

**Stellungnahme zur  
Einwilligungsverwaltungs-Verordnung  
(EinwVO)**

Stand: 16. November 2022

Bundesverband Deutsche Startups e.V.  
Schiffbauerdamm 40  
10117 Berlin  
Tel.: +49 (0) 30 65 77 14 34  
[politik@startupverband.de](mailto:politik@startupverband.de)  
[www.startupverband.de](http://www.startupverband.de)

## Hintergrund

Im Sommer 2022 ist ein Entwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr für eine Einwilligungsverwaltungs-Verordnung bekannt geworden. Die geplante Verordnung soll den Einsatz unabhängiger Dienste zur Einwilligungsverwaltung (sog. Personal Information Management Systeme – PIMS) regeln, die es Nutzer\*innen ermöglichen, Einwilligungen übergreifend und anwendungsfreundlich zu verwalten. Dadurch sollen wiederholende Aufforderungen zur Erteilung von Einwilligungen insbesondere beim Besuch von Webseiten und die damit verbundene Belastung der Endnutzer vermieden werden.

Der Startup-Verband begrüßt es, dass die Bundesregierung die aktuellen Regelungen im Sinne der Nutzerfreundlichkeit anpassen will. Allerdings sollte die Verordnung gerade Startups nicht unverhältnismäßig belasten und daher – zumindest vorübergehend – auch andere Einwilligungsmöglichkeiten schaffen. Nachstehend haben wir unsere Position zu dem bekanntgewordenen Entwurf zusammengetragen.

### Unabhängigkeit der PIMS-Dienste gewährleisten und zentrales Register schaffen

Gemäß dem Verordnungsentwurf werden PIMS-Dienste von der oder dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten offiziell anerkannt. Die Anerkennung eines Dienstes zur Einwilligungsverwaltung erfolgt nur, wenn sich aus dem entsprechenden Antrag des Anbieters ergibt, dass dieser kein wirtschaftliches Eigeninteresse an der Erteilung der Einwilligung durch den Endnutzer und an den verwalteten Daten hat. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Denn bei der Anerkennung von PIMS-Diensten ist es wichtig, deren Unabhängigkeit zu gewährleisten. Auch sollte verhindert werden, dass Gatekeeper in ihrer Gatekeeper-Funktion noch weiter gestärkt werden, indem sie selbst PIMS-Dienste anbieten.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, unterstützen wir darüber hinaus das in § 8 Absatz 2 vorgesehene Register über anerkannte PIMS. Denn betroffene Unternehmen, insbesondere Startups, haben nicht die Kapazitäten und Möglichkeiten, alle EU-Datenschutzbehörden zu monitoren, um einen Überblick über alle anerkannten PIMS zu erhalten.

### Erfüllungsaufwand berücksichtigen und angemessene Umsetzungsfrist gewähren

Der im Sommer bekannt gewordene Entwurf gibt an, dass die Verordnung bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft tritt. Darüber hinaus geht er davon aus, dass durch die Verordnung "kein unmittelbarer Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft" entsteht. Diese Aussage sehen wir kritisch bzw. möchten wir aus unternehmerischer Sicht widersprechen. Denn aus unserer Sicht wird der Umsetzungsaufwand der Verordnung für Telemediendiensteanbieter erheblich sein, da die technischen Bedingungen für das Auslesen der PIMS-Signale geschaffen werden müssen. Hier bedarf es zunächst auch technischer Standards, die das Signal der Browser an die Telemedien näher beschreiben.

Auch wird der "bisherige Aufwand der Einwilligungsverwaltung" durch die neue Verordnung nicht ersetzt. Denn Telemediendiensteanbieter können nicht davon ausgehen, dass alle Nutzer\*innen PIMS verwenden. Es bleibt also unabdingbar, ein vollumfängliches, rechtskonformes Cookie-Banner auf der Website zu platzieren und es kann somit nicht auf die bestehenden Systeme zur Einwilligungsabfrage verzichtet werden.

Hinzu kommt, dass digitale Unternehmen aktuell ohnehin einem erhöhten Erfüllungsaufwand ausgesetzt sind: denn die zahlreichen EU-Gesetzen, die kürzlich in Kraft getreten sind bzw. noch auf EU-Ebene verhandelt werden, wie Digital Services Act, KI-Verordnung und Data Act, bringen gerade für Startups in der Umsetzung erhebliche administrative, finanzielle und personelle Aufwände mit sich. Die Tech-Abteilungen der Unternehmen sind daher bereits mehr als ausgelastet. Kurze Umsetzungsfristen wirken so als Innovationshemmnis.

Um Unternehmen nicht unverhältnismäßig zu belasten, sollte der Erfüllungsaufwand der PIMS-Verordnung überprüft und wenn möglich gesenkt werden. Als Mindestmaß sollte eine angemessene Umsetzungszeit vorgesehen werden.

### Keine zwingende Priorisierung von PIMS-Diensten

Die Rechtsgrundlage in §26 TTDSG sieht vor, dass Telemedien das PIMS-Signal berücksichtigen sollen. Es ergibt sich jedoch nicht daraus, dass keine andere Abfrage erfolgen darf oder dass das PIMS-Signal notwendigerweise prioritär zu behandeln ist. Sollte sich die Nutzung von PIMS für Verbraucher\*innen als bessere Option erweisen, wird es im Interesse der betroffenen Unternehmen liegen, sie

prioritär zu behandeln. Denn auch für viele Unternehmen ist die aktuelle Abfrage über Cookie-Banner ungünstig, da sie von Kund\*innen als störend wahrgenommen wird. Jedoch muss sich in der Praxis noch herausstellen, ob PIMS auch von den Nutzer\*innen als zu bevorzugende Alternative von Cookie-Bannern aufgenommen werden.

Die mangelnde Benutzerfreundlichkeit eines PIMS-Dienstes oder die Art der Kategorisierung von Einwilligungen kann auch dazu führen, dass Nutzer\*innen unbeabsichtigt ihre Einwilligung weitgehend verweigern. Ihnen hier keine Möglichkeit einzuräumen, ihre Angaben zu konkretisieren oder zu korrigieren, schränkt ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein.

Ein grundsätzliches Problem der Einwilligung ist es, dass Nutzer\*innen nur schwer die Auswirkungen der Einwilligung absehen können. Dies wird häufig in Bezug auf die Risiken diskutiert; das Privacy-Paradox gilt aber genauso auch für die Vorteile. Nutzer\*innen verstehen häufig nicht, wie ihre Einwilligung, Daten zu teilen, die Dienste bzw. Ausprägung der Dienste beeinflusst und sich so auf die Nutzererfahrung auswirkt. Gemeinsamer Auftrag muss es daher sein, Einwilligungsmöglichkeiten zu finden, die weniger abstrakt sind und besser aufklären.

Durch das aktuelle Konzept der PIMS werden von den Nutzer\*innen deutlich abstraktere Entscheidungen bzgl. ihrer Einwilligungen erfordert, die den Grad an Verwirrung und Frust potenziell eher erhöhen könnten. Der Entscheidungsdruck bleibt also bestehen, während Kund\*innen möglicherweise noch weniger verstehen, warum bestimmte Funktionen oder erwartete Features nicht funktionieren. Eine zwingende Priorisierung von PIMS liegt somit nicht im Interesse der Nutzer\*innen. Es sollte den betroffenen Unternehmen daher ermöglicht werden, parallel zu den PIMS-Diensten auch andere Möglichkeiten zur Einwilligung der Nutzer\*innen anzubieten.

#### EU-weite Harmonisierung der Regeln vorantreiben

Solange Deutschland bei der Regulierung von PIMS-Diensten allein voranschreitet, würde eine obligatorische Anwendung zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten führen. Dies würde insbesondere Startups in hohem Maße belasten. Gerade vor dem Hintergrund, dass auf EU-Ebene seit 2017 die neue ePrivacy-Verordnung verhandelt wird, stellt sich die Frage, warum Unternehmen zusätzlich eine nationale Verordnung umsetzen sollen, die sich nach Abschluss der

EU-Verhandlungen voraussichtlich erübrigen wird. Deutschland sollte sich für eine Harmonisierung der Regeln auf EU-Ebene einsetzen und einen nationalen Alleingang vermeiden, um europaweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

#### Rechtssicherheit schaffen

Aus Sicht des Startup-Verbands lässt der öffentlich gewordene Entwurf noch einige Fragenzeichen offen, die es im Sinne der Rechtssicherheit zu klären gilt: so ist es z.B. unklar, wie Telemediendiensteanbieter sich zu verhalten haben, wenn es zu technischen Störungen auf Seiten der PIMS-Anbieter kommt. Auch sollte klargestellt werden, wie lange das PIMS-Signal des Browsers von Telemediendiensteanbieter gespeichert werden muss.

# Der Startup-Verband

Der Bundesverband Deutsche Startups e.V. ist die Stimme der Startups in Deutschland. Seit seiner Gründung 2012 vertritt der Verband die Startup-Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. In seinem Netzwerk mit mittlerweile 1.200 Mitgliedern schafft der Verband darüber hinaus einen Austausch zwischen Startups untereinander, aber auch zwischen Startups und etablierter Wirtschaft. Ziel des Startup-Verbandes ist es, Deutschland und Europa zu einem gründungsfreundlichen Standort zu machen, der Risikobereitschaft honoriert und den Pionier\*innen unserer Zeit die besten Voraussetzungen bietet, um mit Innovationskraft erfolgreich zu sein.