



Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

ZUR

**Verfassungsbeschwerde der Frau Angelika Beer
sowie der Herren Dr. Patrick Breyer, Wolfgang Dud-
da, Ulrich König, Sven Krumbeck und Torge Schmidt**

Aktenzeichen: 1 BvR 1732/14



SEITE 2 VON 6

Das streitgegenständliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) betrifft, soweit es sich auf § 15 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 14 Abs. 2 Telemediengesetz (TMG) bezieht – unabhängig davon, ob bei diesen Normen eine Verletzung gegen das Gebot der Normenklarheit und ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführer vorliegt – eine herausgehobene telemedienrechtliche Verfahrensgestaltung, die erhebliche Auswirkungen auf die datenschutzrechtliche Befugnis der Telemediendiensteanbieter (Diensteanbieter) im Rahmen der Übermittlung von personenbezogenen Daten der Dienstnutzer (Nutzer) hat.

Der Gegenstand dieser Stellungnahme sind gemäß meiner Zuständigkeit ausschließlich die bundesrechtlichen Regelungen des TMG.

§ 14 und § 15 TMG werden durch das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), das sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet, vermutlich Änderungen erfahren, auf die in dieser Stellungnahme jedoch nicht weiter eingegangen wird. In dem vorliegenden Verfahren und nach noch maßgeblicher Rechtslage wird in § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG auf § 14 Abs. 2 TMG Bezug genommen. Die eventuelle zukünftige Ergänzung absolut geschützter Rechte wird wahrscheinlich in den Absätzen 3 bis 5 Niederschlag finden. Derzeit ist ein Inkrafttreten des NetzDG ab dem 01.10.2017 geplant.

Es stellt sich, bezogen auf das streitgegenständliche Verfahren, die Frage, ob § 14 Abs. 2 TMG für die Übermittlung von Bestandsdaten der jeweiligen Nutzer an in die dieser Vorschrift aufgezählten Bedarfsträger durch die Diensteanbieter eine ausreichende Grundlage bildet. Durch die entsprechende Anwendung des § 14 Abs. 2 TMG gemäß § 15 Abs. 5 Satz 4 TMG stellt sich diese Frage gleichfalls für die Übermittlung von Nutzungsdaten.

1. Grundsätze telemedienrechtlicher Auskunftsansprüche

Die datenschutzrechtlichen Grundvoraussetzungen für die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten durch Diensteanbieter zur Bereitstellung von Telemedien werden durch § 12 Abs. 1 TMG aufgestellt. Danach müssen das TMG oder eine andere Rechtsvorschrift, die sich ausdrücklich auf Telemedien beziehen muss, dies erlauben oder aber der Nutzer seine Einwilligung gegeben haben.

Unter engen Begrenzungen darf der sich aus § 12 Abs. 2 TMG ergebende Zweckbindungsgrundsatz des Diensteanbieters für personenbezogene Daten, die für die



Bereitstellung von Telemedien erhoben wurden, lediglich dann für eine zweckändernde Verwendung eingeschränkt werden, wenn ebenfalls das TMG, eine ausdrücklich auf Telemedien bezogene Rechtsvorschrift oder die Einwilligung des Nutzers dies ermöglichen.

Zu beachten ist dabei, dass das Tatbestandsmerkmal "personenbezogene Daten" in § 12 Abs. 1 und 2 TMG i.V.m. § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) richtlinienkonform auszulegen ist. In seinem Urteil vom 19.10.2016 (Aktenzeichen: C-582/14 – NJW 2016, 3579) hat der EuGH dazu folgendermaßen Stellung genommen:

"Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist dahin auszulegen, dass eine dynamische Internetprotokoll-Adresse, die von einem Anbieter von Online-Mediendiensten beim Zugriff einer Person auf eine Website, die dieser Anbieter allgemein zugänglich macht, gespeichert wird, für den Anbieter ein personenbezogenes Datum im Sinne der genannten Bestimmung darstellt, wenn er über rechtliche Mittel verfügt, die es ihm erlauben, die betreffende Person anhand der Zusatzinformationen, über die der Internetzugangsanbieter dieser Person verfügt, bestimmen zu lassen."

2. Bestands- und Nutzungsdaten von Nutzern im Kontext zweckändernder Verwendungen

Personenbezogene Daten, die für die Bereitstellung von Telemedien ohne Einwilligung des Nutzers durch die Diensteanbieter erhoben werden können und für eine zweckändernde Verwendung in Betracht kommen, sind insbesondere die in § 14 und § 15 TMG niedergelegten Bestands- und Nutzungsdaten der Nutzer. Die dort erwähnten Daten dürfen für andere Zwecke nur verwendet werden, soweit dies durch das TMG, ein andere Rechtsvorschrift, die sich ausdrücklich auf Telemedien beziehen muss, oder durch eine Einwilligung des Nutzers gestattet wird.

Nach § 14 Abs. 1 TMG dienen Bestandsdaten der Nutzer der Begründung, inhaltlichen Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses über die Nutzung von Telemedien dieser Person mit dem Diensteanbieter. Dies sind beispielsweise Name, Anschrift, Telefonnummern oder E-Mail-Adressen der Nutzer. IP-Adressen



SEITE 4 VON 6 können dann als Bestandsdaten im Sinne der Vorschrift angesehen werden, wenn die vertragliche Nutzung des Telemediums an eine statische IP-Adresse geknüpft ist.

Nutzungsdaten, die ebenfalls einer zweckändernden Verwendung unterfallen können, sind gemäß § 15 TMG personenbezogene Daten, um die Inanspruchnahme des jeweiligen Telemediendienstes zu ermöglichen oder abzurechnen. Dies können gemäß der beispielhaften Aufzählung in § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 TMG Merkmale zur Identifikation des Nutzers, Angaben über den Beginn, das Ende und den Umfang der jeweiligen Nutzung sowie Angaben über die jeweils vom Nutzer in Anspruch genommenen Telemedien sein.

Bei der Anwendung des § 15 Abs. 1 TMG ist ebenfalls das Urteil des EuGH vom 19.10.2016 (Aktenzeichen: C-582/14 – aaO) zu beachten. Hinsichtlich der Auslegung der vorgenannten Vorschrift in Verbindung mit dessen Abs. 4 hat sich der EuGH folgendermaßen geäußert:

„Art. 7 Buchst. f der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der ein Anbieter von Online-Mediendiensten personenbezogene Daten eines Nutzers dieser Dienste ohne dessen Einwilligung nur erheben und verwenden darf, soweit ihre Erhebung und ihre Verwendung erforderlich sind, um die konkrete Inanspruchnahme der Dienste durch den betreffenden Nutzer zu ermöglichen und abzurechnen, ohne dass der Zweck, die generelle Funktionsfähigkeit der Dienste zu gewährleisten, die Verwendung der Daten über das Ende eines Nutzungsvorgangs hinaus rechtfertigen kann.“

Sowohl die erstmalige Erhebung und Verwendung der beschriebenen personenbezogenen Daten als auch die zweckändernde Verwendung durch die Diensteanbieter stehen dabei gemäß §§ 14, 15 TMG unter dem in jedem Einzelfall zu prüfenden Erforderlichkeitsvorbehalt.

3. Zweckändernde Datenverwendung der Diensteanbieter im Regelungs- bereich des § 15 Abs. 5 S. 4 i.V.m. § 14 Abs. 2 TMG

Im Regelungsbereich des TMG kann § 14 Abs. 2 TMG die durch § 12 Abs. 2 TMG zu fordernde datenschutzrechtliche Grundlage für eine zweckändernde Datenverwendung für Bestands- und Nutzungsdaten bilden. Für Bestandsdaten ergibt sich dies aus der direkten Anwendbarkeit der erstgenannten Vorschrift und für die Nutzungsdaten aus der entsprechenden Anwendung gemäß § 15 Abs. 5 S. 4 TMG.



Die Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG kann jedoch lediglich als datenschutzrechtliche Befugnisnorm für die Diensteanbieter verstanden werden, die aus sich heraus gerade keine Auskunftspflichtung der Diensteanbieter über Bestands- oder Nutzungsdaten der Nutzer an die Bedarfsträger begründet. Die Rechtsprechung des Gerichts zum sog. „Doppeltürmodell“ (vgl. BVerfG, Beschluss des ersten Senats vom 24. Januar 2012 – 1 BvR 1299/05) ist auf die vorliegende telemedienrechtliche Verfahrensgestaltung übertragbar.

Die in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingreifende Norm des § 14 Abs. 2 TMG kann keine Grundlage für eine Auskunftspflicht der Diensteanbieter an die in dieser Vorschrift aufgezählten Stellen bilden. Die Bundesregierung ist in ihrer Unterrichtung zum Entwurf des Gesetzes zur Vereinheitlichung von Vorschriften über bestimmte elektronische Informations- und Kommunikationsdienste (Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz – EIGVG) bei der Norm des § 14 Abs. 2 TMG ebenfalls zu Recht davon ausgegangen, dass durch die in Rede stehende Regelung keine Auskunftspflicht durch die Diensteanbieter entsteht (vgl. BT-Drs. 16/3135, S. 2).

Die Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG befindet sich regelungstechnisch im 4. Abschnitt des TMG, der mit „Datenschutz“ überschrieben ist. Die Anwendungsregelung in § 11 Abs. 2 TMG zeigt, dass sich der im TMG spezialgesetzlich geregelte telemedienrechtliche Datenschutz auf das Verhältnis zwischen (Dienste-)Anbieter und Nutzer beschränkt. Im Rahmen dieses systematischen Ansatzes ist dann auch nur folgerichtig, dass die Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG dem Diensteanbieter lediglich die Befugnis einräumt, wenn spiegelbildlich die Bedarfsträger aufgrund fachrechtlicher Ausgestaltungen den Auskunftsanspruch bei den Diensteanbietern geltend machen.

Dafür spricht auch schon der Wortlaut der Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG.

Durch die Vorschrift wird schon eine „Anordnung“ der auskunftsberechtigten Stellen vorausgesetzt, die jeweils die in ihrem eigenen maßgeblichen Fachrecht aufgestellten Anordnungsvoraussetzungen geprüft, die Rechtmäßigkeit festgestellt und zusätzlich ggf. verfahrenssichernde Schritte (wie z.B. mögliche Richtervorbehalte) durchlaufen haben.

§ 14 Abs. 2 TMG spricht in seinem Wortlaut auch nur von „Zwecken“, zu denen unter Berücksichtigung der Erforderlichkeit durch den Diensteanbieter Auskunft erteilt werden darf.