

Antrag

der Abg. Ulrich Müller u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Hybrid broadcast broadband TV (HbbTV) und Datenschutz

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten die Möglichkeit des internationalen HbbTV-Konsortiums bewertet, persönliche Daten z. B. über das Nutzungsverhalten von Fernsehgerätenutzern an die Sender, die TV-Gerätehersteller und z. B. an Google weiterzuleiten und inwiefern ihr dazu gegebenenfalls die Bewertung des Landesbeauftragten für den Datenschutz bekannt ist;
2. welche Daten für welche Zwecke nach ihrem Kenntnisstand dabei erhoben und verwertet werden können, z. B. bei der Auswahl der Sendungen, dem zeitlichen Nutzerverhalten, der begleitenden Internetnutzung, den Zuschauervotings, der Sprachsteuerung von kombinierten Fernseh-/Internetgeräten und der installierten Aufnahmekamera, die auf die Gerätenutzer gerichtet ist;
3. was ihr über die Verbreitung der Geräte und die Nutzung der Daten (im Sinne der Ziffern 1 und 2) in Art, Adressat und Menge bekannt ist, einschließlich – soweit möglich – einer Abschätzung der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Folgen;
4. was nach ihrer Einschätzung von wem getan werden muss, um die sich aus den Antworten auf die vorstehenden Fragen ergebenden Datenschutzprobleme zu lösen und was sie selbst zur Problemlösung beiträgt;
5. was sie von einer deutlich erkennbaren Informationskampagne zugunsten des Datenschutzes der Bürger hält, solange und soweit durch technische und rechtliche Regeln der Datenschutz noch nicht gesichert ist;
6. inwiefern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere der Südwestrundfunk (SWR), bereit wären, auf die Problematik regelmäßig und in geeigneter Darstellung aufmerksam zu machen;

Eingegangen: 05.05.2015/Ausgegeben: 18.06.2015

7. inwiefern Chancen bestehen, dass bestimmte, heute mögliche, aber rechtswidrige Nutzungen (ungefragte Übertragung personenbezogener Daten) untersagt, technisch unterbunden oder überwacht und sanktioniert werden;
8. inwiefern Chancen bestehen, Gerätevoreinstellungen zwingend so auszugestalten, dass jeder Weitergabe personenbezogener Daten nicht erst widersprochen werden muss, sondern sie umgekehrt nur erfolgt, wenn ihr aktiv vom Gerätenutzer zugestimmt worden ist;
9. welche Entwicklung nach ihrer Einschätzung voraussichtlich in Bezug auf die vorangehenden Fragen in den nächsten zwei bis drei Jahren oder auch längerfristig zu erwarten sein wird.

04. 05. 2015

Müller, Hitzler, Pauli, Dr. Lasotta, Rau, Rech,
Schebesta, Dr. Scheffold, Zimmermann CDU

Begründung

Im Verhältnis zu vielen anderen Datenschutzthemen ist das hier in Rede stehende Thema vermutlich eines der massivsten: Wegen der Verbreitung über den Gerätemarkt, der Nutzervorteile von HbbTV, die sorglos machen, der völligen Unwissenheit der allermeisten Betroffenen, der Marktmacht der Beteiligten und der eigentlich nur global zu korrigierenden Datenschutzgefahren.

Den Antragstellern ist bewusst, dass die Landesregierung insgesamt (von Ziffern 5 und 6 abgesehen) wenig tun kann, um das massive Datenschutzproblem lösen zu können. Es gehört aber auch zu den Aufgaben der Politik, Fehlentwicklungen zu thematisieren und politisch relevant zu machen. Die Antragsteller würden einen breiten Konsens in Regierung und Landtag sehr begrüßen.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 9. Juni 2015 Nr. I-0555. nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Innenministerium, dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und dem Landesbeauftragten für Datenschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *wie sie unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten die Möglichkeit des internationalen HbbTV-Konsortiums bewertet, persönliche Daten z. B. über das Nutzungsverhalten von Fernsehgerätenutzern an die Sender, die TV-Gerätehersteller und z. B. an Google weiterzuleiten und inwiefern ihr dazu gegebenenfalls die Bewertung des Landesbeauftragten für den Datenschutz bekannt ist;*

Zu 1.:

Aus Sicht der Landesregierung schränken die Möglichkeiten des HbbTV, das individuelle Nutzungsverhalten der Fernsehzuschauer zu erfassen, das Recht der Bürgerinnen und Bürger, hier der Geräthenutzenden, auf informationelle Selbstbestimmung und freien Informationszugang ein, sofern diese außerhalb der Kontrolle der Nutzenden erfolgen. Die Nutzerin und der Nutzer müssen das Recht haben, das

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Fernsehen anonym zu nutzen. Die Anbieter von HbbTV-Diensten haben grundsätzlich die Vorgaben des Telemediengesetzes zu beachten. Die Grundeinstellungen der Smart-TV-Geräte und Web-Dienste sollen so gestaltet werden, dass dem Prinzip der anonymen Nutzung des Fernsehens sowie der Kontrolle der Daten durch die Nutzenden hinreichend Rechnung getragen wird. Der Zugriff unbefugter Dritter muss durch sicherheitstechnische Maßnahmen verhindert werden.

Die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich (Düsseldorfischer Kreis) wie auch die Datenschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben sich zum Thema Smart-TV, dem der Standard Hybrid broadcast broadband TV (HbbTV) zugrunde liegt, im Mai 2014 in einem gemeinsamen Positionspapier geäußert, das auch von der Konferenz der Direktoren der Landesanstalten für Medien unterstützt worden ist. Danach wird von den Datenschutzbeauftragten gefordert, dass die anonyme Nutzung von Fernsehangeboten auch bei Smart-TV-Nutzung gewährleistet sein müsse. Würden personenbezogene Daten der Zuschauerinnen und Zuschauer für die Profilbildung über das individuelle Fernsehverhalten erhoben, verarbeitet oder genutzt, so sei dies ohne deren informierte und ausdrückliche Einwilligung unzulässig. Endgerätehersteller, Sender sowie alle sonstigen Anbieter von Telemedien hätten daher – soweit sie dabei verantwortliche Stellen im Sinne des Datenschutzes sind – entweder die entsprechende Einwilligung der Betroffenen einzuholen oder zumindest die rechtlichen Vorgaben des Telemediengesetzes zu beachten.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht sollten die Grundeinstellungen der Smart-TV-Geräte und Web-Dienste außerdem nach dem Prinzip „privacy by default“ ausgestattet sein. Dies schließe ein, dass die auf den Geräten gespeicherten Daten der Kontrolle durch die Nutzenden unterliegen müssten und die wechselseitige Kommunikation mit Endgerätehersteller, Sender oder sonstigen Anbietern per Internet erst nach umfassender Information durch die Nutzenden selbst initiiert werden dürfe (z. B. die Red-Button-Aktivierung bei HbbTV).

2. welche Daten für welche Zwecke nach ihrem Kenntnisstand dabei erhoben und verwertet werden können, z. B. bei der Auswahl der Sendungen, dem zeitlichen Nutzerverhalten, der begleitenden Internetnutzung, den Zuschauervotings, der Sprachsteuerung von kombinierten Fernseh-/Internetgeräten und der installierten Aufnahmekamera, die auf die Gerätenutzer gerichtet ist;

Zu 2.:

Die Landesregierung verfügt über keine eigenen Erkenntnisse, welche Daten für welche Zwecke erhoben und/oder verarbeitet werden können.

Nach Auskunft des Landesbeauftragten für den Datenschutz sind die angesprochenen Datenflüsse vor kurzem durch das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht im Rahmen einer bundesweit abgesprochenen technischen Prüfkaktion bei Smart-TV-Geräten von 13 Herstellern, die etwa 90 % des Marktes in Deutschland abdecken, untersucht worden. U. a. wurde festgestellt, dass bereits bei Inbetriebnahme der Geräte bei 12 von 13 Herstellern eine sofortige Kommunikation mit dem Hersteller stattfindet (Beispiele für erkannte Datenflüsse: Prüfung auf Softwareupdates, Registrierung des Gerätes, Laden von Inhalten, z. B. Wetterbericht). Bei der Nutzung von Zusatzdiensten der Fernsehsender können durch „Red-Button“ zusätzlich zum Fernsehprogramm weitere Inhalte aus dem Internet angeboten werden. Die Internetkommunikation findet automatisch bei Umschalten auf das Fernsehprogramm statt. Von zehn Fernsehsendern war lediglich bei zwei Sendern eine Datenschutzerklärung vorhanden, bei acht Sendern fehlte diese. Bei sieben Fernsehsendern fand ein Tracking bei Senderwechsel statt. In einer Untersuchung der TU Darmstadt (Februar 2014) wurde festgestellt, dass z. B. RTL, VOX, n-tv, Homeshopping QVC und sonnenklar.tv Google Analytics verwenden.

Inzwischen ist eine „Orientierungshilfe zu den Datenschutzerfordernungen an Smart-TV-Geräte“ in Arbeit, die sich an die Anbieter von Smart-TV-Diensten wenden soll und zu der das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht vor kurzem Stellungnahmen der einschlägigen Verbände eingeholt hat. Die weiteren Verhandlungen und Gespräche hierzu bleiben abzuwarten.

Nach Aussage der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) ist derzeit nicht verlässlich einzuschätzen, in welchem Umfang Daten durch Geräteanbieter, Plattformbetreiber und Inhaltenanbieter erhoben und ohne Wissen des Endgerätenutzenden verwendet werden.

3. was ihr über die Verbreitung der Geräte und die Nutzung der Daten (im Sinne der Ziffern 1 und 2) in Art, Adressat und Menge bekannt ist, einschließlich – soweit möglich – einer Abschätzung der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Folgen;

Zu 3.:

Nach Mitteilung der LFK waren gemäß dem Digitalisierungsbericht 2014 16 % der TV-Geräte ans Internet anschließbar und 9,5 % tatsächlich angeschlossen. Für 2015 wird mit einer deutlichen Zunahme der internetfähigen TV-Geräte gerechnet. Auch wenn nicht eingeschätzt werden kann, welche Daten erhoben werden, lässt sich darauf schließen, dass ähnlich wie im Internet Nutzerprofile angelegt werden. Bereits aus der Möglichkeit der Versendung personalisierter Werbung lässt sich der Wert einschätzen, erst recht, wenn das Profil mit anderen Profilen aus der Internetsnutzung verknüpft werden kann. Eine seriöse Abschätzung der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Folgen ist seitens der Landesregierung auf Basis der bestehenden Informationen nicht möglich. Ein gesellschaftspolitisches Risiko dürfte besonders dann relevant werden, wenn die Daten nicht nur zu Werbezwecken verwendet, sondern missbräuchlich eingesetzt werden.

4. was nach ihrer Einschätzung von wem getan werden muss, um die sich aus den Antworten auf die vorstehenden Fragen ergebenden Datenschutzprobleme zu lösen und was sie selbst zur Problemlösung beiträgt;

Zu 4.:

Zur Lösung bzw. Minimierung der angesprochenen Datenschutzprobleme bedarf es zunächst eines zeitgemäßen und praktikablen Rechtsrahmens, der nicht nur aktuelle Technologien und Geschäftsmodelle erfasst, sondern auch künftige Entwicklungen auf dem Gebiet der Datenverarbeitung durch Wirtschaft und Staat in den Blick nimmt.

Die geplante Datenschutz-Grundverordnung der EU ist Kernstück einer umfassenden Reform des europäischen Rechtsrahmens zum Datenschutz und wird bei ihrem Inkrafttreten die bisherigen nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten in weiten Teilen überlagern. Speziell im Bereich der Datenverarbeitung durch Unternehmen enthält der Verordnungsvorschlag einige innovative und verbraucherfreundliche Ansätze. Dazu gehört beispielsweise die Regelung, dass auch Unternehmen, die keine Niederlassung in der EU haben, sich nach den Vorgaben der Verordnung richten müssen, wenn sie sich mit Diensten oder Produkten an europäische Verbraucherinnen und Verbraucher wenden oder die Datenverarbeitung der Überwachung des Verhaltens der Verbraucher dient. Ferner enthält der Vorschlag unter anderem verpflichtende Vorgaben zum Datenschutz durch Technik („data protection by design“) sowie zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen („data protection by default“). Am 12. März 2014 beschloss das EU-Parlament ein eigenes Verhandlungsdokument, den sog. LIBE-Entwurf, der weitere Verbesserungen zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher einfordert. Derzeit verhandeln die Mitgliedstaaten im Rat eine gemeinsame Position.

Im Rahmen der öffentlichen Berichterstattung zur deutschen Verhandlungsführung wurde der Bundesregierung teilweise vorgeworfen, die ausstehende Einigung im EU-Rat zu blockieren und Absenkungen des bislang anvisierten Verbraucherschutzniveaus zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund besteht die Notwendigkeit einer raschen Verabschiedung der Datenschutz-Grundverordnung für alle Mitgliedstaaten. Oberstes Ziel sollte dabei die Schaffung einer Regelung sein, die das in Deutschland und Europa bestehende Datenschutzniveau nicht unterschreitet, sondern das bisherige Rechtsregime unter besonderer Gewichtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und Privatsphäre fortentwickelt.

Das MLR setzt sich im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen für die Verwirklichung dieser Zielsetzung insbesondere über den Bundesrat ein. Im Jahr 2014 unterstützte es einen Beschluss (TOP 33) der 10. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), in dem die für Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister, die Senatorin und die Senatoren forderten, dass bei den weiteren Verhandlungen zur Datenschutz-Grundverordnung das in der Kompromissfassung des EU-Parlaments erreichte Schutzniveau nicht zuungunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher reduziert wird. Die diesjährige 11. VSMK fasste auf Initiative von Baden-Württemberg und drei weiteren Ländern einen Beschluss, mit dem der Bund gebeten wurde, sich weiterhin für einen konsequenten Schutz der personenbezogenen Daten von Verbrauchern und gegen eine Absenkung des bestehenden Datenschutzniveaus einzusetzen.

Darüber hinaus sieht die Landesregierung die Notwendigkeit einer Stärkung bestehender sowie der Schaffung neuer, effektiver Mechanismen zur Durchsetzung von Datenschutzvorschriften. In diesem Zusammenhang begrüßt das MLR das mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts“ (BR-Drs. 55/15) verfolgte Ziel, die Ahndung von verbraucherrelevanten Datenschutzverstößen durch qualifizierte Verbraucherverbände zu erleichtern. Voraussetzung für eine effektive Rechtsdurchsetzung durch Verbraucherverbände auf dem Gebiet des Datenschutzes ist eine Regelung, die sicherstellt, dass Verstöße gegen sämtliche Pflichten datenverarbeitender Unternehmen beim Umgang mit Verbraucherdaten sowie Verstöße gegen sämtliche Rechte betroffener Verbraucherinnen und Verbraucher durch Abmahnung und Unterlassungsklage verfolgt werden können.

Das MLR hat sich mit einer entsprechenden Antragstellung im Bundesrat für die Verwirklichung dieser Vorgaben im aktuellen Gesetzentwurf eingesetzt und unter anderem das Streichen von Einschränkungen für das Tätigwerden der Verbraucherverbände gefordert.

5. was sie von einer deutlich erkennbaren Informationskampagne zugunsten des Datenschutzes der Bürger hält, solange und soweit durch technische und rechtliche Regeln der Datenschutz noch nicht gesichert ist;

Zu 5.:

Eine Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher für die potenziellen Datenschutzrisiken, die von HbbTV aber auch von zahlreichen weiteren Technologien auf dem Markt der Unterhaltungselektronik ausgehen können, ist unerlässlich. Die Bereitstellung zielgerichteter und transparenter Verbraucherinformationen durch öffentliche Einrichtungen und Behörden des Landes kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Landesregierung informiert baden-württembergische Bürgerinnen und Bürger auf vielen Kanälen zu aktuellen Verbraucherthemen. Verbraucherrelevante Fragestellungen im Zusammenhang mit der Nutzung digitaler Medien, zu denen auch Datenschutzproblematiken zählen (Themen des sog. digitalen Verbraucherschutzes), bilden dabei seit vielen Jahren einen Kernbereich der Informationstätigkeit des MLR. So widmete sich das vom MLR im Zwei- bis Dreijahresrhythmus organisierte, sehr erfolgreiche Veranstaltungsformat „Verbrauchertag Baden-Württemberg“ in den Jahren 2012 und 2015 ausschließlich dem Verbraucherschutz in der digitalen Welt. Eine zielgruppenspezifische Aufarbeitung dieser Themen fand durch die Veranstaltungsreihe der regionalen Verbraucherkonferenzen „Verbraucher 60+“ in den Jahren 2012 bis 2014 statt. Aktuelle Informationen zu ausgewählten Themen des digitalen Verbraucherschutzes finden Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet auf dem Verbraucherportal Baden-Württemberg (www.verbraucherportal-bw.de), dem Facebook-Auftritt des MLR „VerbraucherBW“ (www.facebook.com/VerbraucherBW) sowie dem Online-Ratgeber „BondesRat“ (www.bondesrat.de).

Durch die kontinuierlich ausgebaute finanzielle Förderung der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V. leistet die Landesregierung darüber hinaus einen

wichtigen Beitrag zur Sicherstellung einer qualifizierten Verbraucherberatung und -vertretung in der Landesfläche. Problemstellungen des digitalen Verbraucheralltags bilden einen wichtigen Themenbereich in der Arbeit der Verbraucherzentrale.

6. inwiefern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere der Südwestrundfunk (SWR), bereit wären, auf die Problematik regelmäßig und in geeigneter Darstellung aufmerksam zu machen;

Zu 6.:

Nach Mitteilung des Südwestrundfunks (SWR) berichtet dieser in seinen Hörfunk- und Fernsehprogrammen (SWR Fernsehen, DasErste, EinsPlus, SWR1, SWR2, SWR3, SWR4, DASDING, SWRinfo) sowie in seinen Online-Angeboten immer wieder über die Entwicklungen im Bereich Datenschutz. In Bezug auf HbbTV – d. h. mit dem Internet verbundene Fernseher, sogenannte SmartTV – wurde zuletzt am 22. April 2015 der vom SWR produzierte Beitrag „SmartTV – Sicherheitslücken bei Internet-Betrieb“ in der ARD-Verbrauchersendung Plusminus ausgestrahlt. Der Beitrag ist in der DasErste-Mediathek verfügbar.

7. inwiefern Chancen bestehen, dass bestimmte, heute mögliche, aber rechtswidrige Nutzungen (ungefragte Übertragung personenbezogener Daten) untersagt, technisch unterbunden oder überwacht und sanktioniert werden;

Zu 7.:

Die Hersteller der Smart-TV-Geräte, die die Nutzung von HbbTV ermöglichen, sitzen bislang in Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Die Datenschutzaufsichtsbehörden dieser Länder sind für Beschwerden zuständig bzw. können auch anlasslos Prüfungen durchführen und Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Verstöße bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten oder technischer oder organisatorischer Mängel anordnen.

Nach der rechtlichen Bewertung werden die Datenschutzaufsichtsbehörden für den nichtöffentlichen Bereich nach Verlautbarung des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht zunächst mit den Geräteherstellern in Verbindung treten, um zu klären und festzulegen, was gemacht werden muss, damit die Geräte datenschutzkonform betrieben werden.

8. inwiefern Chancen bestehen, Gerätevoreinstellungen zwingend so auszugestalten, dass jeder Weitergabe personenbezogener Daten nicht erst widersprochen werden muss, sondern sie umgekehrt nur erfolgt, wenn ihr aktiv vom Gerätenutzer zugestimmt worden ist;

9. welche Entwicklung nach ihrer Einschätzung voraussichtlich in Bezug auf die vorangehenden Fragen in den nächsten zwei bis drei Jahren oder auch längerfristig zu erwarten sein wird.

Zu 8. und 9.:

Nach der derzeitigen Rechtslage erlaubt das Telemediengesetz die Bildung pseudonymer Nutzungsprofile, wenn auf eine Widerspruchsmöglichkeit hingewiesen wird. Eine ausdrückliche Einwilligung ist nicht vorgesehen.

In absehbarer Zukunft wird die Zulässigkeit der Nutzung personenbezogener Daten durch die EU-Datenschutzgrundverordnung bestimmt werden, die derzeit erarbeitet wird. Der Entwurf der EU-Datenschutzgrundverordnung sieht die Pflicht zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen vor. Inwiefern diesbezüglich die Nutzung personenbezogener Daten die Einwilligung erfordert bzw. ihr widersprochen werden kann, ist noch offen. Der Bundesrat wirkt in der Ratsarbeitsgruppe DAPIX an der Erstellung der nach ihrem Erlass verbindlichen EU-Datenschutzgrundverordnung mit. Der Abschluss der Verhandlungen ist Ende 2015 vorgesehen. Ergänzend wird auf die Ausführungen zu 4. verwiesen.

Krebs

Ministerin im Staatsministerium