Beschluss der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder – 12.05.2020

Hinweise zum Einsatz von Google Analytics im nicht-öffentlichen Bereich

Google Analytics ist eines der weitest verbreiteten Tools für Website-Betreiber (Anwender). Mit Hilfe dieses Tools lassen sich umfassende statistische Auswertungen der Webseitennutzung vornehmen. Aus diesem Grund besteht ein großer Beratungsbedarf hinsichtlich des Einsatzes von Google Analytics.

Die Datenschutzaufsichtsbehörden haben vor dem Hintergrund des neuen Rechtsrahmens mit Geltung der DS-GVO den Einsatz von Google Analytics neu bewertet. Ältere Auffassungen der Datenschutzaufsichtsbehörden, die unter Berücksichtigung der Rechtslage vor dem 25.05.2018 kommuniziert wurden, gelten damit als überholt.[1]

Im Folgenden handelt es sich keinesfalls um eine abschließende Beurteilung. Die folgenden Ausführungen stellen eine Ergänzung der Orientierungshilfe für Anbieter von Telemedien[2] dar und betreffen lediglich die häufigsten Fragestellungen beim Einsatz von Google Analytics. Die folgenden Ausführungen stellen keine Empfehlung zum Einsatz von Google Analytics dar, sondern beschreiben nur die datenschutzrechtlichen Mindestanforderungen, die von Seitenbetreibern nach derzeitigem Stand zwingend eingehalten werden müssen.

Die Auffassungen der Datenschutzaufsichtsbehörden stehen unter dem Vorbehalt einer zukünftigen - möglicherweise abweichenden - Auslegung durch den Europäischen Datenschutzausschuss und der Rechtsprechung des EuGH.
Die Ausführungen gelten für den Fall, dass der Anwender von Google-Analytics die von Google derzeit[3] empfohlenen Standardeinstellungen nutzt. Für den Fall, dass der Anwender von Google Analytics von den empfohlenen Einstellungen abweicht und/oder ergänzende Funktionen verwendet (z. B. Google Analytics 360) oder Google die Verarbeitung oder die vertraglichen Grundlagen ändert, wird auf die von den deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden veröffentlichten Ausführungen der Orientierungshilfe für Anbieter von Telemedien verwiesen.

1 Dies gilt insbesondere für die Veröffentlichung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, „Hinweise für Webseitenbetreiber mit Sitz in Hamburg, die Google Analytics einsetzen“.

2 Abrufbar unter: https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20190405_oh_tmg.pdf

3 Stand: 11.03.2020.

I. Personenbezogene Daten

Beim Einsatz von Google Analytics werden immer personenbezogene Daten der Nutzer verarbeitet.

In den Google Analytics-Hilfen[4] erläutert Google, dass Nutzungsdaten keine „personenidentifizierbaren Informationen" seien. Diese Auffassung steht nicht nur im Widerspruch zur Definition des Begriffs „personenbezogene Daten" in Art. 4 Nr. 1 der DS-GVO, sondern ist auch missverständlich, da Google im Weiteren Folgendes ausführt:

„Bitte beachten Sie, dass Daten, die Google nicht als personenidentifizierbare Informationen einstuft, im Rahmen der DS-GVO als personenbezogene Daten gelten können."

Die Datenschutzaufsichtsbehörden weisen daher ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei den mit Google Analytics verarbeiteten Daten (Nutzungsdaten und sonstige gerätespezifische Daten, die einem bestimmten Nutzer zugeordnet werden können) um personenbezogene Daten i.S.d. DS-GVO handelt.

II. Verhältnis zwischen Google Analytics-Anwender und Google

Google hat die Verarbeitungsprozesse von Google Analytics fortlaufend angepasst. Dies hat dazu geführt, dass Google Analytics nicht mehr nur ein Tool zur statistischen Analyse (Reichweitenmessung) ist, sondern dem Anwender eine Vielzahl an weiteren Funktionen bietet, mit denen der Anwender verschiedene Zwecke verfolgen kann.

Nach Auffassung der Datenschutzaufsichtsbehörden ist die Verarbeitung im Zusammenhang mit Google Analytics keine Auftragsverarbeitung gemäß Art. 28 DS-GVO. Nach Art. 4 Nr. 7, Art. 28 Abs. 10 DS-GVO hat der Verantwortliche die Zwecke und Mittel der Verarbeitung selbst zu bestimmen. Daraus folgt die Pflicht des Auftragsverarbeiters, die Daten ausschließlich auf Weisung des Verantwortlichen zu verarbeiten (Art. 29 DS-GVO). Beim Einsatz von Google Analytics bestimmt der Website-Betreiber nicht allein über die Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung. Diese werden vielmehr zum Teil ausschließlich von Google vorgegeben, sodass Google insoweit selbst verantwortlich ist, und vom Seitenbetreiber vertraglich akzeptiert. Die Verarbeitung beim Einsatz von Google Analytics stellt einen einheitlichen Lebenssachverhalt dar, in dem die verschiedenen Aspekte der Verarbeitung nur als Ganzes einen Sinn ergeben. Dies hat zur Folge, dass die Beteiligten innerhalb einer Verarbeitungstätigkeit nicht ihre Rolle als Auftragsverarbeiter und/oder Verantwortlicher wechseln können.

Zwar bietet Google weiterhin einen Vertrag zur Auftragsverarbeitung an, stellt aber zusätzlich in den „Google Measurement Controller-Controller Data Protection Terms"[5] klar, dass für

---

4 Abrufbar unter der URL: https://support.google.com/analytics/answer/7686480 [Stand: 27.09.2019].

5 Das „Google Measurement Controller-Controller Data Protection Terms", abrufbar unter: https://support.google.com/analytics/answer/9012600, Fassung vom 4. November 2019, Ziff. 4, gilt u.a. für den Fall, dass Google-Produkte und –Dienste in den Einstellungen zur Datenfreigabe aktiviert sind.

bestimmte Verarbeitungsprozesse Google und der Anwender (Website-Betreiber) getrennt verantwortlich seien. Zudem stellt Google in den Nutzungsbedingungen[6] klar, dass Google die Daten für eigene Zwecke, insbesondere auch zum Zweck der Bereitstellung seines Webanalyse- und Trackingdienstes, verarbeite. Gemäß Artikel 28 Abs. 10 DS-GVO handelt es sich bei Google damit nicht mehr um einen Auftragsverarbeiter.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des EuGH sind Google und der Google-Analytics-Anwender gemeinsam für die Datenverarbeitung verantwortlich, sodass die Anforderungen des Art. 26 DS-GVO zu beachten sind.

III. Rechtsgrundlage

Der Einsatz von Google Analytics kann in aller Regel nicht auf Art. 6 Abs. 1 lit. b) DS-GVO gestützt werden, da der Einsatz von Google Analytics nicht zur Vertragserfüllung zwischen Website-Betreiber und Nutzer erforderlich ist.

Der Einsatz von Google Analytics ist *in der Regel* auch nicht nach Art. 6 Abs. 1 lit. f) DS-GVO rechtmäßig. Angesichts der konkreten Datenverarbeitungsschritte beim Einsatz von Google Analytics überwiegen die Interessen, Grundrechte und Grundfreiheiten der Nutzer regelmäßig die Interessen der Website-Betreiber. Insbesondere rechnet der Nutzer vernünftigerweise nicht damit, dass seine personenbezogenen Daten mit dem Ziel der Erstellung personenbezogener Werbung und der Verknüpfung mit den aus anderen Zusammenhängen gewonnenen personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben und umfassend ausgewertet werden.[7] Dies geht weit über das hinaus, was im Rahmen des Art. 6 Abs. 1 lit. f) DS-GVO zulässig ist.[8] Die Situation weicht insoweit erheblich von dem Fall einer Statistik-Funktion auf der eigenen Website oder mittels Auftragsverarbeitung ab.

Google verpflichtet in den vertraglichen Regelungen den Anwender von Google Analytics, unter bestimmten Voraussetzungen für den Einsatz des Dienstes eine Einwilligung der Besucher der Webseite einzuholen.[9] Die Datenschutzaufsichtsbehörden weisen ausdrücklich darauf hin, dass es für den rechtmäßigen Einsatz von Google Analytics nicht auf die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Google und dem Anwender ankommt. Die Rechtmäßigkeit richtet sich ausschließlich nach dem Gesetz.

---

6 Abrufbar unter: https://marketingplatform.google.com/about/analytics/terms/de/, Fassung vom 17. Juni 2019, Ziff. 6, 7.

7 Datenschutzerklärung von Google unter: https://policies.google.com/privacy, Fassung wirksam ab dem 15. Oktober 2019, unter der Überschrift „Messung der Leistung".

8 Nähere Erläuterungen in der „Orientierungshilfe für Anbieter von Telemedien".

9 Vgl. „**Nutzungsbedingungen**", abrufbar unter: https://marketingplatform.google.com/about/analytics/terms/de/, Fassung vom 17. Juni 2019; „**Richtlinienanforderungen für Google Analytics-Werbefunktionen**", abrufbar unter: https://support.google.com/analytics/answer/2700409, Fassung vom 16. Dezember 2016; „**Richtlinie zur Einwilligung der Nutzer in der EU**", abrufbar unter: https://www.google.com/about/company/user-consent-policy.html, ohne Datum, zuletzt abgerufen am 23. Januar 2020.

Im Ergebnis ist ein rechtmäßiger Einsatz von Google Analytics in der Regel nur aufgrund einer wirksamen Einwilligung der Webseitenbesuchenden gem. Art. 6 Abs. 1 lit. a), Art. 7 DS-GVO möglich.

IV. Maßnahmen

Sofern Website-Betreiber nicht auf alternative und datensparsame Werkzeuge zur Reichweitenmessung ausweichen, sondern weiterhin Google Analytics verwenden, sind insbesondere folgende Maßnahmen umzusetzen:

1) Einholung einer informierten, freiwilligen, aktiven und vorherigen Einwilligung der Nutzer

Eine Einwilligung ist nur wirksam, wenn die Anforderungen gem. Art. 4 Nr. 11, Art. 7 DS-GVO und ggf. Art. 8 DS-GVO erfüllt sind. Das bedeutet insbesondere:

- Website-Betreiber müssen sicherstellen, dass die Einwilligung die **konkrete Verarbeitungstätigkeit** durch die Einbindung von Google Analytics und damit verbundene Übermittlungen des Nutzungsverhaltens an Google LLC erfasst.
- In der Einwilligung muss **klar und deutlich** beschrieben werden, dass die Datenverarbeitung im Wesentlichen durch Google erfolgt, die Daten nicht anonym sind, welche Daten verarbeitet werden und dass Google diese zu beliebigen eigenen Zwecken wie zur Profilbildung nutzt sowie mit anderen Daten wie eventueller Google-Accounts verknüpft. Ein bloßer Hinweis wie z.B. „diese Seite verwendet Cookies, um Ihr Surferlebnis zu verbessern“ oder „verwendet Cookies für Webanalyse und Werbemaßnahmen“ ist nicht ausreichend, sondern irreführend, weil die damit verbundenen Verarbeitungen nicht transparent gemacht werden.
- Nutzer müssen **aktiv** einwilligen, d.h. die Zustimmung darf nicht unterstellt und ohne Zutun des Nutzers voreingestellt sein. Ein Opt-Out-Verfahren reicht nicht aus, vielmehr muss der Nutzer durch aktives Tun (z. B. Anklicken eines Buttons) seine Zustimmung zum Ausdruck bringen. Google muss ausdrücklich als Empfänger der Daten aufgeführt werden. Vor einer aktiven Einwilligung des Nutzers dürfen keine Daten erhoben oder Elemente von Google-Websites nachgeladen werden. Auch das bloße Nutzen einer Website (oder einer App) stellt keine wirksame Einwilligung dar.
- **Freiwillig** ist die Einwilligung nur, wenn die betroffene Person Wahlmöglichkeiten und eine freie Wahl hat. Sie muss eine Einwilligung auch verweigern können, ohne dadurch Nachteile zu erleiden. Die Koppelung einer vertraglichen Dienstleistung an die Einwilligung zu einer für die Vertragserbringung nicht erforderlichen Datenverarbeitung kann gemäß Art. 7 Abs. 4 DS-GVO dazu führen, dass die Einwilligung nicht freiwillig und damit unwirksam ist.

Um die Anforderungen einer wirksamen Einwilligung auf Websites oder in Apps umzusetzen, sind folgende Gestaltungshinweise zu beachten:

- **Klare, nicht irreführende Überschrift –** bloße „Respektbekundungen“ bezüglich der Privatsphäre reichen nicht aus. Es empfehlen sich Überschriften, in denen auf die

Tragweite der Entscheidung eingegangen wird, wie beispielsweise *„Datenverarbeitung Ihrer Nutzerdaten durch Google“*.

- **Links** müssen **eindeutig** und unmissverständlich beschrieben sein – wesentliche Elemente/Inhalte insbesondere einer Datenschutzerklärung dürfen nicht durch Links verschleiert werden.
- Der **Gegenstand** der Einwilligung muss **deutlich gemacht** werden: Anwender von Google Analytics müssen deutlich machen, für welchen Zweck Google Analytics verwendet wird, dass die Nutzungsdaten von Google LLC verarbeitet werden, diese Daten in den USA gespeichert werden, sowohl Google als auch staatliche Behörden Zugriff auf diese Daten haben, diese Daten mit anderen Daten des Nutzers wie beispielsweise dem Suchverlauf, persönlichen Accounts, den Nutzungsdaten anderer Geräte und allen anderen Daten, die Google zu diesem Nutzer vorliegen, verknüpft werden.
- Der **Zugriff auf das Impressum und die Datenschutzerklärung** darf nicht verhindert oder eingeschränkt werden.

2) Technische Anforderungen an die Umsetzung des Widerrufs der Einwilligung

Beim Einsatz von Google Analytics muss stets ein einfach und immer zugänglicher Mechanismus (z. B. Schaltfläche) zum Widerruf der einmal vom Nutzer erteilten Einwilligung implementiert sein. Gleiches gilt für Apps, die zum Beginn der Nutzung eine Einwilligung erfragen. Auch hier muss in den Einstellungen eine einfach zugängliche Möglichkeit zum wirksamen Widerruf der Einwilligung vorhanden sein.

Hatte ein Nutzer einmal seine Einwilligung erteilt und widerruft er sie zu einem späteren Zeitpunkt, so ist sicherzustellen, dass nach dem Widerruf das Google-Analytics-Skript nicht nachgeladen oder ausgeführt wird.

Google stellt ein Browser-Add-On zur Deaktivierung von Google Analytics zur Verfügung. Es ist nicht zulässig, den Nutzer ausschließlich auf dieses Add-On zu verweisen, da dies keine hinreichende Widerrufsmöglichkeit darstellt. Gemäß Art. 7 Abs. 3 S. 4 DS-GVO ist der Widerruf so einfach wie die Erteilung der Einwilligung zu gestalten. Das von Google zur Verfügung gestellte Add-On erfüllt diese Anforderungen nicht, da der Nutzer zum Herunterladen von weiteren Programmen gezwungen wird. Im Übrigen entspricht das Add-On aufgrund der Vielzahl an Browsern und Betriebssystemen weder dem Stand der Technik noch ist es geeignet, um die Datenverarbeitung in Apps zu unterbinden.

3) Transparenz

Anwender müssen gemäß Art. 13 DS-GVO die Nutzer in den Datenschutzbestimmungen umfassend über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von Google Analytics informieren. Bezüglich der Anforderungen an diese Informationspflicht wird auf die Leitlinie zur Transparenz[10] des Europäischen Datenschutzausschusses sowie auf die Orientierungshilfe für Anbieter von Telemedien verwiesen.

---

10 Abrufbar unter: https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/wp/20180411_wp260_rev01.docx

4) Kürzung der IP-Adresse

Zusätzlich zu den o. g. Maßnahmen sollten Anwender von Google Analytics durch entsprechende Einstellungen die Kürzung der IP-Adressen veranlassen. Dazu ist auf jeder Internetseite mit einer Google Analytics-Einbindung der Trackingcode um die Funktion „_anonymizeIp()“ zu ergänzen. Weitere Details können der technischen Anleitung von Google entnommen werden, abrufbar unter:

https://developers.google.com/analytics/devguides/collection/gtagjs/ip-anonymization

Die Kürzung der IP-Adresse stellt eine zusätzliche Maßnahme gem. Art. 25 Abs. 1 DS-GVO zum Schutz der Nutzer dar, sie führt jedoch nicht dazu, dass die vollständige Datenverarbeitung anonymisiert erfolgt. Beim Einsatz von Google Analytics werden neben der IP-Adresse weitere Nutzungsdaten erhoben, die als personenbezogene Daten zu bewerten sind, wie z. B. Identifizierungsmerkmale der einzelnen Nutzer, die auch eine Verknüpfung beispielsweise mit einem vorhandenen Google-Account erlauben. Aus diesem Grund ist in jedem Fall der Anwendungsbereich der DS-GVO eröffnet, sodass Anwender von Google Analytics auch dann verpflichtet sind, die Anforderungen der DS-GVO zu beachten, wenn sie die Kürzung der IP-Adressen veranlasst haben. In der Datenschutzerklärung ist der Umstand, ob die Kürzung der IP-Adressen veranlasst ist, entsprechend anzugeben.

Im Übrigen gelten die Ausführungen der Orientierungshilfe für Anbieter von Telemedien.