

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Digitales (23. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 20/12718, 20/12868 Nr. 2.2 –

Verordnung nach § 26 Absatz 2 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes und zur Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Telekommunikation

A. Problem

§ 26 Absatz 1 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes (TDDDG) vom 23. Juni 2021 bestimmt, dass eine unabhängige Stelle Dienste anerkennen kann, die unter anderem nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren bereitstellen, um die nach § 25 Absatz 1 TDDDG erforderliche Einwilligung von Endnutzern zu verwalten.

§ 26 Absatz 2 TDDDG ermächtigt die Bundesregierung, durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates Folgendes zu regeln:

- die Anforderungen an nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren, die ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung anbieten muss, um anerkannt zu werden,
- das Verfahren der Anerkennung und
- die technischen und organisatorischen Maßnahmen, damit Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet und Anbieter von digitalen Diensten die über einen eingebundenen anerkannten Dienst zur Einwilligungsverwaltung verwalteten Einstellungen der Endnutzer hinsichtlich der Einwilligung nach § 25 Absatz 1 TDDDG berücksichtigen können.

Mit dieser Rechtsverordnung soll von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht werden.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Annahme einer EntschlieÙung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) der Verordnung auf Drucksache 20/12718 zuzustimmen;

b) folgende Entschließung anzunehmen:

„Mit der Novellierung des Gesetzes über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien (Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz / TTDSG; inzwischen umbenannt in Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetz / TDDDG) hat der Gesetzgeber mit § 26 TDDDG eine Regelung für anerkannte Dienste zur Einwilligungsverwaltung geschaffen. Ziel der Regelung ist es, Vorgaben für vertrauenswürdige Dienste festzuschreiben und entsprechende Dienste der Einwilligungsverwaltung anzuerkennen, mit denen Nutzerinnen und Nutzer Einwilligungen erteilen und verwalten können. So wird ein verlässlicher und glaubwürdiger Rahmen geschaffen, damit Nutzerinnen und Nutzern solchen Diensten ihre Einwilligung anvertrauen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Regelung soll durch die Verordnung der Bundesregierung nach § 26 Absatz 2 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes und zur Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Telekommunikation erfolgen.

Nutzer und Nutzerinnen sollen zukünftig ihre Entscheidungen zur Erteilung oder Nichterteilung einer Einwilligung dauerhaft bei vertrauenswürdigen und anerkannten Diensten hinterlegen können. Damit wird ein Rechtsrahmen für ein alternatives Einwilligungsverfahren geschaffen, der die Anzahl der unübersichtlichen und nervenden Cookie-Banner reduzieren und den Nutzerinnen und Nutzern zugleich einen besseren Überblick und mehr Kontrolle über ihre erteilten und nicht erteilten Einwilligungen geben soll. Ziel des Verordnungsentwurfes ist es also, die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen und zugleich Datenschutz und die digitale Selbstbestimmung sicherzustellen. Die Anerkennung der neuen Dienste zur Einwilligungsverwaltung durch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit stellt sicher, dass die Nutzerinnen und Nutzer Vertrauen in diese neuen Dienste der Einwilligungsverwaltung haben können.

Der Deutsche Bundestag stimmt dem Entwurf für Verordnung der Bundesregierung nach § 26 Absatz 2 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes und zur Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Telekommunikation zu. Zugleich fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Regelungen unabhängig und auf wissenschaftlicher Grundlage zu evaluieren. Laut § 26 ist eine solche Bewertung innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten und ein entsprechender Bericht an den Bundestag bereits vorgesehen. Ziel muss es sein, dass Nutzer und Nutzerinnen informierte Entscheidungen treffen, ohne dabei durch irreführende Oberflächen zu einer Entscheidung gedrängt zu werden. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen dieser Evaluierung insbesondere auch zu überprüfen:

- ob die gewählten Regelungsvorschläge und Sicherungsmaßnahmen ausreichen, um die oben genannten Ziele der Verordnung auch tatsächlich erreichen zu können und ob und wo ggfs. Korrekturbedarf besteht,
- ob es eine gesetzliche Verpflichtung für Anbieter digitaler Dienste zur Einbindung von Einwilligungsverwaltungsdiensten und zur Befolgung der von den Nutzerinnen und Nutzern getroffenen Entscheidungen bezüglich ihrer erteilten, aber insbesondere auch bezüglich ihrer nicht erteilten Einwilligungen geben muss, damit die Vorgaben der Verordnung

nicht ins Leere laufen und somit keine positive Wirkung für Nutzerinnen und Nutzern entfalten können,

- ob die Maßnahmen die Anzahl an Cookie-Bannern tatsächlich reduziert hat und die Ausgestaltung verbraucherfreundlich ist,
- ob Anbieter digitaler Dienste die von den Nutzern und Nutzerinnen gewählten Einstellungen in den Einwilligungsverwaltungsdiensten berücksichtigen, oder ob, insbesondere bei Ablehnung, Nutzer und Nutzerinnen erneut nach ihrer Zustimmung gefragt werden. Falls letzteres der Fall ist, müssen ggf. Maßnahmen gefunden werden, die die Entscheidungen der Nutzer und Nutzerinnen besser schützen.
- ob eine Verpflichtung notwendig und rechtlich möglich ist, dass Anbieter Digitaler Dienste Einwilligungen ausschließlich über Einwilligungsverwaltungsdienste erfragen dürfen (vorausgesetzt, der Dienst bindet Einwilligungsdienste ein).

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung weiterhin auf, sich auf europäischer Ebene für eine europaweite Lösung von Diensteanbietern zur Einwilligungsverwaltung einzusetzen.“

Berlin, den 16. Oktober 2024

Der Ausschuss für Digitales

Tabea Rößner

Vorsitzende und Berichterstatterin

Anna Kassautzki
Berichterstatterin

Hansjörg Durz
Berichterstatter

Maximilian Mordhorst
Berichterstatter

Eugen Schmidt
Berichterstatter

Anke Domscheit-Berg
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Anna Kassautzki, Hansjörg Durz, Tabea Rößner, Maximilian Mordhorst, Eugen Schmidt und Anke Domscheit-Berg

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 20/12718** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 20/12868 Nr. 2.2) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Digitales und zur Mitberatung an den Ausschuss für Inneres und Heimat überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dieser Rechtsverordnung soll von der Ermächtigung nach § 26 Absatz 2 TDDDG Gebrauch gemacht werden.

Viele Anbieter von digitalen Diensten greifen auf die Endeinrichtungen der Endnutzer (§ 2 Absatz 2 Nummer 6 TDDDG) zu, um hier Informationen zu speichern oder bereits gespeicherte Informationen abzurufen. Dies geschieht häufig durch den Einsatz von Cookies oder ähnlich funktionierenden Technologien. Nach § 25 Absatz 1 TDDDG dürfen Anbieter von digitalen Diensten zu solchen Zwecken nur dann Informationen in der Endeinrichtung des Endnutzers speichern oder auf dort bereits gespeicherte Informationen zugreifen, wenn der Endnutzer nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) eingewilligt hat, dies erfolgt häufig mittels sogenannter Einwilligungsbanner. Diese dienen den Anbietern von digitalen Diensten auch dazu, Einwilligungen in die weitere Verarbeitung personenbezogener Daten nach der Verordnung (EU) 2016/679 einzuholen, sodass Endnutzer mit einer Vielzahl von Einwilligungsbannern im Internet konfrontiert sind.

Anerkannte Dienste zur Einwilligungsverwaltung sollen eine anwenderfreundliche Alternative zu der Vielzahl von treffender Einzelentscheidungen für Endnutzer schaffen, die vom Endnutzer getroffenen Einwilligungsentscheidungen verwalten und diese dem Anbieter von digitalen Diensten auf dessen Nachfrage übermitteln.

Das Verfahren der Anerkennung wird durch die oder den Bundesbeauftragte(n) für den Datenschutz und die Informationsfreiheit durchgeführt. Die Durchführung dieses Verfahrens und der etwaige Widerruf einer erfolgten Anerkennung stellt jeweils eine individuell zurechenbare Leistung dar. Die zu erhebenden Gebühren werden durch eine Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Telekommunikation vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2024 I Nr. 1) geregelt. Durch die Einbindung eines anerkannten Dienstes zur Einwilligungsverwaltung soll den Endnutzern ein transparentes Werkzeug zur Verfügung stehen, mittels dessen sie ihre Einwilligungen erteilen oder nicht erteilen und ihre Entscheidungen jederzeit nachvollziehen und überprüfen können. Die Anerkennung durch eine unabhängige Stelle soll unter anderem das Vertrauen in ein rechtssicheres Verfahren stärken.

Neben der Verwaltung von erteilten und nicht erteilten Einwilligungen nach § 25 Absatz 1 TDDDG, können die anerkannten Dienste zur Einwilligungsverwaltung auch, soweit es mit den Vorgaben von § 26 TDDDG und dieser Rechtsverordnung vereinbar ist, weitere Dienste für die Endnutzer übernehmen. Hierzu zählen beispielsweise die Geltendmachung von Datenschutz-Betroffenenrechten oder die Verwaltung von Einwilligungen in die Verarbeitung personenbezogener Daten, wenn der Einsatz eines Cookies oder einer ähnlichen Technologie die einwilligungsbedürftige Verarbeitung personenbezogener Daten zur Folge hat.

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat die folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 20(26)135-1):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige

Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 20/696) in seiner 75. Sitzung am 16. Oktober 2024 mit der Verordnung nach § 26 Absatz 2 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes und zur Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Telekommunikation (BT-Drs. 20/12718) befasst.

Folgende Aussage zur Nachhaltigkeit wurde in der Begründung des Verordnungsentwurfs getroffen:

„Regeln oder Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie sind nicht betroffen.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Entwurfes ist nicht gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

IV. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 89. Sitzung am 16. Oktober 2024 die Verordnung auf Drucksache 20/12718 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD und der Gruppe BSW bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke die Zustimmung zu der Verordnung.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Digitales hat die Verordnung auf Drucksache 20/12718 in seiner 73. Sitzung am 16. Oktober 2024 abschließend behandelt.

Die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben dazu einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 20(23)277 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt.

Die **Fraktion der SPD** hob hervor, dass mit der vorliegenden Verordnung ein verlässlicher Rahmen für die Einwilligungsverwaltung geschaffen werde. Sie erläuterte den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 20(23)277 und betonte insbesondere die Bedeutung der Forderung, zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung die Wirksamkeit der Regelung kritisch zu prüfen, da die getroffenen Maßnahmen auf die Freiwilligkeit der Seitenbetreiber setzten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte die Verordnung ab, da sie einerseits Nutzern keinen signifikanten Mehrwert biete und andererseits für die Betreiber von Webseiten noch Rechtsunsicherheiten bestünden.

Die **Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, dass sie sich von der Verordnung deutliche Erleichterungen für die Nutzerinnen und Nutzer erhoffe, auch wenn die Maßnahmen nicht verpflichtend seien. Man unterstütze ausdrücklich den eingeschlagenen Weg.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr zu neuen Mitteln greife, um ein die Bürgerinnen und Bürger belastendes Ärgernis zu reduzieren.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte, dass es bei der Nutzung verschiedener Medien im Internet keine Möglichkeit gebe, Cookies abzulehnen. Im Übrigen werde man die Verordnung ablehnen.

Die **Gruppe Die Linke** legte dar, bei der Anhörung zur Datenpolitik habe Max Schrems von „none of your business“ beschrieben, dass laut Befragungen nur drei bis zehn Prozent der User an personalisierter Werbung interessiert seien, Cookieabfragen je nach Design aber bis zu 99 Prozent Zustimmung erhielten. Verbraucherinnen und Verbraucher würden also zu Clicks genötigt, die ihre Absichten nicht widerspiegeln. Ihre Entscheidung sei weder freiwillig noch informiert. Daran ändere die vorliegende Verordnung nichts, weil Anbieter digitaler Dienste die Angaben von Verbraucherinnen und Verbrauchern über diese Einwilligungsdienste ignorieren könnten und sie genauso oft wie vorher mit Cookiebannern belästigen könnten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Ausschuss für Digitales** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke, zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 20/12718 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Digitales** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke, den Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(23)277 anzunehmen.

Berlin, den 16. Oktober 2024

Anna Kassautzki
Berichterstatterin

Hansjörg Durz
Berichterstatter

Tabea Rößner
Berichterstatterin

Maximilian Mordhorst
Berichterstatter

Eugen Schmidt
Berichterstatter

Anke Domscheit-Berg
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.