

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und bei Telemedien sowie zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes, des Telemediengesetzes und weiterer Gesetze (TTDSG)**

Berlin, 22. Januar 2021

Mit der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) wurde ein umfassender Rechtsrahmen für den Datenschutz in Europa geschaffen. Dieser wurde in Deutschland mit zwei Datenschutzgesetzen in den nationalen Rechtsrahmen überführt. Ausgespart wurde bei diesen Gesetzen die Regelung des Datenschutzes für den Telekommunikationssektor und für Telemedien. Diese sollten nach den Plänen der Bundesregierung in einem separaten Gesetz unter Berücksichtigung der andauernden Debatte um die ePrivacy-Richtlinie und deren geplanter Nachfolgeregelung der ePrivacy-Verordnung geregelt werden. Mit dem nunmehr vorliegenden Entwurf des TTDSG hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Datenschutz für den Telekommunikationssektor und Telemedien zu regeln und darüber hinaus das Thema Datenschutz in der digitalen Welt weiter zu entwickeln. Hierbei ist nach Ansicht des eco zu berücksichtigen, dass die Debatte um das TTDSG nicht losgelöst und isoliert betrachtet werden kann, sondern im Kontext weiterer laufender Gesetzgebungsverfahren auf nationaler Ebene wie die Regelung zur Bestandsdatenauskunft aber auch auf europäischer Ebene wie der von der EU-Kommission vorgeschlagene Data Governance Act oder der e-Privacy Verordnung betrachtet werden muss. eco plädiert für einen verhältnismäßigen, nachvollziehbaren und strukturierten Ansatz für die Datenschutzregeln bei elektronischer Kommunikation.

Mit dem nun vorliegenden Referentenentwurf möchte die Bundesregierung die Vereinheitlichung von Datenschutzregeln im Sinne der DSGVO angehen und darüber hinaus weitere datenpolitisch relevante Fragen erörtern. Sie hat daher im Rahmen der Verbändebeteiligung Fragen gestellt. eco beantwortet die aufgeworfenen Fragestellungen zuerst und nimmt anschließend zu dem vorliegenden Entwurf des TTDSG Stellung.

- 1. Im Zusammenhang mit der datenschutzrechtlichen Einwilligung und Verfahren zur praktikablen und nutzerfreundlichen Erteilung einer Einwilligung werden Regelungen zu Datenmanagementsystemen und „Personal Information Management-services— PIMS diskutiert. Der Gesetzesentwurf enthält, insbesondere auch vor dem Hintergrund des Vorschlags der Europäischen Kommission zu sog. „data sharing services“ im Rahmen des „Data Governance Act“, eine solche Regelung nicht. Inwieweit ist eine Regelung zu*



*Datenmanagementsystemen/PIMs im TTDSG erforderlich — und wenn ja, wie soll diese ausgestaltet sein?*

Der europäische Data Governance Act liefert eine Definition für Dienste für die gemeinsame Datennutzung und beschreibt deren Tätigkeitsfeld näher. Darüber hinaus schafft er für diese Dienste ein Regulierungsumfeld. eco erachtet die Regulierung, wie der Data Governance Act sie vorsieht, für wenig geeignet, um entsprechende PIMS erfolgreich im Markt zu etablieren. Diese Dienste sollen auf die Rolle reiner Datenmittlungsstellen begrenzt werden, so dass Innovationen und zusätzliche, für Nutzer und Anwender hilfreiche Mehrwertdienste, nicht angeboten werden können und so die erhoffte Skalierung von PIMS stark eingeschränkt und behindert wird. Vor diesem Hintergrund wäre eine nationale Regulierung von PIMS im Rahmen des TTDSG denkbar. Eine Regulierung von Datentreuhändern im Rahmen des TTDSG könnte schneller erreicht werden. Dies wäre vor dem Hintergrund einer möglichen Verzögerung des Data Governance Acts begrüßenswert. Wichtig wäre in diesem Kontext, dass die nationale Regulierung die europäischen Vorhaben nicht konterkariert und ein harmonisierter Ansatz bei der Gestaltung von PIMS verfolgt wird. Es sollte kein Spannungsverhältnis zwischen deutscher und europäischer Regulierung entstehen.

- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie spricht sich für die Einführung einer Regelung zu Browsereinstellungen im TTDSG aus, die verhindern soll, dass Browser herstellerseitig so eingestellt werden, dass der Zugriff auf die Informationen in Endeinrichtungen verhindert wird, auch wenn der Endnutzer eingewilligt hat. Im Hinblick auf eine solche Regelung werden die angeschriebenen Kreise ebenfalls explizit um Rückmeldung gebeten, ob Sie eine solche Regelung für sinnvoll erachten. Wenn Nutzer sich bereiterklären, dass ihre Daten von den Anbietern von Diensten erhoben werden dürfen, sollte dies grundsätzlich möglich sein. Umgekehrt erachtet eco jedoch Regelungen als problematisch, die Browsern und Software bzw. deren Entwicklern auferlegen will, die Erhebung bestimmter Daten immer zu ermöglichen. Durch eine solche Regelung würde Technologie grundlegend reguliert und dadurch Innovation gebremst werden, im Fall eines Zugriffs auf die Systeme von Nutzern könnten dadurch auch sicherheitsrelevante Probleme entstehen. Hierbei muss auch berücksichtigt werden, dass mittlerweile die Anwendungs- und Nutzungsszenarien insbesondere von Browsern über den reinen Abruf von Webseiten hinausgehen und Applikationen und Anwendungen im Browser*



ausgeführt werden, bei denen Datenzugriff zur Nutzung eine technische Voraussetzung darstellt. Den verschiedenen Nutzungsszenarien für Browser sollte daher durch zentrale Regulierung kein Riegel vorgeschoben werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit Browser als Gatekeeper für die Bereitstellung von Onlinediensten fungieren, oder ob darüber hinaus auch weitere Anwendungen wie Applikationen bspw. für Smartphones berücksichtigt werden müssten. eco spricht sich gegen die pauschale Aufnahme einer Regelung zur Regulierung von Browsern aus. Gleichzeitig sollte berücksichtigt bleiben, dass eine mögliche Schlüsselfunktion, die Software und auch Browser unter Umständen einnehmen können, nicht dazu führt, dass eine Einwilligung in die Verwendung von Daten nicht mehr möglich oder wirkungslos ist. Hier bedarf es einer weiteren Klärung, inwieweit der Zugang zu Nutzerdaten, für die eine entsprechende Einwilligung vorliegt, im Einklang mit datenschutzrechtlichen Maßgaben möglich gemacht werden kann.

3. *Das Bundesministerium des Innern spricht sich für die Aufnahme eine Regelung zum Ausschluss der Rufnummerunterdrückung für im Einzelfall festgelegte zentrale Rufnummern von Strafverfolgungsbehörden aus, um z. B. bei Anschlagsdrohungen oder erweiterter Suizidankündigung den Anschlussinhaber ermitteln zu können.*

eco hält das Ansinnen des BMI für grundsätzlich nachvollziehbar. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass die hier vorgeschlagene Regelung problematisch ist, bspw. wenn ein Zeuge einer Straftat anonym bleiben möchte und sich an die Polizei wendet. Der durch die vom BMI angestrebte Regelung zu erwartende Nutzen wird durch die Risiken und Probleme, die diese Regelung aufwirft, konterkariert. Zudem besteht schon jetzt für Ermittlungsbehörden die Möglichkeit, im Bedarfsfall Anschlussstellen zu ermitteln, was bei erkennbarer Gefahr im Verzug auch recht zügig erfolgen kann. Die angeregte Regelung ist aus der Sicht von eco nicht sachgerecht und daher abzulehnen.

4. *Das Telemediengesetz (TMG) sieht in § 13 Abs. 6 derzeit vor, dass Diensteanbieter die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonymen zu ermöglichen haben, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Eine Übernahme dieser Regelung ist in § 19 Abs. 2 TTDSG-Entwurf vorgesehen.*

eco hält den gewählten Ansatz mit Blick auf die geltenden Datenschutzregelungen für sinnvoll und plädiert dafür, diese



Regelung im Gesetz ausdrücklich beizubehalten. Dies sollte insbesondere vor dem Hintergrund laufender Debatten um eine Identifizierungspflicht von Nutzerinnen und Nutzer für Anbieter von Diensten, wie sie bspw. die Innenministerkonferenz gefordert hat, als wichtiges klarstellendes Element gesehen werden. Regierungen sollten nicht die Möglichkeit haben, ihre Bürger auszuforschen und Profile von ihnen bilden zu können. Dies würde das Vertrauen in Telemediendienste nachhaltig untergraben und so einer Digitalisierung im Wege stehen.

Mehr noch wäre eine solche Identifizierungspflicht ein grundlegender Paradigmenwechsel im Umgang mit digitalen Medien, der in Europa in dieser Form derzeit nicht existiert. Der Vorschlag der Innenministerkonferenz läuft daher auf eine Abschaffung der pseudonymen Nutzung von Online-Diensten hinaus.

Zudem würde eine Regelung zur Identifizierung von Nutzern die Betreiber von entsprechenden Diensten vor erheblichen, zusätzlichen administrativen Aufwand stellen, da entsprechende Systeme zur Verifizierung der Identität eingeführt werden müssten. Diese zusätzliche Belastung würde sich für entsprechende Dienste nachteilig auswirken.

## **Zu den Regelungen des TTDSG im Einzelnen**

### **Zu § 1: Anwendungsbereich des Gesetzes**

Der § 1 (4) des Gesetzes besagt, dass alle Telemediendienste betroffen unter die Regulierung des TTDSG fallen, wenn sie in Deutschland ihren Hauptsitz oder eine Niederlassung haben oder an der Erbringung von Dienstleistungen mitwirken. Aus der Formulierung wird nicht ersichtlich, inwieweit die Grundsätze der e-Commerce Richtlinie entsprechende Anwendung finden. Eine Klarstellung, inwieweit Unternehmen in anderen EU-Mitgliedsstaaten unmittelbar unter den Anwendungsbereich des TTDSG fallen, wäre in diesem Falle wünschenswert.

### **Zu § 4: Rechte des Erben des Endnutzers und anderer berechtigter Personen**

Die Klarstellung zu den Möglichkeiten für Erben oder anderweitig berechnigte Personen, entsprechende Offenlegung zu erhalten ist aus Sicht der Internetwirtschaft eine sinnvolle und nachvollziehbare Regelung und wird in dieser Form befürwortet.



## **Zu § 6 Nachrichtenübermittlung mit Zwischenspeicherung**

In Verlängerung der Regelungen des Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (EKEK) und dessen nationaler Umsetzung im TKG sind von den Regelungen für elektronische Kommunikationsdienste bzw. Telekommunikationsdienste auch so genannte OTT-1 Dienste betroffen. Diese arbeiten oft grundlegend anders als klassische Telefonnetzbetreiber. Dienste im OTT-Bereich sind häufig cloudbasierte Dienste, in denen der Provider Kommunikationsinhalte für den Kunden verwaltet, bspw. bei IMAP-Postfächern oder Messengerdiensten. Hier sollte aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt werden, diese Form der Speicherung tatsächlich einer Zwischenspeicherung i.S.v. TTDSG-Entwurf § 6 entspricht.

Aus Sicht von eco wäre daher eine Ergänzung des Passus sinnvoll, so dass auch vom Diensteanbieter beauftragte Einrichtungen (Auftragsdatenverarbeiter) zur Zwischenspeicherung der Daten berechtigt sein können, und dass die hier getroffenen Regelungen einer Speicherung und Verwaltung von Kommunikationsinhalten im Auftrag der Nutzer nicht entgegensteht. Wünschenswert wäre zudem eine Klarstellung, inwieweit die in § 6 (1) genannten Ziffern 1-3 kumulativ zu verstehen sind. Die bisherige Regelung hat dies nicht so gehandhabt. Die nunmehr vorliegende Formulierung lässt anderes vermuten. eco plädiert dafür, die bisherigen Regelungen beizubehalten.

## **Zu § 9 Verarbeitung von Verkehrsdaten**

Die Begrenzung der Verwendungszwecke zur Verarbeitung von Verkehrsdaten wird durch die Regelungen des EKEK zukünftig auch auf Anbieter von OTT-1 Dienste ausgeweitet. eco erachtet diese Einschränkung als nachvollziehbar.

## **Zu § 10 Entgeltermittlung und Entgeltabrechnung**

Die Regelung greift die bestehenden Maßgaben des § 97 des TKG auf. Allerdings soll die Möglichkeit für Anbieter, die Anschrift des Teilnehmers oder Rechnungsempfängers, die Art des Anschlusses, die Zahl der im Abrechnungszeitraum einer planmäßigen Entgeltabrechnung insgesamt aufgetretenen Entgelteinheiten, die übermittelten Datenmengen, das insgesamt zu entrichtende Entgelt sowie sonstige für die Entgeltabrechnung erhebliche Umstände wie Vorschusszahlungen, Zahlungen mit Buchungsdatum, Zahlungsrückstände, Mahnungen, durchgeführte und aufgehobene Anschlusssperren, eingereichte und bearbeitete Reklamationen, beantragte und genehmigte Stundungen, Ratenzahlungen und Sicherheitsleistungen zu erheben, entfallen. Diese Schlechterstellung von Anbietern von Telekommunikationsdiensten ist nach Ansicht des eco



nicht nachvollziehbar. eco spricht sich dafür aus, diese Aspekte wieder in das Gesetz mit aufzunehmen oder anderweitig klarstellen, dass die Verarbeitung dieser Daten im Rahmen der Entgeltermittlung weiterhin zulässig ist.

Zudem führt § 10 (2) Satz 3 TTDSG-Entwurf einen bereits jetzt bestehenden Mischstand fort. Die für die Berechnung zulässigen und notwendigen Verkehrsdaten dürfen Anbieter bis zu sechs Monate nach Versendung der Rechnung speichern. Erhebt innerhalb dieser sechs Monate der vertraglich verbundene Endnutzer keine Einwendungen gegen die Rechnung, sind diese Verkehrsdaten unverzüglich zu löschen. Das führt zu Beweisproblemen, wenn der Endnutzer nach sechs Monaten Einwendungen erhebt. Die hierzu ergangene und ständige Rechtsprechung besagt, dass der Anbieter das Bestehen seiner Forderung ohne diese Verkehrsdaten nicht beweisen kann. Hier wäre eine gesetzliche Klarstellung dahingehend angebracht, dass Unternehmen zukünftig keine Nachteile durch gesetzeskonformes Verhalten entstehen.

Gleichzeitig hat die bisherige Praxis gezeigt, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Frist von 6 Monaten im Geschäftskundensegment oftmals zu kurz bemessen sein kann, um entsprechende Fragen der Abrechnung zu klären. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber die Regelungen zur Entgeltermittlung und Entgeltabrechnung konsistent und rechtssicher ausgestalten würde und damit gewährleistet ist, dass Unternehmen Daten für Zwecke der Entgeltermittlung und die ordnungsgemäße Abrechnung verarbeiten dürfen.

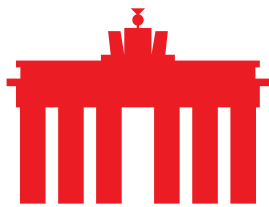
### **Zu § 12 Störungen von Telekommunikationsanlagen und Missbrauch von Telekommunikationsdiensten**

eco befürwortet die Regelungen zum Vorgehen gegen Störungen und den Missbrauch von Telekommunikationsdiensten grundsätzlich. Allerdings sieht eco das Problem, dass in § 12 (2) TTDSG-Entwurf eine Berichtspflicht an die zuständige Aufsichtsbehörde vorgesehen ist. Nach Ansicht des eco wäre hier eine Konkretisierung dahingehend wünschenswert, dass die Aufsichtsbehörde im Gesetz konkret benannt wird.

### **Zu § 17 Endnutzerverzeichnisse**

Die in dem Entwurf vorgeschlagene Neuregelungen zu Endnutzerverzeichnissen ist aus Sicht der Internetwirtschaft problematisch.

§ 17 (1) TTDSG-Entwurf schafft die Unterscheidung zwischen Basisdaten und Zusatzdaten (Beruf, Branche, Art des Anschlusses) ab. Letztere dienen in der Regel meist werblichen Zwecken und waren bisher dementsprechend



entgeltpflichtig. Diese Unterscheidung sollte auch im Lichte entsprechender Gerichtsurteile vor dem Bundesverwaltungsgericht aufrechterhalten werden. §17 (2) TTDSG-Entwurf führt eine Verpflichtung für die Anbieter von rufnummernabhängigen elektronischen Kommunikationsdiensten ein. Sie müssen Endnutzer unentgeltlich darüber informieren, dass die Aufnahme ihrer Rufnummer, ihrer Namen, ihrer Vornamen und ihrer Anschrift in gedruckten oder elektronischen Verzeichnissen möglich ist, die der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglich sind. Das gilt auch für weitere Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Verzeichnisse aufgrund von Suchfunktionen. Diese Verpflichtung und deren damit einhergehende Dokumentation verursacht Anbietern von rufnummernunabhängigen elektronischen Kommunikationsdiensten zusätzlichen bürokratischen Aufwand, ohne, dass dieser Informationspflicht ein sinnvoller Mehrwert gegenübersteht.

Die ebenfalls neue Verpflichtung gem. § 17 (3) Satz 2 TTDSG-Entwurf ist nach Auffassung des eco abzulehnen. Danach müssen Anbieter einen unrichtigen Eintrag in Endnutzerverzeichnissen im Auftrag der Endnutzer berichtigen. Aus der Sicht des eco sind diese Anbieter der falsche Adressat für diesen Anspruch. Der Anspruch sollte sich gegen die Anbieter von Endnutzerverzeichnissen richten, da dort die unrichtigen Angaben verortet und dementsprechend auch zu berichtigen sind. Vielmehr sollte klargestellt werden, dass Anbieter von Auskunftsverzeichnissen dazu verpflichtet sind, die ihnen auf Grundlage dieses Gesetzes übermittelten Daten auch entsprechend zu veröffentlichen.

### **Zu § 19 Technische und organisatorische Vorkehrungen**

Die in dem Entwurf vorgesehenen neuen Regelungen zu Verpflichtungen für Anbieter von Telemediendiensten sind aus der Sicht von eco nachvollziehbar und verhältnismäßig. Positiv hervorzuheben ist, dass Telemediendienste auch weiterhin im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten pseudonym oder anonym angeboten werden können müssen. eco sieht in dieser Regelung einen zentralen Faktor für die Vertrauenswürdigkeit digitaler Dienste und spricht sich wie bereits in der Frage 4 zum Ausdruck gebracht ausdrücklich dafür aus, diese weiter beizubehalten.

### **Zu § 21 Verarbeitung zum Zweck der Auskunftserteilung und Auskunftsverfahren**

Derzeit kann in Ermangelung eines entsprechenden Gesetzestextes hierzu keine Aussage getroffen werden. eco verweist in diesem Kontext auf seine [Stellungnahme zum entsprechenden Gesetzentwurf](#).



## **Zu § 22 Einwilligung bei Endeinrichtungen**

Mit der Regelung zur Einwilligung für die Speicherung und den Abruf von Informationen auf Endeinrichtungen von Nutzern werden die Vorgaben der e-Privacy Richtlinie aus dem Jahr 2002 bzw. 2009 nachvollzogen. eco hält diese Umsetzung europäischer Maßgaben für nachvollziehbar. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass darüber hinaus eine zusätzliche Konkretisierung dieser Regelung sinnvoll wäre. So wäre bspw. durch die Verpflichtung zur Bereitstellung von Updates, wie sie jüngst im Kabinett im Rahmen einer Überarbeitung des Kaufrechts verabschiedet worden ist, eine entsprechende Klarstellung, dass die Speicherung oder der Abruf von Informationen für die Umsetzung anderer gesetzlicher Verpflichtungen oder zur Vertragserfüllung neben den Maßgaben des TTDSG in Anlehnung an die DSGVO ebenfalls zulässig ist. Auch sollten weitere Aspekte wie Betrugsprävention, Informationssicherheit oder die grundsätzliche Ermöglichung eines Angebots mit einbezogen werden. eco plädiert vor diesem Hintergrund für eine weitere Präzisierung des Begriffs der unbedingten Erforderlichkeit.

Wünschenswert wäre zudem eine Konkretisierung des Begriffs „Information“, so dass Unternehmen bei Softwareupdates oder der Bereitstellung von Diensten auch jenseits der Datenschutzgrundverordnung mit ihren rechtlichen Möglichkeiten und den Leistungen, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind, Rechtssicherheit genießen.

## **Zu § 25 Zuständigkeit, Aufgaben und Befugnisse der oder des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

Für Telekommunikationsdienste sieht eco bei § 25 die damit verbundene Fragestellung, inwieweit die Zuständigkeit des BfDI mit der Aufsichtsfunktion der Bundesnetzagentur in Konflikt treten könnte und so zu Rechtsunsicherheit bei Unternehmen führen könnte bspw. in § 12 (2) TTDSG-Entwurf.

### **Fazit:**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf setzt die Bundesregierung Datenschutzregeln für den Bereich der Telemedien und der Telekommunikation in Deutschland um. Der überwiegende Anteil der mit dem Entwurf vorgeschlagenen Regelungen entstammt bestehenden Gesetzen, übernimmt diese und führt sie stringent in einem Gesetz zusammen. Dies gilt insbesondere auch für die Regelungen zur anonymen und pseudonymen Nutzung von Telemedien, die derzeit noch umstritten ist. eco spricht sich hier für eine Beibehaltung der bestehenden Regelungen aus, da er die Möglichkeit zur anonymen und pseudonymen Nutzung von Telemediendiensten als einen wichtigen Faktor für das Vertrauen in diese





Dienste erachtet. Regelungen, die dieses Vertrauen untergraben, sollten daher dringend vermieden werden.

Herausforderungen aus dem neuen Gesetz ergeben sich für die Internetwirtschaft aus der Ausweitung der Regulierung von Telekommunikationsdiensten auf OTT-1 Dienste. Diese sind jedoch nicht ursächlich im TTDSG-Entwurf zu verorten, sondern basieren auf den europäischen Vorgaben des EKEK, so dass hierzu auf weitere Ausführungen verzichtet wird. Entscheidend für das Gesetz wird die derzeit noch nicht getroffene Regelung zur Bestandsdatenauskunft sein. eco behält sich eine entsprechende Kommentierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren vor.

---

### **Über eco**

Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.