

# Referentenentwurf

## des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr

### **Verordnung zur Regelung eines nutzerfreundlichen und wettbewerbskonformen Verfahrens zur Einwilligungsverwaltung, zur Anerkennung von Diensten und zu technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 26 Absatz 2 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz**

(Einwilligungsverwaltungs-Verordnung – EinwVO)

#### **A. Problem und Ziel**

In § 26 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG) wurde ein Rechtsrahmen für die Anerkennung von Diensten geschaffen, die nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren zur Einholung und Verwaltung der nach § 25 Absatz 1 TTDSG erforderlichen Einwilligung in das Speichern von Informationen auf Endeinrichtungen der Endnutzer oder in den Abruf von Informationen, die bereits auf Endeinrichtungen gespeichert sind, ermöglichen. Unabhängige Dienste zur Einwilligungsverwaltung sollen es den Endnutzern unter Mitwirkung von Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet (in der Regel Browser) und der verantwortlichen Telemedienanbieter ermöglichen, über die erforderliche Einwilligung in den Zugriff auf ihre Endeinrichtungen durch Dritte in informierter Weise zu entscheiden. Vor allem geht es dabei um die Einwilligung in Cookies oder ähnliche Technologien, die von Telemedienanbietern zum Zwecke der Auspielung von Werbung eingesetzt werden. Ziel ist die Überwindung der derzeitigen Praxis der Telemedienanbieter, die einzelnen Einwilligungen bei jedem Besuch der Webseite mittels sog. Einwilligungs-Cookie-Banner einzuholen. Diese Praxis überfordert die meisten Endnutzer. Durch die Einbindung anerkannter Dienste zur Einwilligungsverwaltung soll für die Endnutzer eine anwenderfreundliche Alternative zur bisherigen Praxis geschaffen und die Endnutzer von vielen Einzelentscheidungen entlastet werden. § 26 Absatz 2 TTDSG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung Anforderungen an das nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren der Einwilligungsverwaltung und technische Anwendungen, an das Verfahren der Anerkennung von Diensten der Einwilligungsverwaltung und die technischen und organisatorischen Anforderungen an Browser-Software und Telemedienanbieter zur Befolgung von Endnutzer-Einstellungen und Berücksichtigung von anerkannten Diensten zu regeln. Mit dieser Verordnung soll diese Ermächtigung umgesetzt werden.

#### **B. Lösung**

Die Einw-VO enthält die Anforderungen, bei deren Einhaltung die Erteilung einer wirksamen Einwilligung in das Speichern von Informationen auf Endeinrichtungen sowie in den Abruf von Informationen, die auf Endeinrichtungen gespeichert sind, in nutzerfreundlicher und wettbewerbskonformer Weise möglich ist. Damit können wiederholende Aufforderungen zur Erteilung von Einwilligungen insbesondere beim Besuch von Webseiten und die damit verbundene Belastung der Endnutzer vermieden werden. Zugleich wird sichergestellt, dass Telemedienanbieter, die im Rahmen ihrer Geschäftsmodelle Einwilligungen benötigen, diese durch Dienste zur Einwilligungsverwaltung auch wirksam und nachweisbar erhalten können und nicht diskriminiert werden.

## C. Alternativen

Keine. § 26 TTDSG sieht die Festlegung von einheitlichen und rechtssicheren technischen und organisatorischen Anforderungen an ein nutzerfreundliches und wettbewerbskonformes Einwilligungsverfahren im Wege einer Rechtsverordnung vor, um die derzeitige Praxis der Einholung von Einwilligungen mittels ständiger Nachfragen nach Einwilligung zu überwinden.

## D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

## E. Erfüllungsaufwand

### E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

### E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein unmittelbarer Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Die Verordnung bietet eine Architektur an, die eine wirksame, nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Einwilligungsverwaltung ermöglicht. Die Umsetzung der in der Verordnung geregelten Anforderungen durch anerkannte Dienste, durch Hersteller von Browsersoftware und durch Telemedienanbieter kann allerdings mit Aufwand verbunden sein, der jedoch den bisherigen Aufwand der Einwilligungsverwaltung ersetzen kann. Genaue Daten zum Aufwand der Wirtschaft können gegebenenfalls erst im Rahmen der Evaluierung der Wirksamkeit der Verordnung gemäß § 26 Absatz 3 TTDSG ermittelt werden.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine (s.o).

### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht Erfüllungsaufwand im Hinblick auf die Anerkennung von Diensten der Einwilligungsverwaltung durch die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, in welchem Umfang sich Dienste der Einwilligungsverwaltung entwickeln und Anträge auf Anerkennung zukünftig gestellt werden, *so dass der Erfüllungsaufwand derzeit nur schwer darstellbar ist.* **M. d. B. UM ERGÄNZUNG DURCH BfDI** Die Auswirkung der Verordnung auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung wird im Rahmen der Evaluierung der Wirksamkeit der Verordnung gemäß § 26 Absatz 3 TTDSG ermittelt.

## F. Weitere Kosten

Weitere Kosten, insbesondere sonstige Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

# **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr**

## **Verordnung zur Regelung eines nutzerfreundlichen und wettbewerbskonformen Verfahrens zur Einwilligungsverwaltung, zur Anerkennung von Diensten und zu technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 26 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG)**

### **(Einwilligungsverwaltungs-Verordnung – EinwVO)**

#### **Vom ...**

Auf Grund des § 26 Absatz 2 des Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1982) verordnet die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates:

#### **Teil 1**

#### **Allgemeine Vorschriften**

##### **§ 1**

#### **Anwendungsbereich der Verordnung**

(1) Diese Verordnung regelt

1. die Anforderungen an das nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren und technische Anwendungen zur Einholung und Verwaltung der gemäß § 25 Absatz 1 TTDSG erforderlichen Einwilligung des Endnutzers in die Speicherung von Informationen in der Endeinrichtung des Endnutzers oder in den Zugriff auf Informationen, die bereits in der Endeinrichtung gespeichert sind,
2. die Anforderungen an das Verfahren der Anerkennung von Diensten zur Verwaltung von nach § 25 TTDSG zu erteilenden Einwilligungen, insbesondere
  - a) den erforderlichen Inhalt des Antrags auf Anerkennung,
  - b) den Inhalt des Sicherheitskonzepts nach § 26 Absatz 1 Nummer 4 TTDSG und
  - c) die für die Anerkennung zuständige unabhängige Stelle,
3. die technischen und organisatorischen Maßnahmen, dass
  - a) Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet Einstellungen der Endnutzer hinsichtlich der Einwilligung nach § 25 Absatz 1 TTDSG befolgt und die Einbindung von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung berücksichtigt und
  - b) Anbieter von Telemedien bei der Verwaltung der von Endnutzern erteilten Einwilligung die Einbindung von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung und Einstellungen durch die Endnutzer berücksichtigen.

(2) Die Verordnung gilt für alle Unternehmen und Personen, die im Geltungsbereich dieser Verordnung einen Dienst zur Einwilligungsverwaltung erbringen und für Telemedienanbieter sowie für Software zum Darstellen und Abrufen von Informationen aus dem Internet. Anerkennungsfähig im Sinne dieser Verordnung sind alle innerhalb der Europäischen Union niedergelassenen Dienste zur Einwilligungsverwaltung, die die Voraussetzungen des Teil 2 dieser Verordnung erfüllen und einen Antrag nach § 6 gestellt haben.

## § 2

### **Begriffsbestimmungen**

(1) Im Sinne dieser Verordnung ist ein „anerkannter Dienst zur Einwilligungsverwaltung“ ein Dienst oder eine technische Anwendung, die es Endnutzern ermöglicht, Einwilligungen in das Speichern und den Zugriff auf Informationen auf ihren Endeinrichtungen zu erteilen und zu verwalten und die durch eine zuständige Stelle gemäß dieser Verordnung oder durch eine unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörde in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union anerkannt ist.

(2) Die Begriffsbestimmungen des § 2 TTDSG finden Anwendung.

## Teil 2

### **Anforderungen an nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren und technische Anwendungen zur Einholung und Verwaltung der Einwilligung durch anerkannte Dienste**

## § 3

### **Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit**

(1) Ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung soll Verfahren anbieten,

1. die es dem Endnutzer ermöglichen, eine den Anforderungen der Verordnung (EU) 2016/679 entsprechende Einwilligung in das Speichern und den Zugriff auf Informationen auf seiner Endeinrichtung gegenüber Telemedienanbietern in einfacher Weise erklären oder ablehnen und verwalten zu können, und
2. die die dafür erforderliche technische und organisatorische Zusammenarbeit gemäß Absatz 2 mit verantwortlichen Telemedienanbietern, die die Einwilligung nachfragen, gewährleisten.

(2) Ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung stellt sicher, dass der Endnutzer bei Erteilung oder Ablehnung der Einwilligung Kenntnis über die von Telemedienanbieter nach Verordnung EU 2016/679 bereitzustellenden Informationen für eine wirksame Einwilligung nehmen kann. Dazu kann der Dienst zur Einwilligungsverwaltung insbesondere eine Plattform, auf der Telemedienanbieter die Informationen für die gewünschten Einwilligungen nach § 25 TTDSG abrufbar halten, eine technische Schnittstelle oder eine sonstige Verknüpfung zu den Informationen bei den Telemedienanbietern bereitstellen.

(3) Eine nutzerfreundliche Einwilligungsverwaltung nach Absatz 1 Nummer 1 liegt vor, wenn

1. die Verfahren zur Einholung und Erteilung der Einwilligung transparent gestaltet und für den Endnutzer einfach bedienbar sind,
2. keine Voreinstellungen zu den Einwilligungsabfragen getroffen werden und die Ausgestaltung und der Text der Einwilligungsabfrage so erfolgt, dass der Endnutzer über die Einwilligung entscheiden kann, ohne durch die Ausgestaltung in eine bestimmte Richtung beeinflusst zu sein,
3. Endnutzer ihre Einstellungen zu den hinterlegten Einwilligungen jederzeit einsehen und verändern können,
4. der Widerruf der Einwilligung jederzeit und ebenso einfach möglich ist wie deren Erteilung,
5. Endnutzer nach Ablauf einer angemessenen Frist, spätestens aber nach sechs Monaten, an die Einstellungen zur Einwilligung erinnert werden und zu deren Überprüfung aufgefordert werden,
6. den Endnutzern beim Starten der Internetzugangsoftware kenntlich gemacht wird, dass ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung aktiviert ist und Einwilligungen nach § 25 TTDSG gemäß den gespeicherten Voreinstellungen erteilt werden.

(4) Eine nutzerfreundliche Einwilligungsverwaltung soll unbeschadet des Absatzes 2 ermöglichen, dass

1. der Endnutzer generelle Einwilligungen geordnet nach Kategorien für bestimmte Zugriffe auf Endeinrichtungen und Gruppen von Telemedienanbietern erteilen kann,
2. der Endnutzer bestimmen kann, für welche Zugriffe auf seine Endeinrichtungen sowie für welche Gruppen von Telemedienanbietern er generell keine Einwilligung erteilt.

(5) Für den Fall einer Einwilligung geordnet nach Kategorien nach Absatz 4 Nummer 1 muss der Endnutzer über den Inhalt der Kategorie in verständlicher Weise aufgeklärt werden. Es muss dem Endnutzer zudem möglich sein, Kenntnis über die der jeweiligen Kategorie zugeordneten Telemediendienste zu erhalten und einzelne Telemediendienste oder Arten des Zugriffs auf das Endgerät von der Erteilung der Einwilligung in der jeweiligen Kategorie auszunehmen. Für den Fall der generellen Ablehnung bestimmter Einwilligungsanfragen nach Absatz 4 Nummer 2 bleibt die Möglichkeit des Endnutzers unberührt, für einzelne Telemedien eine Einwilligung in den Zugriff auf die Endeinrichtung des Nutzers zu erteilen.

## § 4

### **Anforderungen an die Wettbewerbskonformität**

(1) Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung gewährleistet, dass jeder Telemedienanbieter die für seine rechtmäßigen Geschäftsmodelle benötigten Einwilligungen nach § 25 Absatz 1 TTDSG über den Dienst abfragen kann und ihm die erteilten Einwilligungen übermittelt werden.

(2) Das Einwilligungsverfahren im Wege eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung darf keine Präferenz bestimmter Geschäftsmodelle oder bestimmter Telemedienanbieter erkennen lassen. Dazu sorgt der Dienst zur Einwilligungsverwaltung für ein gleichgestaltetes Erscheinungsbild der Einwilligungsabfrage und der dafür erforderlichen Informationen.

(3) Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung soll gewährleisten, dass der Endnutzer seine hinterlegten Einstellungen zu den Einwilligungsabfragen jederzeit einfach auf andere Dienste zur Einwilligungsverwaltung übertragen kann.

## § 5

### **Anforderungen an technische Anwendungen**

(1) Als Dienst zur Einwilligungsverwaltung können alle technischen Verfahren und sonstige Anwendungen anerkannt werden, durch die die Anforderungen des § 3 und § 4 umgesetzt werden.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 muss ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung technisch sicherstellen, dass Telemediendienste und die hierfür relevante Software zum Abrufen und Darstellen von Inhalten aus dem Internet beim Aufruf einer Webseite erkennen können, dass der Endnutzer einen Dienst zur Einwilligungsverwaltung nutzt. Der Dienst muss die Informationen über die Voreinstellungen zur Einwilligung der Endnutzer so bereitstellen, dass Telemediendienste auf diese zugreifen können.

(3) Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann im Benehmen mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik erforderliche technische Richtlinien festlegen, um zu gewährleisten, dass die durch den Dienst zur Einwilligungsverwaltung übermittelten Informationen der Endnutzer von anderen Diensten berücksichtigt werden.

## Teil 3

### **Anforderungen an das Verfahren der Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung**

## § 6

### **Erforderlicher Inhalt des Antrags auf Anerkennung eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung**

(1) Ein wirksamer Antrag auf Anerkennung eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung kann schriftlich oder in elektronischer Form bei der nach § 8 zuständigen Stelle gestellt werden und muss folgende Angaben enthalten:

1. den Namen des Anbieters des Dienstes zur Einwilligungsverwaltung,
2. den Rechtsstatus, die Rechtsform und die Registernummer des Anbieters, sofern dieser im Handelsregister oder einem anderen vergleichbaren öffentlichen Register eingetragen ist,
3. die Anschrift der Hauptniederlassung des Anbieters,
4. Angaben zur elektronischen Abrufbarkeit von Informationen über den Anbieter und seine Tätigkeiten,
5. die Kontaktpersonen und Kontaktangaben des Anbieters,

6. eine Beschreibung des Dienstes, den der Anbieter zu erbringen beabsichtigt unter Berücksichtigung der Funktionen, aus der sich insbesondere die Erfüllung der in den §§ 4 bis 5 geregelten Anforderungen ergibt,
7. Angaben zur organisatorischen Struktur des Anbieters des anzuerkennenden Dienstes, aus denen sich ergibt, dass der Anbieter kein wirtschaftliches Eigeninteresse an der Erteilung der Einwilligung durch den Endnutzer und an den verwalteten Daten hat und unabhängig von Unternehmen ist, die ein solches Interesse haben können,
8. das Datum der Aufnahme der Tätigkeit,
9. andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen der Anbieter seine Dienste zu erbringen beabsichtigt.

(2) Dem Antrag sind beizufügen:

1. die Erklärung des Anbieters des anzuerkennenden Dienstes, dass durch den Anbieter personenbezogene Daten der den Dienst nutzenden Endnutzer und die Informationen über deren Einwilligungsentscheidungen für keine anderen Zwecke als die Einwilligungsverwaltung verarbeitet werden und
2. ein Sicherheitskonzept gemäß den in § 7 niedergelegten Anforderungen.

(3) Die für die Anerkennung zuständige Stelle kann zur Vereinfachung des Verfahrens eine Vorlage für die Antragsstellung erstellen, die sie zu veröffentlichen hat.

## § 7

### **Sicherheitskonzept**

(1) Das Sicherheitskonzept muss eine Bewertung der Qualität und Zuverlässigkeit des Dienstes und der technischen Anwendungen ermöglichen und aus ihm muss sich ergeben, dass der Dienst sowohl technisch als auch organisatorisch die rechtlichen Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit, die sich insbesondere aus der Verordnung (EU) 2016/679 ergeben, erfüllt.

(2) Das Sicherheitskonzept muss zumindest folgende Angaben enthalten:

1. die Beschreibung der Daten, die durch den Dienst erhoben, gespeichert oder verarbeitet werden,
2. die Festlegung des Speicherorts,
3. die Beschreibung des Verarbeitungszwecks ausschließlich für die Funktionen des Dienstes zur Einwilligungsverwaltung,
4. die Einstufung der Daten nach Datenkategorien,
5. die Festlegung eines Verfahrens, um Risiken für Netzwerke, den Dienst und die Verarbeitung personenbezogener Daten zu erkennen,
6. die Festlegung des Schutzbedarfs und
7. die Beschreibung des Schutzniveaus dahingehend, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen getroffen werden,
  - a) um die personenbezogenen Daten vor unbefugten Zugriffen zu schützen,

- b) um die Verfügbarkeit der personenbezogenen Daten und den Zugang zu ihnen zu gewährleisten und
- c) um die Sicherheit, Integrität und Verfügbarkeit des angebotenen Dienstes und der Systeme zu gewährleisten.

(3) Sofern sich die dem Sicherheitskonzept zugrundeliegende Gegebenheiten ändern, hat der Dienst zur Einwilligungsverwaltung das Konzept anzupassen und es der für die Anerkennung zuständige Stelle nach § 8 unter Hinweis auf die Änderungen erneut vorzulegen.

## § 8

### **Zuständigkeit für die Anerkennung, Register und Widerruf der Anerkennung**

(1) Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist die für die Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung zuständige unabhängige Stelle.

(2) Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann ein öffentliches Register führen, in dem er die anerkannten Dienste zur Einwilligungsverwaltung aufführt.

(3) Die Anerkennung soll widerrufen werden, wenn die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Kenntnis von Tatsachen erhält, wonach der Dienst zur Einwilligungsverwaltung die für die Anerkennung erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

## Teil 4

### **Technische und organisatorische Maßnahmen durch Software- und Telemedienanbieter**

## § 9

### **Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet**

(1) Nutzt der Endnutzer einen anerkannten Dienst zur Einwilligungsverwaltung, übermittelt ein dafür geeignetes Programm oder eine sonstige Anwendung ein Signal an die Endeinrichtung des Telemedienanbieters, das über die Nutzung des anerkannten Dienstes informiert und dem Telemedienanbieter Zugang zu den vom Endnutzer vorgenommenen Einstellungen zur Einwilligung verschafft.

(2) Die Übermittlung des Signals nach Absatz 1 erfolgt im Rahmen des Verbindungsaufbaus mit der Endeinrichtung des Telemedienanbieters.

(3) Ein geeignetes Programm oder eine sonstige Anwendung im Sinne von Absatz 1 kann die vom Endnutzer genutzte Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet sein oder eine zusätzliche Anwendung auf der Endeinrichtung des Endnutzers.



(4) Das Programm oder die sonstige Anwendung muss die Hinterlegung der Informationen durch den anerkannten Dienst zulassen. Es ist nicht befugt, die Informationen zu unterdrücken, zu verzögern oder sonst zu verändern.

## § 10

### **Anbieter von Telemedien**

(1) Anbieter von Telemedien, die nach § 25 Absatz 1 TTDSG eine Einwilligung benötigen, berücksichtigen die Einbindung von anerkannten Diensten durch folgende technische und organisatorische Maßnahmen:

1. Sie stellen sicher, dass die Endeinrichtung, von der aus das von Ihnen verantwortete Telemedienangebot abgerufen wird, das von der Endeinrichtung des Endnutzers übermittelte Signal gemäß § 9 registriert und speichert.
2. Sie prüfen in einem automatisierten Verfahren, ob im Wege der Nutzung eines anerkannten Dienstes die Einwilligung in einen vom Telemedienanbieter gewünschten Zugriff auf die Endeinrichtung erteilt oder abgelehnt wird.
3. Sie speichern die aus dem anerkannten Dienst abgerufene Einwilligung in den von ihnen gewünschten Zugriff auf die Endeinrichtung des Endnutzers.
4. Sie übermitteln an die Endeinrichtung, von der aus das Telemedienangebot abgerufen und gemeinsam mit dem Abruf ein Signal nach § 9 übermittelt wird, keine weitere Aufforderung zur Einwilligung in den Zugriff auf die Endeinrichtung.

(2) Der Telemedienanbieter kann den Endnutzer darauf hinweisen, dass die Bereitstellung des Telemediendienstes ganz oder teilweise durch Werbung finanziert wird, die die Speicherung von Informationen in der Endeinrichtung des Endnutzers oder einen Zugriff auf Informationen, die bereits in der Endeinrichtung gespeichert sind, für diese Zwecke notwendig macht. Der Telemedienanbieter kann den Endnutzer in diesem Fall bei einer über den Dienst zur Einwilligungsverwaltung erteilten Ablehnung der Einwilligung auf ein kostenpflichtiges Alternativangebot verweisen oder ihn zur Änderung seiner Voreinstellungen beim Dienst zu Einwilligungsverwaltung auffordern.

(3) Anbieter von Telemedien berücksichtigen alle auf dem Markt tätigen Dienste zur Einwilligungsverwaltung gleichermaßen und wirken nicht auf die Anwendung bestimmter Dienste durch den Endnutzer hin.

## § 11

### **Anforderungen an den Nachweis der Einwilligung**

Der Telemedienanbieter kann das Vorliegen einer wirksamen Einwilligung nachweisen, indem er darlegt, dass ihm die erforderliche Einwilligung über einen anerkannten Dienst zur Einwilligungsverwaltung übermittelt wurde und er dem anerkannten Dienst zur Einwilligung im Rahmen der nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 erforderlichen Zusammenarbeit, die Informationen bereitgestellt hat, die für eine wirksamen Einwilligung gemäß § 4 Nummer 11 Verordnung EU 2016/679 erforderlich sind.

## Teil 5

### Schlussbestimmungen

#### § 12

##### **Inkrafttreten**

Die Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundestag und der Bundesrat haben zugestimmt.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

Die Rechtsverordnung regelt die Anforderungen an das nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren und technische Anwendungen zur Einholung und Verwaltung der nach § 25 Absatz 1 TTDSG erforderlichen Einwilligung durch Dienste zur Einwilligungsverwaltung, das Verfahren zur Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung sowie die technischen und organisatorischen Anforderungen an Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet und an Telemedienanbieter zur Befolgung von Endnutzer-Einstellungen und Berücksichtigung von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung. Die Regelungen dienen der Umsetzung der Verordnungsermächtigung aus § 26 Absatz 2 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG). Ziel ist ein Regelungsrahmen für ein nutzerfreundliches und wettbewerbskonformes Einwilligungsverfahren als Alternative zur bisherigen Praxis der Telemedienanbieter, die erforderlichen Einwilligungen nach § 25 Absatz 1 TTDSG beim Endnutzer mittels Einwilligungsbanner einzuholen. Der Endnutzer soll durch die Einbindung von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung vom Treffen vieler Einzelentscheidungen entlastet werden. § 26 Absatz 1 regelt Anforderungen an Dienste zur Einwilligungsverwaltung, die erfüllt sein müssen, damit sie von einer unabhängigen Stelle anerkannt werden können. Im Übrigen wird auf die Begründung zum Gesetz zur Regelung des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien zu § 26 verwiesen (BT Drs. 19/29839, S. 68).

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Mit der vorliegenden Verordnung werden die Regelungsinhalte des § 26 Absatz 2 TTDSG konkretisiert und die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diensten geschaffen, die nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren zur Verwaltung der nach § 25 Absatz 1 zu erteilenden Einwilligung anbieten. Die Anerkennung solcher Dienste soll eine verlässliche und glaubwürdige Grundlage schaffen, damit Endnutzer solche Dienste nutzen und diesen ihre Einwilligung anvertrauen. Gleichzeitig werden Anforderungen an die Software zum Abrufen und Darstellen von Inhalten aus dem Internet und die Anbieter von Telemedien gestellt, damit sichergestellt wird, dass die über einen anerkannten Dienst abgegebenen Erklärungen zur Einwilligung auch bei den Telemedienanbietern ankommen, die sie nachfragen. Die Regelungen der Verordnung (EU) 2016/679 und der Richtlinie 2002/58/EG bleiben unberührt.

#### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Nach der auf der Verordnung (EU) 2016/679 und Richtlinie 2002/58/EG beruhenden Vorgabe in § 25 Absatz 1 TTDSG sind Zugriffe in Endeinrichtungen zu Werbezwecken grundsätzlich nur erlaubt, wenn der Endnutzer hierin eingewilligt hat. Das führt dazu, dass Endnutzer im Internet mit einer Vielzahl von Einwilligungsanfragen konfrontiert sind. Die Vielzahl der zu treffenden Einzelentscheidungen und die dabei nach der Verordnung (EU) 2016/679 bereitzustellenden Informationen durch die Telemedienanbieter überfordern die meisten Endnutzer, die häufig keine bewusste Entscheidung mehr treffen, sondern die Einwilligung ohne Weiteres erteilen. Dies entspricht nicht dem mit der informierten Einwilligung verfolgten Ziel des Gesetzgebers. Es ist zugleich schwieriger für Anbieter von Telemedien – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen – die Einwilligungen zu erlangen, die sie für die Finanzierung ihrer Geschäftsmodelle benötigen. § 26 TTDSG setzt deshalb auf ein alternatives System, das unter Einbindung von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung, Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet und

Anbieter von Telemedien nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren zur Einwilligung schafft. So soll eine bewusste Nutzerentscheidung in die Einwilligung von Cookies insbesondere mit Blick auf das damit verbundene Online-Tracking ermöglicht werden.

### **III. Alternativen**

Keine. § 26 TTDSG ist durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung umzusetzen.

### **IV. Regelungskompetenz**

Die Zuständigkeit der Bundesregierung zum Erlass der Rechtsverordnung ergibt sich aus § 26 Absatz 2 TTDSG.

### **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Die Regelungen des Verordnungsentwurfs sind mit der Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verfahren vereinbar. Ein nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 erforderliches Notifizierungsverfahren wurde durchgeführt.

### **VI. Regelungsfolgen**

Der Verordnungsentwurf wirkt sich vor allem dahingehend aus, dass den Endnutzern zukünftig ein alternatives Verfahren zur Erteilung oder Ablehnung von Einwilligungsanfragen nach § 25 Absatz 1 TTDSG durch Anbieter von Telemedien zur Verfügung stehen. Dies kann unter Umständen technische Anpassungen bei Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet und bei Anbietern von Telemedien verursachen. Unbeabsichtigte Nebenwirkungen sind nicht erkennbar.

#### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen sind nicht vorgesehen.

#### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Regeln oder Indikatoren der Nachhaltstrategie sind nicht betroffen.

#### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

#### **4. Erfüllungsaufwand**

Es entsteht kein unmittelbarer Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Die Verordnung bietet eine Architektur an, die eine wirksame, nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Einwilligungsverwaltung ermöglicht. Mittelbarer Erfüllungsaufwand kann sich unter Umständen für die Wirtschaft ergeben, wenn technische Anpassungen zur Umsetzung der in der EinwVO geregelten Anforderungen an Hersteller von Browsersoftware und an Telemedienanbieter notwendig ist. Dieser Aufwand kann jedoch den bisherigen Aufwand der Einwilligungsverwaltung ersetzen. Genaue Daten zum Aufwand der Wirtschaft können gegebenenfalls erst im Rahmen der Evaluierung der Wirksamkeit der Verordnung gemäß § 26 Absatz 3 TTDSG ermittelt werden.

Es entsteht Erfüllungsaufwand im Hinblick auf die Anerkennung von Diensten der Einwilligungsverwaltung durch die oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, in welchem Umfang sich Dienste der Einwilligungsverwaltung entwickeln und Anträge auf Anerkennung zukünftig gestellt werden, so dass der Erfüllungsaufwand derzeit nicht darstellbar ist. Die Auswirkung der Verordnung auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung wird im Rahmen der Evaluierung der Wirksamkeit der Verordnung gemäß § 26 Absatz 3 TTDSG ermittelt. Bis dahin soll diese Tätigkeit mit der bestehenden Mittelausstattung erfolgen. **HIER: BITTE UM ERGÄNZUNG DURCH BfDI**

## 5. Weitere Kosten

Weitere Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## 6. Weitere Regelungsfolgen

Der Verordnungsentwurf schafft einen Rechtsrahmen für ein nutzerfreundliches und wettbewerbskonformes Einwilligungsverfahren. Der Verordnungsentwurf hat keine gleichstellungspolitischen oder demografischen Auswirkungen.

## VII. Befristung; Evaluierung

Nach § 26 Absatz 3 TTDSG bewertet die Bundesregierung innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Einw-VO die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Errichtung nutzerfreundlicher und wettbewerbskonformer Einwilligungsverfahren und legt dazu einen Bericht an den Bundestag und den Bundesrat vor.

## B. Besonderer Teil

### Zu Teil 1 (Allgemeine Vorschriften)

Teil 1 regelt die allgemeinen Bestimmungen (Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen).

### Zu § 1 (Anwendungsbereich der Verordnung)

§ 1 regelt den Anwendungsbereich der Verordnung. Absatz 1 bestimmt die Anforderungen, die durch die Einw-VO geregelt werden sollen.

Absatz 2 erhält eine ausdrückliche Regelung des Anwendungsbereichs. Es gilt das Marktortprinzip, welches bereits durch die Verordnung (EU) VO 216/679 und das TTDSG begründet wurde. Die Regelung stellt außerdem klar, dass sich alle Diensteanbieter, die einen Sitz innerhalb der Europäischen Union haben, als Dienst zur Einwilligungsverwaltung nach § 6 Einw-VO anerkennen lassen können.

### Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

§ 2 regelt die für die Einw-VO relevanten Begriffsbestimmung eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung. Im Übrigen werden die vorhandenen Begriffsbestimmungen des TTDSG übernommen. Hierzu wird auf die Begründung zum Gesetz zur Regelung des

Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre und der Telekommunikation und bei Telemedien (BT Drs. 19/27441, S. 34) verwiesen.

## **Zu Teil 2 (Anforderungen an nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Verfahren und technische Anwendungen zur Einholung und Verwaltung der Einwilligung durch anerkannte Dienste)**

### **Zu § 3 (Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit)**

§ 3 stellt Anforderungen zur Umsetzung der Nutzerfreundlichkeit

#### **Zu Absatz 1**

§ 3 konkretisiert die Bestimmung eines nutzerfreundlichen Verfahrens. Nutzerfreundlich ist ein Verfahren, wenn es dem Endnutzer ermöglicht, in übersichtlicher Weise und mit möglichst wenigen Zwischenschritten eine den Anforderungen der Verordnung (EU) 2016/679 entsprechende Einwilligung in den Zugriff auf seine Endeinrichtung zu erteilen, abzulehnen und die Entscheidungen zur Einwilligung zu verwalten.

#### **Zu Nummer 1**

Nummer 1 setzt die Umsetzung der Erteilung, Ablehnung der Einwilligung sowie die Verwaltung der vom Nutzer getätigten Einwilligungseinstellungen in einfacher Weise voraus. Eine Umsetzung in einfacher Weise umfasst u. a. die digitale Barrierefreiheit, einen logischen Aufbau und Gestaltung sowie eine selbsterklärende Navigation auf den Endgeräten.

#### **Zu Nummer 2**

Nummer 2 fordert zur Umsetzung der Nutzerfreundlichkeit eine technisch und organisatorisch sichergestellte Zusammenarbeit zwischen Telemedien und Diensten zur Einwilligungsverwaltung.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 konkretisiert die Zusammenarbeitspflicht zwischen dem Dienst zur Einwilligungsverwaltung und dem Telemedienanbieter. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Endnutzer eine gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 wirksame Einwilligung für den bestimmten Fall abgeben können und diese auch gegenüber dem Telemedienanbieter wirksam ist, der sie benötigt. Hierfür müssen Endnutzer bei Erteilung der Einwilligung Kenntnis über den jeweiligen Telemediendienst und die jeweils angefragte Einwilligung in den Zugriff auf die Endeinrichtung sowie die hierfür vom jeweiligen Telemedienanbieter bereitzustellenden Informationen haben. Dies kann beispielsweise durch Bereitstellen einer offenen Plattform geschehen, in denen Telemedienanbieter die Einwilligungsabfragen und Einstellungen der Nutzer sowie die nach der Verordnung (EU) 2016/679 erforderlichen Informationen zur Einwilligung hinterlegen können. Andere Umsetzungsmöglichkeiten sind etwa technische Schnittstellen oder sonstige Verknüpfungen zwischen dem Dienst zur Einwilligungsverwaltung und dem Telemediendienst, die einen entsprechenden Informationsaustausch gewährleisten.

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 bestimmt die Mindestanforderungen an ein nutzerfreundliches Verfahren

#### **Zu Nummer 1**

Die Ausgestaltung und das Design der Benutzeroberfläche muss transparent und übersichtlich gestaltet sein. Dies kann in Anlehnung an Art. 12 Absatz 7 und Absatz 8 Verordnung

(EU) 2016/679 durch die Verwendung von Bildsymbolen oder Icons umgesetzt werden. Weiterhin sind die Texte in einfacher und klarer Sprache zu verfassen.

### **Zu Nummer 2**

Nummer 2 soll eine bewusste Benutzerentscheidung sicherstellen. Die Entscheidung der Endnutzer darf nicht durch den Einsatz verhaltensbeeinflussende Gestaltungselemente gesteuert werden. Dies umfasst den Einsatz sog. „dark patterns“, sowie sonstige Maßnahmen, die geeignet sind, typische Verhaltensweisen wie etwa die Ungeduld der Endnutzer auszunutzen. Die Entscheidung zur Erteilung oder Ablehnung der Einwilligung soll gleichberechtigt nebeneinanderstehen.

### **Zu Nummer 3**

Nummer 3 stellt sicher, dass den Endnutzern eine Verwaltung seiner hinterlegten Einwilligungseinstellungen möglich ist. Endnutzer müssen ihre Einwilligungseinstellungen für die jeweiligen Telemedienanbieter und Zugriffe auf das Endgerät unabhängig von der konkreten Zugriffssituation einsehen oder ändern können.

### **Zu Nummer 4**

Nummer 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass der Endnutzer das Recht hat, seine Einwilligung jederzeit zu widerrufen. Ihm steht dabei frei, ob und in welchem Umfang er einmal getätigte Einwilligungseinstellungen nachträglich widerrufen möchte. Der Widerruf muss so einfach wie die Erteilung sein und über dieselbe Benutzerschnittstelle erfolgen können. Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung soll über die Möglichkeit des Widerrufs informieren; es gilt entsprechend § 7 Absatz 3 S. 3 Verordnung (EU) 2016/679.

### **Zu Nummer 5**

Nummer 5 fordert mit Blick auf ein nutzerfreundliches Verfahren und um sicherzustellen, dass die Einwilligungsentscheidungen noch von dem aktuellen Willen des Endnutzers getragen werden, dass einmal erteilte Einwilligungen regelmäßig erneuert werden. Dies bedeutet, dass der Nutzer in einem regelmäßigen Zeitabstand an bestehende Einwilligungen erinnert und aufgefordert wird – wenn gewünscht – Einwilligungseinstellungen zu ändern. Der Erinnerungsfrist muss dabei so bemessen sein, dass die Endnutzer die Erinnerung aufgrund ihrer Häufigkeit nicht als störend empfinden, die Einstellungen zur Erinnerung aber auch nicht in Vergessenheit geraten. Die maximale Dauer der Einwilligung beträgt sechs Monate.

### **Zu Nummer 6**

Nummer 6 soll dem Endnutzer in Ergänzung zu Nummer 5 bewusst machen, dass von ihm getroffene Entscheidungen zur Einwilligung im Hintergrund der Kommunikation übermittelt werden.

### **Zu Absatz 4**

### **Zu Nummer 1**

Nummer 1 stellt eine Umsetzungsmöglichkeit für ein anwenderfreundliche Einwilligungsverwaltung. Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit und zur Begegnung der „Klickmüdigkeit“ der Endnutzer kann der Dienst zur Einwilligungsverwaltung, im Vorfeld einer Speicherung oder eines Abrufes von Informationen auf den Endgeräten für Nutzern für bestimmte Arten von Zugriffen auf das Endgerät (z.B. Werbecookies für Anbieter aus EU) oder bestimmte Gruppen von Telemedienangeboten (z.B. Digitalangebote von Zeitungen) generelle Einwilligungstypen generieren und die Einwilligungen gemeinsam abfragen. Der Vorteil eines solchen Systems liegt darin, dass der Endnutzer sich bei der initialen Festlegung der

Einwilligungsentscheidungen bewusst und in einem – gemessen am Medium Internet – zeitlich angemessenem Rahmen mit seinen Präferenzen auseinandersetzen kann. Eine verständige Entscheidung des Endnutzers auf einem generelleren Level der Einwilligungen kann die souveräne Entscheidung hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre stärken.

### **Zu Nummer 2**

Nummer 2 sieht die Möglichkeit von generellen Ablehnungen von Einwilligungsabfragen vor. Die Möglichkeit Einwilligungsabfragen zu bestimmten Arten von Zugriffen auf das Endgerät oder von bestimmten Gruppen von Telemedienangeboten generell abzulehnen, zielt darauf, den Endnutzer vor eine Vielzahl von Einzelklicks zu entlasten.

### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 ist eine Klarstellung, dass die Anforderungen der Verordnung (EU) 2016/679 hinsichtlich der Informiertheit der Endnutzerentscheidung auch bei Umsetzung genereller Formen von erteilten Einwilligungen gewahrt werden müssen. Etwa über die Möglichkeit einer Detailansicht oder der Anzeige auf einer unteren Schicht der Benutzerschnittstelle muss der Endnutzer die Möglichkeit haben, Kenntnis über die konkreten Verantwortlichen oder die Arten der Zugriffe auf die Endeinrichtungen zu erlangen. Gleichzeitig muss der Endnutzer auch weiterhin die Wahlfreiheit haben, einzelne Einwilligungen abzulehnen. Um eine Schlechterstellung einzelner Telemedienanbieter zu vermeiden und eine echte Auswahlentscheidung der Endnutzer zu gewährleisten, muss es den Endnutzern auch bei genereller Ablehnung ganzer Kategorien von Einwilligungen möglich sein, für einzelne Telemedienanbieter dieser Kategorie die Einwilligung zu erklären.

### **Zu § 4 (Anforderungen an die Wettbewerbskonformität)**

§ 4 stellt Anforderungen an die Wettbewerbskonformität des Dienstes zur Einwilligungsverwaltung. Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung muss über Verfahren verfügen, die sicherstellen, dass das Wettbewerbsrecht der Union und die nationalen Wettbewerbsvorschriften eingehalten werden. Insbesondere dürfen Wettbewerber, Telemedien und sonstige Marktteilnehmer nicht diskriminiert werden.

### **Zu Absatz 1**

Nach Absatz 1 darf ein wettbewerbskonformes Verfahren den Zugriff auf die Endeinrichtungen nicht behindern, sofern der Endnutzer hierfür seine Einwilligung erteilt hat. Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung muss allen Telemedien unter den gleichen Bedingungen ermöglichen, die Einwilligungseinstellungen des Endnutzers abzufragen und diese in das Einwilligungsverfahren aufnehmen.

### **Zu Absatz 2**

Die Regelung in Absatz 2 stellt Anforderungen an die gleichberechtigte Darstellung der Telemedienanbieter auf der Benutzerschnittstelle des Dienstes zur Einwilligungsverwaltung. Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung darf die unterschiedlichen Telemedienanbieter nach ihrer Anordnung, der Größe der Darstellung oder durch sonstige Maßnahmen nicht so darstellen, dass einzelne Telemedienanbieter bei der zu treffenden Einwilligungsentcheidung bevorzugt oder benachteiligt werden können.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 soll die Interoperabilität gewährleisten, um „Lock-In“-Effekte zu verhindern und dem Endnutzer einen Wechsel zwischen mehreren Diensten zur Einwilligungsverwaltung zu ermöglichen.



## **Zu § 5 (Anforderungen an technische Anwendungen)**

§ 5 bestimmt die Anforderungen an die technischen Anwendungen, die der Dienst zur Einwilligungsverwaltung umzusetzen hat.

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 bezieht sich auf die Technikneutralität der Rechtsverordnung. Es werden grundsätzlich alle Verfahren zugelassen, die geeignet sind, eine nutzerfreundliche und wettbewerbskonforme Einwilligungsverwaltung für den Endnutzer zu gewährleisten und die Einwilligungseinstellungen an den nachfragenden Telemediendienst zu übermitteln. Hierfür bestehen verschiedene Möglichkeiten, wie etwa die Umsetzung über eine Software, die unter direkter Kontrolle des Endnutzers steht (z. B. einer Zusatzfunktion zum Browser). Ebenso erfasst ist das Angebot eines Dienstes, der die Funktionen auf dem Server eines Dritten bereitstellt und dem den Endnutzer eine von ihm betriebene Software anbietet.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 bestimmt, dass die Information über die Inanspruchnahme eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung und die getroffenen Endnutzereinstellungen dem Telemedienanbieter bei Aufruf seines Dienstes über ein technisches Signal übermittelt werden. Dies kann beispielsweise umgesetzt werden, indem der initiale Aufruf eines Telemediendienstes, der sog. http-Request, um eine Zusatzinformation ergänzt wird. Der Telemediendienst kann dann z. B. mit dem Dienst zur Einwilligungsverwaltung über ein standardisiertes Protokoll interagieren, Einwilligungen abfragen und sich dann entsprechend der Menge der erteilten bzw. auch nicht erteilten Einwilligungen verhalten (vgl. Stiemerling/Weiß/Wendehorst, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Forschungsgutachten zum Einwilligungsmanagement, 2021, Rn. 23, 208 f.)

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 bestimmt, dass die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als nach § 9 zuständige Stelle im Benehmen mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik technische Richtlinien erlassen kann, um die technische Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu gewährleisten. Dies betrifft die Kommunikation zwischen Diensten zur Einwilligungsverwaltung und Browser und Telemediendiensten sowie die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Diensten zur Einwilligungsverwaltung. Die Vorgaben können etwa die Benutzung eines marktgängigen Protokolls oder die Nutzung anerkannter Standarddatenformate sein. Bei Verwendung marktgängiger Protokolle und Formate wird erwartet, dass Diensteanbieter, die Einwilligungen abfragen möchten, die ggf. erforderlichen technischen Anpassungen vornehmen, um an dem System zu partizipieren (vgl. Stiemerling/Weiß/Wendehorst, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Forschungsgutachten zum Einwilligungsmanagement, 2021, Rn. 247).

## **Zu Teil 3 (Anforderungen an das Verfahren der Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung)**

Teil 3 regelt in Umsetzung der Anforderungen des § 26 Absatz 2 Nummer 2 das Verfahren der Anerkennung

## **Zu § 6 (Erforderlicher Inhalt des Antrags auf Anerkennung eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung)**

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 regelt das Verfahren zur Antragsstellung.

## **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt die Angaben, die der Anbieter eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung machen muss. Neben den Angaben zum Anbieter selbst und der Erreichbarkeit, muss auch der angebotene Dienst zur Einwilligungsverwaltung derart beschrieben werden, dass es der für die Anerkennung zuständigen Stelle möglich ist, das Vorliegen der Voraussetzungen des Teil 2 der Einw-VO zu überprüfen.

Daneben muss der Anbieter des Dienstes zur Einwilligungsverwaltung nachvollziehbar darlegen, dass er kein wirtschaftliches Eigeninteresse im Sinne des § 26 Absatz 1 Nummer 2 TTDSG an der Erteilung der Einwilligung und an den verwalteten Daten hat und unabhängig von solchen Unternehmen ist, die ein solches Interesse haben können. Dies kann beispielsweise durch Darlegung des Geschäftsmodells und der Unternehmensstruktur erfolgen. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit soll die neutrale Stellung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung stärken, indem sie nicht Daten verwalten, die sie selbst für eigene Verarbeitungszwecke benötigen. Es soll verhindert werden, dass Einwilligungsentscheidung einseitig zu Lasten fremder oder zugunsten eigener Geschäftsmodelle beeinflusst werden. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit bedeutet nicht, dass Dienste zur Einwilligungsverwaltung unentgeltlich angeboten werden müssen. Der Dienst zur Einwilligungsverwaltung kann sowohl für den Endnutzer als auch für Telemedien, die die Einwilligung in den Zugriff von Endrichtungen beim Endnutzer, benötigen, kostenpflichtig sein.

## **Zu Absatz 3**

### **Zu Nummer 1**

Dem Antrag ist eine Eigenerklärung beizufügen, dass die Zweckbindung im Sinne des § 26 Absatz 1 Nummer 3 eingehalten wird. In der Eigenerklärung erklärt sich der Anbieter zur Einwilligungsverwaltung selbst zur Einhaltung des Zweckbindungsgrundsatzes und versichert, dass seine Angaben zutreffen und im Falle falscher Angaben, eine erteilte Anerkennung nichtig ist. Die für die Anerkennung zuständige Stelle kann hierfür Musterformulare/-formblätter bereitlegen, die von dem Anbieter des Dienstes zur Einwilligungsverwaltung rechtsverbindlich zu unterzeichnen sind.

### **Zu Nummer 2**

Ein vollständiger Antrag setzt die Vorlage eines Sicherheitskonzepts nach § 7 Einw-VO voraus.

## **Zu Absatz 4**

Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verfahrens kann die für die Anerkennung zuständige Stelle entsprechende Musterformulare/-formblätter für den Antrag bereitstellen. Hierauf hat sie entsprechend hinzuweisen.

## **Zu § 7 (Sicherheitskonzept)**

§ 7 bestimmt die Anforderungen an das bei Antragstellung beizufügende Sicherheitskonzept.

### **Zu Absatz 1**

§ 7 setzt die nach § 26 Absatz 1 Nummer 4 geforderte Vorlage eines Sicherheitskonzepts um mit dem allgemeinen Verweis auf die VO (EU) 2016/679. Die Anforderungen an das Sicherheitskonzept richten sich maßgeblich danach, welche Arten von Daten für den Dienst zur Einwilligungsverwaltung verarbeitet werden. Hierfür ist regelmäßig eine Risikoanalyse der Datenverarbeitungen erforderlich. Zu Ermittlung der angemessenen Schutzmaßnahmen kann auf das Standard-Datenschutzmodell (SDM) zurückgegriffen werden. Soweit es

nach dem Umfang der gespeicherten Einwilligungsinformationen erforderlich ist, kann die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auch eine Datenschutzfolgenabschätzung fordern.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt die zwingenden Angaben, die das Sicherheitskonzept enthalten muss. Es kann um Informationen ergänzt werden, die die für die Anerkennung zuständige Stelle für erforderlich hält, um die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit gemäß Verordnung (EU) 2016/679 zu prüfen.

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 enthält eine Aktualisierungspflicht, um sicherzustellen, dass auch Änderungen im Sicherheitskonzept von der Anerkennung und der damit einhergehenden Prüfpflicht auf die Einhaltung der Voraussetzungen nach Absatz 1 und 2 durch die zuständige Stelle umfasst sind.

#### **Zu § 8 (Zuständigkeit für die Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung)**

§ 8 bestimmt die für die Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung zuständige Stelle.

#### **Zu Absatz 1**

Die für die Anerkennung zuständige Stelle ist die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Es gelten die Vorschriften zur Abstimmung mit anderen Aufsichtsbehörden und zum Kohärenzverfahren gemäß der Artikel 62, 63 Verordnung (EU) 2016/679.

#### **Zu Absatz 2**

Um Transparenz für die Endnutzer, Telemedien und Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet zu schaffen, soll die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ein öffentliches Register führen, indem sich die anerkannten Dienste zur Einwilligungsverwaltung aufführen lassen können.

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 ermöglicht die Voraussetzung zum Widerruf, wenn die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Kenntnisse von Tatsachen erlangt, nach denen die Voraussetzungen für die Anerkennung nicht mehr vorliegen. Eine regelmäßige Prüfpflicht durch die für die Anerkennung zuständige unabhängige Stelle besteht nicht.

#### **Zu Teil 4 (Technische und organisatorische Maßnahmen durch Software- und Telemedienanbieter)**

Teil 4 regelt in Umsetzung des § 26 Absatz 2 Nummer 3 die Anforderungen an technische und organisatorische Maßnahmen durch Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet und an Telemedienanbieter.

#### **Zu § 9 (Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen aus dem Internet)**

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 beschreibt den technischen Vorgang, durch den der Telemediendienst Kenntnis darüber erlangen soll, dass ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung genutzt wird und welche

Einstellungen zur Einwilligung vom Endnutzer hinterlegt wurden. Die Interaktion mit dem Telemediendienst erfolgt typischerweise über den Browser, der über den sog. „http-Request“ eine Verbindung zu dem Server der angebotenen Webseite aufbaut. Dieser „http-Request“ kann durch ein Programm oder eine sonstige Anwendung um die Zusatzinformation, dass der Endnutzer einen Dienst zur Einwilligungsverwaltung verwendet, ergänzt werden (vgl. hierzu die Ausführungen: Stiemerling/Weiß/Wendehorst, Gutachten für Bundeministerium für Wirtschaft und Energie – Forschungsgutachten zum Einwilligungsmanagement, 2021, Rn. 208 ff.).

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 stellt klar, dass die über das technische Signal übermittelte Information über Verwendung eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung Teil der von der Endeinrichtung des Endnutzers übermittelten Nutzungsdaten an den Server des Telemediendienstes sind. Die üblichen Nutzungsdaten werden um dieses Signal ergänzt

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt klar, dass die technische Zusatzinformation in der Software zum Abrufen und Darstellen von Informationen im Internet abgelegt werden kann. Dies kann u. a. eine Erweiterungsfunktion zum Webbrowser oder eine Webanwendung sein.

#### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 regelt, dass Software zum Darstellen und Abrufen von Informationen aus dem Internet (Browser) die Integration von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung erlauben müssen. Diese Regelung ist notwendig, damit die Dienste zur Einwilligungsverwaltung die Informationen über die Einstellungen des Endnutzers entsprechend des § 5 Absatz 2 Einw-VO an die Telemedien, die die Einwilligung nachfragen, übermitteln können. Die Regelung dient zudem der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern von Diensten zur Einwilligungsverwaltung. Es ist den Browsern zudem untersagt, auf das technische Signal und die sich dahinterliegenden Informationen des Endnutzers einzuwirken. Diese Klarstellung ist notwendig, damit der Telemedienanbieter vertrauen kann, dass die vom anerkannten Dienst übermittelten Einwilligungseinstellungen auch den getroffenen Voreinstellungen des Endnutzers entsprechen.

#### **Zu § 10 (Anbieter von Telemedien)**

##### **Zu Absatz 1**

§ 10 Absatz 1 konkretisiert die Anforderungen an Telemedien, damit diese die Einbindung von anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung und Einstellungen durch die Endnutzer berücksichtigen.

##### **Zu Nummer 1**

Nummer 1 ist die Aufforderung an den Telemediendienst, das Signal aufzugreifen, das vom Browser an ihn übermittelt wird.

##### **Zu Nummer 2**

Nummer 2 regelt die Anforderung, dass mit dem Signal eine automatisierte Prüfung mit den Einwilligungseinstellungen erfolgt. Der Telemedienanbieter kann die Einwilligungen in die Zugriffe auf Endeinrichtungen, die er benötigt, etwa über den sog. „http-Response“ beim Dienst zur Einwilligungsverwaltung abfragen und diese – soweit entsprechende Voreinstellungen gespeichert sind – abfragen. Sind keine Einwilligungseinstellungen für den bestimmten Dienst hinterlegt, sollen diese vom Endnutzer individuell festgelegt und bei dem Dienst

zur Einwilligungsverwaltung für zukünftige Aufrufe des Telemediendienstes gespeichert werden.

### **Zu Nummer 3**

Nummer 3 dient der erforderlichen Nachweisfunktion der Telemedienanbieter für die Einwilligung.

### **Zu Nummer 4**

Nummer 4 regelt, dass sich die Legitimation der erlaubnispflichtigen Zugriffe auf Endeinrichtungen durch die Telemedien nach den getroffenen Einwilligungseinstellungen des Endnutzers richtet, wenn der Endnutzer einen solchen Dienst in Anspruch nimmt. Der Telemedienanbieter soll auch bei erfolgter Ablehnung der Einwilligungsanfragen über den anerkannten Dienst zur Einwilligungsverwaltung grundsätzlich keine eigene Einwilligungsanfrage mehr stellen. Es handelt sich um eine Klarstellung zur gesetzlich normierten Berücksichtigung aus § 26 Absatz 2 Nummer 3b TTDSG

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 dient der Klarstellung in Zusammenhang zu Absatz 1 Nummer 1 und ergibt sich aus dem Dienstleistungsverhältnis zwischen dem Telemedienanbieter und dem Endnutzer. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Großteil der für die Endnutzer angebotenen Dienste im Internet kostenlos sind und sich über Werbung refinanzieren, die auf dem Einsatz von Cookies und ähnlichen Tracking-Technologien basieren. Auf diesen Umstand darf ein werbefinanzierter Dienst den Endnutzer aufmerksam machen. Kann der Endnutzer zwischen der kostenlosen Nutzung des Telemedienangebots im Austausch gegen das Zulassen von Zugriffen auf seine Endeinrichtungen oder aber einer bezahlten Angebotsnutzung wählen, darf der Telemedienanbieter den Endnutzer auch bei einer über den anerkannten Dienst voreingestellten Ablehnung der Einwilligung zur Erteilung der Einwilligung und Änderung seiner Voreinstellungen auffordern, wenn der Endnutzer die kostenfreie Inanspruchnahme des Telemedienangebots wählen möchte.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt sicher, dass dem Endnutzer eine echte Wahlfreiheit bei der Entscheidung zum Einsatz eines anerkannten Dienstes zur Einwilligungsverwaltung zukommt. Es soll verhindert werden, dass insbesondere marktmächtige Telemedienanbieter Einfluss auf die Entscheidung der Endnutzer nehmen und so einzelne Dienste zur Einwilligungsverwaltung gezielt bevorzugen oder behindern können.

### **Zu § 11 (Anforderungen an den Nachweis der Einwilligung)**

Der Telemedienanbieter muss beweisen, dass von dem betroffenen Endnutzer eine wirkliche Einwilligung erhalten hat. Diese Pflicht besteht während des Zugriffs auf die Endeinrichtung. Dieser Nachweis kann beispielsweise durch Dokumentation des Einwilligungs-Workflows unter Einsatz eines anerkannten Dienstes zur Einwilligungsverwaltung dokumentiert erfolgen. Auf die hierzu aufgestellten Anforderungen der Art. 29 DS-Gruppe, WP 259, wird verwiesen.

### **Zu Teil 5 (Schlussbestimmungen)**

#### **Zu § 12 (Inkrafttreten)**

§ 12 regelt das Inkrafttreten dieser Verordnung am Tag nach ihrer Verkündung.