird ein dringender Nachbesserungsbedarf des TTDSG gesehen. Es ist bereits im Grundgesetz eine grundsätzliche Länderzuständigkeit verankert. Es sollte deshalb auch vorliegend eindeutig klargestellt werden, dass die bisher schon den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder zugewiesene Zuständigkeit für die Aufsicht über Telemedien im Rahmen der DSGVO (vergleiche dazu gemeinsame Orientierungshilfe der Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern für Anbieter von Telemedien, abrufbar unter https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20190405_oh_tmg.pdf) durch die Umsetzung der ePrivacy-Richtlinie und sonstiger europarechtlicher Vorgaben unangetastet bleiben. Auch soweit nichtpersonenbezogene Daten einer Aufsicht unterliegen, können für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern keine anderen Maßstäbe als im Rahmen der Datenschutzaufsicht nach der DSGVO gelten.
- c) Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang auch, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und inwieweit der für die oder den BfDI nun im Entwurf eines TTDSG geltend gemachte Mehraufwand tatsächlich durch die Umsetzung des TTDSG entsteht. Ein Mehraufwand für die oder den BfDI wird im Gesetzentwurf mit den „erweiterten Begriffsbestimmungen des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes und den erweiterten Aufgaben für den BfDI als Aufsichtsbehörde“ begründet. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieser Mehraufwand, welcher nach der Gesetzesbegründung zum TTDSG-E gerade im Rahmen der Neuregelungen im Rahmen des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes entstehen soll, nun erst im Rahmen des gegenständlichen Gesetzentwurfs geltend gemacht wird. Ein entsprechender Aufwand müsste im Gesetzgebungsverfahren zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz dargelegt werden, um dem Bundesrat ebenso wie dem Bundestag die Auswirkungen dieses Gesetzes, insbesondere eine Aufgabenmehrung bei Bundesbehörden, umfassend vor Augen zu führen. Da außerdem der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 12. Februar 2021, BR-Drucksache 29/21 (Beschluss) unter Ziffer 5 gerade Einwendungen gegen diese Definitionserweiterung erhoben hat, kann jedenfalls im Rahmen des gegenständlichen Gesetzentwurfs nicht beurteilt werden, ob der geltend gemachte Aufgabenzuwachs insoweit überhaupt zu erwarten ist. Diese Einwendungen wurden erhoben, weil die vorgeschlagene Definitionsänderung insbesondere auch zu einer Verschiebung von Aufsichtsbefugnissen der Landesdatenschutzbehörden hin zur Zuständigkeit der oder des BfDI führen würde, ohne dass dies im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens offengelegt worden wäre.

- d) Gleichzeitig muss, soweit ein Mehraufwand tatsächlich dadurch entsteht, dass über den Anwendungsbereich der DSGVO hinausgehende Aufsichtszuständigkeiten entstehen, auch ein entsprechender Mehrbedarf der Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder benannt werden. Beispielsweise durch die Einbeziehung von juristischen Personen in den Schutzbereich der Datenschutzregelungen könnte ein Mehraufwand bei allen Aufsichtsbehörden zu verzeichnen sein. Der Bundesrat bittet deshalb, neue Kompetenzen von Bundes- und Landesbehörden unter Darlegung der entsprechenden Gesetzgebungsbefugnisse ausführlich zu erläutern, um insbesondere auch in Kenntnis der damit verbundenen Kosten eine legislative Entscheidung treffen zu können.
- e) Der Bundesrat bittet, im Rahmen des TTDSG-E zu prüfen, an welchen Stellen des Gesetzentwurfs anstelle des Begriffs „Telekommunikationsdienst“ der Begriff „elektronischer Kommunikationsdienst“ verwendet werden sollte. Entsprechend der im Rahmen des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes verfolgten Intention des Gesetzentwurfs (siehe dazu Ziffer 5, BR-Drucksache 29/21 (Beschluss)), sämtliche Regelungen zur Telekommunikation auf Bereiche auszudehnen, welche nach bisherigem Verständnis dem Telemedienrecht zuzurechnen sind, sollte nun im Einzelfall geprüft werden, ob eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der Regelungen beispielsweise auf interpersonelle Kommunikationsdienste gewünscht und ohne Einschränkung der Länderkompetenzen auch möglich ist. Insbesondere muss dabei die Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Landesaufsichtsbehörden gleichlaufend mit der Kompetenzverteilung in den §§ 40, 9 BDSG, § 115 Absatz 4 TKG berücksichtigt werden. Soweit das TKG in der dann gültigen Fassung Aufsichtsbefugnisse der Bundesnetzagentur regelt, welche sich auch auf Telemedien und insbesondere dort auf personenbezogene Daten beziehen (vergleiche dazu beispielsweise § 109 TKG in der Fassung des IT-Sicherheitsgesetzes, dazu Ziffer 23, BR-Drucksache 16/21 (Beschluss)), sollte eine Pflicht der Bundesnetzagentur aufgenommen werden, Entscheidungen über Vorgaben im Einvernehmen mit der insoweit zuständigen Aufsichtsbehörde und nicht nur grundsätzlich mit der oder dem BfDI zu treffen. Bei der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Datenschutzaufsichtsbehörden von Bund und Ländern ist insbesondere der Beschluss der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 12. September 2019 „Sachliche Zuständigkeit für E-Mail und andere Over-the-top (OTT)-Dienste“ (https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/20190912_beschluss_zu_ott_diensten.pdf) zu beachten.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit dem TTDSG ein Rechtsrahmen für Datenmanagementsysteme beziehungsweise Personal Information Management Systems (PIMS) geschaffen werden sollte. Derzeit besteht große Rechtsunsicherheit für die Unternehmen die Datenschutzmanagementsysteme entwickeln oder einsetzen möchten. Dabei profitieren Nutzerinnen und Nutzer durch den Einsatz von mehr Datensouveränität und leichter Handhabbarkeit; Unternehmen können ihre Prozesse optimieren und Ressourcen sparen. Die durch den fehlenden konkreten Rechtsrahmen bestehende Rechtsunsicherheit muss beseitigt werden, damit Deutschland auf diesem Gebiet Vorreiter werden und gegebenenfalls die Weichen für die Entwicklungen auf europäischer Ebene stellen kann (Daten-Governance-Gesetz).

11. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass für Medienanbieter besondere Datenschutzbestimmungen gelten. In Umsetzung der Vorgaben der DSGVO (insbesondere Artikel 85) und in Wahrnehmung ihrer Kompetenzen als Medien- beziehungsweise Rundfunkgesetzgeber haben die Länder insbesondere für die Datenschutzaufsicht über Rundfunk- und Presseunternehmen sowie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besondere Vorschriften erlassen (siehe beispielhaft §§ 16 ff ZDF-StV, § 50 LMG RP, § 50 LMG BW). Materiell-rechtlich sind für die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken ebenfalls besondere Bestimmungen maßgeblich (siehe beispielhaft §§ 12, 23 MStV sowie § 13 LMG RP).
- b) Der Bundesrat geht davon aus, dass Rundfunk- und Presseunternehmen sowie deren Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken von den vorgeschlagenen Regelungen für ein TTDSG nicht erfasst werden, wie dies auch schon unter Geltung der Vorgängerregelungen im TKG und TMG der Fall war. Da jedoch weder der Regelungstext noch die Begründung des TTDSG-E einen entsprechenden Hinweis auf die besonderen Vorschriften im Medienbereich enthalten, würde der Bundesrat eine Klarstellung begrüßen, dass diese auch weiterhin von den Vorgaben des TTDSG unberührt bleiben.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der Telemedien ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) einschlägig. Die Bestimmungen des TTDSG enthalten im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung bei Telemedien in Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes insofern abschließend ergänzende Regelungen des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien, soweit dies im Rahmen der DSGVO möglich ist. Die Datenverarbeitungsbefugnisse im Hinblick auf die Bereitstellung von Telemedien durch öffentliche Stellen der Länder, insbesondere durch Polizeibehörden, richten sich daher nach Maßgabe dieses Rechtsrahmens und insbesondere der Möglichkeiten, die die DSGVO den EU-Mitgliedstaaten dafür gegebenenfalls einräumt.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung prüft den Vorschlag des Bundesrates. Sie weist darauf hin, dass die Regelung in § 4 TTDSG der Klarstellung dient, dass das Fernmeldegeheimnis der Rechtswahrnehmung gegenüber dem Anbieter des Telekommunikationsdienstes durch Erben und andere berechtigte Personen als Rechtsnachfolger des verstorbenen Endnutzers nicht entgegensteht. Das Fernmeldegeheimnis als solches, wie es in § 3 TTDSG geregelt ist, bleibt von der Regelung vollständig unberührt. Der Zugriff auf Inhalte oder nähere Umstände der Telekommunikation durch Anbieter von Telekommunikationsdiensten unterliegt den Beschränkungen durch das Gesetz und der Bestimmung durch die betroffenen Endnutzer.

Zu Nummer 3

Zu a) bis d): Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis. Die Bundesregierung stimmt zu, dass die Anforderungen an die Einwilligung zum Setzen von Cookies auf europäischer Ebene weiter konkretisiert und die Einwilligung darüber hinaus rechtssicher sowie nutzerfreundlich ausgestaltet werden sollte. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die vom Bundesrat angesprochenen Fragen gegenwärtig Gegenstand der Beratungen einer ePrivacy-Verordnung auf EU-Ebene sind.

Zu e): Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis. Im Hinblick auf die Bitte des Bundesrates weist die Bundesregierung darauf hin, dass nach der DSGVO die Bereitstellung von digitalen Diensten und Dienstleistungen grundsätzlich nicht von der Erteilung einer datenschutzrechtlichen Einwilligung abhängig gemacht werden darf, die für die Erfüllung des Vertrags nicht erforderlich ist (Koppelungsverbot). Grundsätzlich gilt dies auch bei Einwilligungen, die nach der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ePrivacy-Richtlinie) und nach diesem Gesetzentwurf erforderlich sind.

Zu Nummer 4

Die Bundesregierung teilt das Anliegen, dass die erforderliche Einwilligung in die Speicherung von Informationen in der Endeinrichtung oder in den Zugriff auf in der Endeinrichtung bereits gespeicherter Informationen einfach, klar und praktikabel erfolgen sollte. Die Anforderungen an die Wirksamkeit der Einwilligung sind abschließend durch die DSGVO auf EU-Ebene geregelt. Einwilligungen, die auf der Grundlage von Browsereinstellungen der Nutzer erklärt werden sind daher an den DSGVO-Vorgaben zu messen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob die Aufnahme einer Browserregelung befürwortet werden kann. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme zu Nummer 3 a) bis d) verwiesen.

Zu Nummer 5

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis. Sie wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren prüfen, ob die Aufnahme einer Regelung im weiteren Gesetzgebungsverfahren unterstützt werden kann.

Zu Nummer 6

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab. Zwar sind aus Gründen der Einfachheit, Verständlichkeit, Transparenz und Nutzerfreundlichkeit solche Schaltflächen zu begrüßen, da es gerade auch bei Cookie-Bannern viele Nutzerbeschwerden gibt. Zur Wirksamkeit der Einwilligung und den dazu zu beachtenden Anforderungen an die Informationspflichten verweist die Bundesregierung aber auf die abschließenden Regelungen der DSGVO auf EU-Ebene und deren Umsetzung durch die unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden.

Zu Nummer 7

Die Bundesregierung prüft, ob der Vorschlag des Bundesrates im weiteren Gesetzgebungsverfahren unterstützt werden kann.

Zu Nummer 8

Die Bundesregierung räumt ein, dass die Regelung der Aufsicht im Bereich des Telekommunikations- und des Telemediendatenschutzes komplex ist. Sie weist auf den engen Zusammenhang mit dem Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes (TKModG) hin. Beide Vorhaben sollen gemeinsam in Kraft treten. Im TTDSG kann insbesondere nicht auf § 115 Absatz 4 des geltenden TKG verwiesen werden, da § 115 Absatz 4 TKG durch die Neuregelung im TTDSG ersetzt wird. Inhaltlich regelt das TTDSG nach § 1 Absatz 1 Nummer 8 des Entwurfes die Aufsichtsbehörden und die Aufsicht im Hinblick auf den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation. Die Datenschutzaufsicht im Übrigen, das heißt im Bereich der Telemedien, bleibt vom TTDSG unberührt. Die Bundesregierung prüft, ob im weiteren Gesetzgebungsverfahren unterstützt werden kann, dass eine Klarstellung in das Gesetz aufgenommen wird.

Aus Sicht der Bundesregierung sind keine Kompetenzüberschneidungen zwischen Bundes- und Landesdatenschutzaufsichtsbehörden, die sich aus der im TTDSG vorgenommenen Aufsichtsregelung ergeben könnten, erkennbar. Im Bereich der Telemedien bleibt es wie im geltenden TMG unverändert bei der Ausführung des Gesetzes durch die Länder als eigene Angelegenheit (Artikel 83 Grundgesetz). Die Bundesregierung weist ferner darauf hin, dass gemäß § 115 Absatz 4 TKG auch bisher die Aufsicht bei der oder dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) lag, soweit für die geschäftsmäßige Erbringung von Telekommunikationsdiensten Daten von natürlichen oder juristischen Personen erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. § 27 Absatz 1 TTDSG entspricht dieser Regelung, die durch das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz aufgehoben wird. Lediglich das Setzen von Cookies durch Telekommunikationsunternehmen unterfällt aufgrund der Einheitlichkeit des Lebenssachverhaltes gemäß § 27 Abs. 2 TTDSG nun ebenfalls der Aufsicht des BfDI.

Zu Nummer 9

Zu a) und b): Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis und verweist auf die Ausführungen in der Gegenäußerung zu Nummer 8.

Zu c): Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das TKModG keine Aufgabenzuweisung an den oder die BfDI enthält. Die Zuweisung der Datenschutzaufsicht im Bereich der Telekommunikation an den oder die BfDI erfolgt durch das TTDSG. Damit ergibt sich der Erfüllungsaufwand im Hinblick auf die Aufsicht über den Telekommunikationsdatenschutz aus dem TTDSG.

Zu d): die Bundesregierung verweist auf die Ausführungen in der Gegenäußerung zu Nummer 8.

Zu e): die Bundesregierung weist darauf hin, dass nach der Richtlinie 2018/1972/EU (Kodex für elektronische Kommunikation) die dortigen Begriffsbestimmungen auch auf die Richtlinie 2002/58/EG anzuwenden sind, die durch das TTDSG umgesetzt werden. Es besteht daher die Notwendigkeit diese Begriffsbestimmungen auch im TTDSG anzuwenden. Dies geschieht durch den allgemeinen Verweis auf die Begriffsbestimmungen des TKG, die im TKModG in Umsetzung des Kodex für elektronische Kommunikation vorgenommen werden. Die sogenannten OTT-Dienste (nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste) fallen als Unterfall der Telekommunikationsdienste zukünftig unter die Telekommunikationsregulierung durch den Bund. Eine Ausdehnung der Regelungen der Telekommunikation auf Bereiche, die bisher dem Telemedienrecht zuzurechnen sind, findet nicht statt. Es handelt sich um eine begriffliche Präzisierung des Begriffs des „Telekommunikationsdienstes“, s. dazu auch Gegenäußerung der Bundesregierung zu Nummer 6 der Stellungnahme des Bundesrates zum

TKModG. Die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der personenbezogenen Daten im Bereich der Telekommunikation erfolgt durch den Bund (BfDI).

Zu Nummer 10

Die Bundesregierung wird das Anliegen des Bundesrates prüfen. Wie der Bundesrat zutreffend ausführt, wird gegenwärtig auf EU-Ebene mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz) ein Rechtsakt beraten, der ebenfalls Regelungen für Datendienste und Datenmittler enthalten soll.

Zu Nummer 11

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis und stimmt dem Bundesrat darin zu, dass das in Art. 85 Abs. 2 DSGVO geregelte Medienprivileg sowie die Rechtsgrundlagen in den Landesmediengesetzen und im Medienstaatsvertrag für Rundfunk- und Presseunternehmen oder deren Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken vom TTDSG unberührt bleiben. Rundfunk- und Presseunternehmen unterliegen den Anforderungen des TTDSG im Hinblick auf den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation, soweit diese Bestimmungen auf diese Unternehmen anzuwenden sind, und ebenso den Anforderungen an Telemedien, die im TTDSG geregelt sind.

