

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen und Entwicklungen bei den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes (IuKDG)

Inhaltsübersicht

	Seite
A. Einleitung	4
I. Entschließungsauftrag.....	4
II. Überblick zum IuKDG.....	4
1. Vorgeschichte	4
2. Zielsetzung und Regelungsbereiche	4
B. Evaluierungsverfahren	5
C. Erfahrungen mit den einzelnen Regelungsbereichen des IuKDG, internationale Entwicklung und wirtschaftliche Auswirkungen	6
I. Allgemeine Regelungen des Teledienstegesetzes.....	6
1. Anwendungsbereich und Abgrenzung zu Mediendiensten und Rundfunk.....	6
1.1 Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen	6
1.2 Unterschiedliche Rechtsfolgen bei Tele- und Mediendiensten.....	8
1.3 Geschlossene Nutzergruppen	8
2. Zulassungsfreiheit	9
3. Verantwortlichkeit.....	10
3.1 Haftungsprivilegierung und Auslegungsgrundsätze	10
3.2 Materiell-rechtliche Einzelfragen	11
3.2.1 Verantwortlichkeit bei newsgroups	11
3.2.2 Rechtliche Zuordnung von Hyperlinks	11
3.3 Internationaler Vergleich	11
4. Anbieterkennzeichnung	12

	Seite
II. Teledienstedatenschutz	13
1. Systemdatenschutz und elektronische Einwilligung	13
2. Datenschutzaudit	14
3. Erfahrungen mit dem Teledienstedatenschutz	14
3.1 Erfahrungen der Wirtschaft	14
3.2 Erfahrungen der Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern	15
4. Entwicklungen im internationalen Bereich	16
4.1 Europäische Union	16
4.2 OECD-Leitlinien zum Datenschutz	16
4.3 Transatlantischer Datenaustausch	17
III. Signaturgesetz	17
1. Zielsetzung und Regelungsbereich	17
2. Umsetzung des Signaturgesetzes	17
2.1 Signaturverordnung	17
2.2 Regulierungsbehörde	17
2.3 Sicherheitsinfrastruktur	18
2.4 Anwendungsfelder digitaler Signaturen	19
2.5 Fördermaßnahmen	19
2.6 Interoperabilitätsstandards	20
2.7 Rechtsvorschriften zur Schriftform	20
3. Internationale Entwicklungen	20
IV. Jugendschutz	21
1. Neuregelungen im GjS	21
1.1 Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen	21
1.2 Indizierungsverfahren bei der Bundesprüfstelle	21
1.2.1 Administrative Straffung	22
1.2.2 Verzicht auf das Antragserfordernis bei Angeboten in Datennetzen	22
1.2.3 Erweiterung der Antragsbefugnis	22
1.2.4 Einführung eines „Abhilfeverfahrens“	22
1.2.5 Verzicht auf Bekanntmachung im Bundesanzeiger	22
1.3 Jugendschutzbeauftragte	22
1.4 Freiwillige Selbstkontrolle	23
1.5 Technischer Selbstschutz	24
2. Jugendschutzregelung der Länder im MDStV	24
3. Verfolgung strafbarer Inhalte durch Bund und Länder	25
4. Entwicklungen im internationalen Bereich	25
V. Sonstige Regelungen	26
1. Preisangabenrecht	26
2. Urheberrecht	27
3. Fernabsatzrecht	27

	Seite
VI. Internationale Entwicklung.....	27
1. Europäische Union	28
1.1 Harmonisierungsbestrebungen	28
1.2 Initiativen außerhalb des Rechtssetzungsbereichs	28
2. OECD	29
3. G8-Staaten	29
4. Welthandelsorganisation – WTO	29
5. Europarat	29
VII. IuKDG und Fragen der inneren Sicherheit.....	29
VIII. Wirtschaftliche Auswirkungen.....	30
D. Erfahrungen der Länder mit der Umsetzung von IuKDG und MDStV.....	30
E. Zusammenfassende Bewertung, Handlungsbedarf und Ausblick	31
I. Zusammenfassende Bewertung	31
II. Handlungsbedarf	32
III. Ausblick.....	34

A. Einleitung

I. Entschließungsauftrag

Am 1. August 1997 ist das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (IuKDG) zeitgleich mit dem Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wurden neue Wege in der Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen beschritten, mit denen dem grundlegenden Wandel und der Dynamik der technischen Entwicklung von Information und Kommunikation Rechnung getragen werden soll. Dies gilt vor allem für die Regelungen zur Verantwortlichkeit von Providern, für den Datenschutz bei neuen Diensten, für sichere digitale Signaturen im elektronischen Geschäfts- und Verwaltungsverkehr und für den Jugendschutz mit der gesetzlichen Verankerung der freiwilligen Selbstkontrolle und des technischen Selbstschutzes.

Der Deutsche Bundestag hat deshalb bei der Verabschiedung des IuKDG die Bundesregierung aufgefordert, die Entwicklung bei den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten zu beobachten – ggf. auch in Form von wissenschaftlichen Begleitprojekten – und darzulegen, ob und ggf. in welchen Bereichen Anpassungs- bzw. Ergänzungsbedarf besteht und hierüber spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zu berichten. Dabei sollen die Erfahrungen der Länder mit der Umsetzung des Mediendienste-Staatsvertrages, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Regelungen sowie die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Ebene der EU und im internationalen Bereich Berücksichtigung finden.

Auf folgende Fragen soll im einzelnen eingegangen werden:

- die Erfahrungen in der Praxis mit der grundsätzlichen Zuordnung der neuen Dienste zum Geltungsbereich des IuKDG und des MDStV;
- die Erfahrungen mit der Regelung zur Providerverantwortlichkeit in Fällen automatischer Zwischenspeicherung (Newsgroups, Proxy-Cache-Speicher);
- die Auswirkungen des Teledienstedatenschutzes auf das Nutzerverhalten und die wirtschaftliche Entwicklung bei den neuen Diensten;
- die Weiterentwicklung des elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehrs im Zusammenhang mit der Einführung und Umsetzung sicherer digitaler Signaturen, insbesondere die Frage der Haftung gegenüber Dritten und Anpassungen im bürgerlichen-, öffentlichen- und Zivilprozeßrecht;
- Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes mit den geltenden Regelungen unter besonderer Berücksichtigung von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, des technischen Selbstschutzes und weiterer Vereinfachungen des Indizierungsverfahrens sowie der Erfahrungen mit der Verfolgung strafbarer Inhalte im Internet.

Mit diesem Bericht soll dem Beschluß des Deutschen Bundestages entsprochen werden.

II. Überblick zum IuKDG

1. Vorgeschichte

Bund und Länder haben sich 1996 darauf verständigt, im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes einen in der Sache einheitlichen, pragmatischen und entwicklungs-offenen Rechtsrahmen für die neuen Informations- und Kommunikationsdienste in Form eines Bundesgesetzes und eines Länderstaatsvertrages zu schaffen. Die zentralen Vorschriften in beiden Regelwerken wie die Zugangsfreiheit, der Datenschutz und in den Grundzügen die Anbieterkennzeichnung und Provider-Verantwortlichkeit sind deshalb weitgehend wort- oder inhalts-gleich geregelt. Weitergehende medien-spezifische Vorschriften enthält der MDStV im Hinblick auf die vorrangig publizistische Zielrichtung der Mediendienste mit den Regelungen zur Gegendarstellung, zur Impressumspflicht und zum Jugendschutz. Hinzu kommen besondere Regelungen zur Aufsicht und Ordnungsbewehrung.

Zur schnellen und pragmatischen Klärung möglicher Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit der Entwicklung künftiger neuer Dienste haben sich die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder am 18. Dezember 1996 ausdrücklich darauf verständigt, die Entwicklung neuer Dienste sowie die Anwendung der beiderseitigen gesetzlichen Regelungen fortlaufend zu beobachten und erforderlichenfalls eine Verständigung über notwendige Anpassungen unverzüglich und auf politischer Ebene herbeizuführen.

2. Zielsetzung und Regelungsbereiche

Ziel des IuKDG ist es, im Rahmen der Bundeskompetenzen eine verlässliche Grundlage für die Gestaltung der sich dynamisch entwickelnden Angebote im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienste zu schaffen, einen Ausgleich zwischen freiem Wettbewerb, berechtigten Nutzerbedürfnissen und öffentlichen Ordnungsinteressen herbeizuführen und vor allem die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Bereich national und international anzustoßen und zu befördern.

Das IuKDG ist ein Artikelgesetz: Die ersten drei Artikel enthalten Neuregelungen: das Teledienstegesetz, das Teledienstedatenschutzgesetz und das Signaturgesetz. In sechs weiteren Artikeln werden bestehende Bundesgesetze in den Bereichen des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, des Jugendschutzrechts, des Urheberrechts sowie im Verbraucherschutzrecht angepaßt.

- Das Teledienstegesetz-TDG (Artikel 1 IuKDG) regelt die Rahmenbedingungen für das Angebot und die Nutzung von Telediensten durch Sicherstellung der Zugangsfreiheit, der Klarstellung von Verantwortlichkeiten der Diensteanbieter und der Verpflichtung zur Anbieterkennzeichnung;

- das Teledienststedatenschutzgesetz-TDDSG (Artikel 2 IuKDG) enthält bereichsspezifische Regelungen zum Datenschutz im Hinblick auf die erweiterten Risiken der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten und setzt für den Online-Bereich die EG-Datenschutzrichtlinie um;
- mit dem Signaturgesetz-SigG (Artikel 3 IuKDG) werden die Rahmenbedingungen für sichere digitale Signaturen geschaffen;
- Die Artikel 4 und 5 enthalten Klarstellungen des Schriftenbegriffs im Strafgesetzbuch und im Ordnungswidrigkeitengesetz mit Blick auf die erweiterten Nutzungs- und Verbreitungsmöglichkeiten von rechtswidrigen Inhalten;
- Artikel 6 stellt eine einheitliche Anwendung des Schriftenbegriffs zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes im Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte sicher und ergänzt dieses um Regelungen zur freiwilligen Selbstkontrolle und zum technischen Selbstschutz;
- Artikel 7 setzt die EG-Richtlinie 96/9/EG vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken durch entsprechende Ergänzungen des Urheberrechtsgesetzes um;
- Die Artikel 8 und 9 erstrecken den Verbraucherschutz im Preisangabengesetz und in der Preisangabenverordnung auf die erweiterten wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten durch die neuen Dienste;
- Die Artikel 10 und 11 enthalten gesetzestechnische Regelungen (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang und Inkrafttretenszeitpunkte).

B. Evaluierungsverfahren

Die Bundesregierung hat den Prozeß der Umsetzung des IuKDG in engem Dialog mit den Beteiligten in Industrie, Wirtschaft und Verbänden sowie in Wissenschaft und Verwaltung begleitet und unterstützt. Sie hat dazu das „Forum Informations- und Kommunikationsdienste“ zu wichtigen Grundsatzfragen des Gesetzes und vier Arbeitskreise zu Schwerpunktfragen aus den Bereichen „Allgemeine Fragen des Gesetzes“, „Datenschutz“, „Digitale Signaturen“ und „Jugendschutz“ eingerichtet, in denen die Beteiligten unmittelbar vertreten sind.

Das „Forum Informations- und Kommunikationsdienste“ hat am 8. Dezember 1997 mit einer Fachveranstaltung die Diskussion auf breiter Ebene mit den Beteiligten aufgenommen. Schwerpunkte der Veranstaltung waren die nationalen und internationalen Entwicklungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für neue Dienste und deren Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung sowie die Formulierung von grundlegenden Ausgangsfragen für die Evaluierung und Fortentwicklung des Rechtsrahmens. Abgeschlossen wurde der Diskussionsprozeß mit einer Fachveranstaltung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie am 27. April 1999. Schwerpunkt der Veranstaltung waren die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Ebene der EU und zu bestimmten Gesichtspunkten aus dem Evaluierungsprozeß wie der Frage nach veränderten Regulierungsansätzen und -instrumenten sowie Einzelaspekte eines modernen Verbraucher- und Datenschutzes.

Die vertiefte Erörterung von Einzelfragen erfolgte in vier Arbeitskreisen:

- Der Arbeitskreis „Allgemeine Fragen des Gesetzes“ befaßte sich mit aktuellen Anwendungs- und Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der rechtlichen Zuordnung von neuen Diensten zu den Regelungen des Bundes und der Länder, mit Fragen zur Verant-

wortlichkeit und Haftungsprivilegierung sowie mit Verbraucherschutzfragen, insbesondere der Anbieterkennzeichnung und Preisangabenverpflichtung;

- im Arbeitskreis „Datenschutz“ wurden die Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Datenschutzkonzeptes erörtert; diese dienten als fachliche Grundlage für die weiteren Überlegungen zur Entwicklung und Anwendung datenschutzfreundlicher Technologien und damit verbundener Projekte;
- der Arbeitskreis „Digitale Signaturen“ befaßte sich mit Fragen der Umsetzung und Fortentwicklung sicherer digitaler Signaturen im nationalen und internationalen Bereich. Aus dem Arbeitskreis heraus entwickelten sich Expertenkreise zur Lösung von weiteren speziellen Fragen wie beispielsweise die der Interoperabilität von digitalen Signaturen. Eine weitere wichtige Initiative dieses Arbeitskreises war die Einrichtung des „Wissensforum digitale Signaturen“, mit dem Anwendungsfragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Signaturgesetzes online erörtert und befördert werden können;
- im Arbeitskreis „Jugendschutz“ wurden Fragen der Wirksamkeit der geschaffenen Regelungen vor allem im Bereich der freiwilligen Selbstkontrolle und bei der Anwendung und Umsetzung des technischen Selbstschutzes erörtert. Aus diesem Arbeitskreis hat sich der „Gesprächskreis Jugendschutz“ entwickelt, in dem die für die Durchführung und Kontrolle des Jugendschutzes in den Netzen verantwortlichen freiwilligen und staatlichen Stellen offene Fragen unmittelbar und gemeinsam erörtern.

Neben dem Dialog im Forum Kommunikations- und Informationsdienste und in den Arbeitskreisen hat die Bundesregierung zahlreiche Gespräche mit einzelnen Unternehmen, Verbänden und staatlichen Einrichtungen über die Erfahrungen mit dem IuKDG und dem MDStV

geführt. Zum Teil haben die Verbände eigene Initiativen zur Klärung offener Fragen und zur Vorbereitung von Handreichungen für die angeschlossenen Unternehmen ergriffen; zu nennen sind hier vor allem der Bundesverband Deutscher Banken mit der Erstellung von Handreichungen zur Anwendung des Gesetzes beim Telebanking und die vom DIHT veranstalteten „Sprechstunden zum IuKDG“, bei denen die angeschlossenen Unternehmen und Verbände Gelegenheit hatten, ihre Erfahrungen und Fragen mit dem Gesetz unmittelbar darstellen zu können.

Über das Evaluierungsverfahren und seine wesentlichen Ergebnisse wird auf einer eigenen Webseite zum IuKDG (www.iukdg.de) aktuell berichtet. Diese Webseite wurde auch als technische Plattform zur Information über die Diskussion und Maßnahmen zu bestimmten Fragestel-

lungen den am Evaluierungsverfahren Beteiligten zur Verfügung gestellt, so für das „Wissensforum digitale Signaturen“. Die vergleichsweise hohen Zugriffszahlen auf diese Webseite zeigen das anhaltend große Interesse auch aus dem Ausland an der gesetzlichen Regelung und den Erfahrungen mit ihrer Umsetzung.

Zu wichtigen Fragen aus den innovativen Regelungsbereichen des Gesetzes hat die Bundesregierung eine Reihe von Projekten und Studien vergeben, auf die in den nachfolgenden Ausführungen im einzelnen eingegangen wird. Sie entspricht damit dem ausdrücklichen Wunsch des Deutschen Bundestages, die künftigen Entwicklungen bei den neuen Diensten und die Erfahrungen mit dem IuKDG im Hinblick auf den teilweisen Experimentiercharakter des Gesetzes wissenschaftlich zu begleiten.

C. Erfahrungen mit den einzelnen Regelungsbereichen des IuKDG, internationale Entwicklung und wirtschaftliche Auswirkungen

Die Ergebnisse der Gespräche im Forum Informations- und Kommunikationsdienste und in den vier Arbeitskreisen, aber auch die Überlegungen auf internationaler Ebene und die zahlreichen Veröffentlichungen in der Fachliteratur zu den einzelnen Rechtsbereichen des Gesetzes zeigen, daß die Diskussion über die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei weitem nicht abgeschlossen ist, und sich der Erfahrungsprozeß mit den neuen Regelungen – und zwar mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Rechtsgebieten – erst im Anfangsstadium befindet. Insoweit sind fundierte Aussagen darüber, ob sich die grundsätzlichen Ansätze des Gesetzes bewährt haben, beim gegenwärtigen Erfahrungsstand nur bedingt möglich. Gleichwohl lassen sich aus dem Evaluierungsverfahren wichtige Schlußfolgerungen für die Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen ziehen.

I. Allgemeine Regelungen des Teledienstegesetzes

1. Anwendungsbereich und Abgrenzung zu Mediendiensten und Rundfunk

1.1 Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen

Bei den Erfahrungen zur Frage der Zuordnung und Abgrenzung von Telediensten zu Mediendiensten und zum Rundfunk muß zwischen der rechtsdogmatischen Auseinandersetzung einerseits und den Erfahrungen in der Praxis andererseits deutlich unterschieden werden:

Die von Bund und Ländern getroffenen Regelungen zum Anwendungsbereich des TDG und des MDStV haben in der wissenschaftlichen Diskussion ein lebhaftes Echo ausgelöst; sie werden in der Literatur vor allem vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern und damit verbundenen rechtlichen Unschärfen

der von Bund und Ländern getroffenen Regelungen in den Schnittstellenbereichen „Teledienste – Mediendienste“ sowie „Mediendienste – Rundfunk“ diskutiert. Ein wesentlicher Grund für die angeführten Abgrenzungsschwierigkeiten wird darin gesehen, daß die Abgrenzungsmerkmale nicht eindeutig auf die tatsächliche Inhaltsnutzung abstellen würden. Dies führe zu dem Mißverständnis, daß die Abgrenzung nach technischen Verbreitungs- und Übermittlungsmerkmalen zu erfolgen habe; diese werden im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung und technische Konvergenz nicht als taugliches Abgrenzungskriterium angesehen. Diese Betrachtungsweise läßt jedoch außer acht, daß nach dem Wortlaut des § 2 TDG die Zuordnung eines Dienstes zum Anwendungsbereich des TDG oder MDStV ausschließlich funktionsbezogen nach dem inhaltlichen Schwerpunkt des einzelnen Angebotes und gerade nicht nach der zugrundeliegenden technischen Verbreitungsart zu erfolgen hat. Der Gesetzgeber hat dem dadurch Rechnung getragen, daß er den Begriff der individuellen Nutzung in der Generalklausel des § 2 Abs. 1 TDG durch die Beispiele in Absatz 2 der Vorschrift zusätzlich erläutert hat. Die Verwendung des Begriffs „Angebot“ bei den einzelnen Beispielen läßt nur eine funktionsbezogene inhaltliche Abgrenzung zu. Die Ausführungen in der Literatur lassen allerdings darauf schließen, daß die in § 2 Abs. 1 MDStV verwendete Formulierung „an die Allgemeinheit gerichtete Informations- und Kommunikationsdienste“ und die in Absatz 2 der Vorschrift aufgenommenen Beispiele häufig unter sendetechnischen Gesichtspunkten und nicht als inhaltliche funktionsbezogene Abgrenzung verstanden werden. Dabei wird allerdings häufig nicht berücksichtigt, daß der Bundesgesetzgeber den Regierungsentwurf in § 2 Abs. 4 Nr. 3. TDG ergänzt hat (Beschlussempfehlung und Bericht Drucksache 13/7934), um mögliche Rechtsunsicherheiten gerade zu dieser Frage auszuschließen. Nach dieser Vorschrift hat auch die Zuordnung eines Dienstes als

Mediendienst ausschließlich nach funktionsbezogenen Merkmalen zu erfolgen. Vom Anwendungsbereich des TDG sind danach „inhaltliche Angebote“ nur aufgenommen und fallen unter den Anwendungsbereich des MDStV, „soweit die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht“. Dies gilt nach dem Wortlaut der Vorschrift gleichermaßen sowohl für Verteil- als auch für Abrufdienste.

Insgesamt wird bei der wissenschaftlichen Diskussion zur Abgrenzungsfrage zu wenig berücksichtigt, daß es sich bei den Definitionen des TDG und MDStV zum Anwendungsbereich um Formulierungen handelt, die auf eine pragmatische und entwicklungs offene Handhabung angelegt sind und mit denen möglichen langjährigen Verfassungsstreitverfahren zwischen Bund und Ländern zu Lasten des Wirtschaftsstandorts Deutschland begegnet werden soll. Dies setzt offene Formulierungen voraus, die den notwendigen Beurteilungs- und Handlungsspielraum für die Praxis lassen.

In der praktischen Umsetzung hat sich demgegenüber die Dreiteilung der Angebote bei den neuen Diensten in Teledienste, Mediendienste und Rundfunk bislang weitgehend bewährt. Teledienste und Mediendienste, soweit diese auf Abruf erfolgen, stellen den Nutzern einzelne Informationen zu individueller, nicht gesteuerter Auswahl zur Verfügung, wobei Teledienste durch Individualität und Interaktivität der jeweiligen Angebote bzw. ihrer Nutzung, Mediendienste durch primär publizistische Relevanz gekennzeichnet sind. Demgegenüber stellt Rundfunk ein zeitlich planmäßig ablaufendes Gesamtprogramm dar. In wichtigen Angebots- und Nutzungsbe- reichen ist eine eindeutige rechtliche Zuordnung als Tele- oder Mediendienst möglich; zu nennen sind hier vor allem Abrufdienste aus dem Bereich der Banken- und Versicherungswirtschaft sowie das Online-Shopping als Teledienste, der Fernseheinkauf mit Medienbruch (per Telefon), das elektronische Zeitungs- und Zeitschriftenangebot sowie Textanzeigen im Fernsehkanal und -programm als Mediendienste. Typische Formen individuumkommunikativer elektronischer Angebote und damit Teledienste sind auch die Einrichtung von News- groups, Chatrooms und vergleichbare interaktive Kommunikationsangebote.

Bei den bisher bekannt gewordenen Fragen im Zusammen- hang mit der Zuordnung bzw. Abgrenzung handelte es sich im wesentlichen um Fragen der Auslegung und des Umgangs mit den neuen Regelungen, wie sie in der Umsetzungsphase solcher Regelungen nicht unüblich und im Hinblick auf den entwicklungs offenen Charakter und vor dem Hintergrund der dynamischen Entwick- lungen auch zu erwarten sind. Konkrete Anhaltspunkte dafür, daß die Entwicklung neuer Angebote vor dem Hintergrund einer unklaren rechtlichen Zuordnung zu- rückgestellt oder nachhaltig behindert worden wäre, sind der Bundesregierung nicht bekannt geworden. Die bis- herige Praxis in Wirtschaft und Verwaltung hat gezeigt, daß die aufgetretenen Zweifelsfragen im Wege einer verständigen Rechtsauslegung geklärt werden konnten. Die nach Auskunft einzelner Fachverbände zwischen- zeitlich entwickelten bzw. in Vorbereitung befindlichen Handreichungen haben zu einer weiteren Entspannung in

der Abgrenzungsfrage geführt. Bestätigt wird diese Ein- schätzung auch insoweit, als gerichtliche Entscheidungen zur Frage der Abgrenzung „Teledienste – Medien- dienste“ bisher nicht bekannt geworden sind.

Mit der Entwicklung von neuen Dienstangeboten unter Nutzung des Programmbereichs wie beispielsweise Web-TV, Business-TV und branchenbezogene inter- aktive TV-Dienstleistungs- und Werbeangebote, geht es bei den Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen darüber hinaus zunehmend nicht mehr um Auslegungsfragen zu der Schnittstelle Teledienste – Mediendienste, sondern um die Abgrenzung der Mediendienste zum Rundfunk und umgekehrt. Die erforderliche Abgrenzung konnte aber auch in diesen Fällen bisher mit dem ebenfalls neu eingeführten Instrument der Unbedenklichkeitsbeschei- nigung nach § 20 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages gelöst werden. Nach dieser Vorschrift besteht die Mög- lichkeit, sich von der zuständigen Landesmedienan- stalt mit Bindungswirkung aller Landesmedienanstalten eine „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ erteilen zu lassen, sofern Zweifel bestehen, ob ein Mediendienst dem Rundfunk zuzuordnen ist. Dementsprechend sind auch bei dieser Abgrenzungsfrage gerichtliche Ent- scheidungen bisher eine Ausnahme (Verwaltungs- gericht Berlin zu Textanzeigen im Börsenlaufband, Az.: VG 27 A 413.98).

Die Bundesregierung ist auch dem wiederholten Hinweis aus dem Bereich der Telekommunikationsanbieter nach- gegangen, daß eine eindeutige Trennung zwischen dem Anwendungsbereich des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und dem IuKDG bzw. MDStV nicht gewährlei- stet sei und damit die Gefahr von Überschneidungsfällen bestehe. Die Vorschriften des IuKDG und des MDStV nehmen Telekommunikationsdienstleistungen ausdrück- lich vom Anwendungsbereich der jeweiligen Regelung aus (§ 2 Abs. 4 Ziffer 1 IuKDG; § 2 Abs. 1 Satz 3 MDStV). Bundes- und Ländergesetzgeber haben damit eine Trennung vorgenommen zwischen der technischen Bereitstellung von Informations- und Kommunikations- diensten, wie sie beispielsweise in der Veröffentlichung der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen im Amtsblatt 2/97 des (ehemaligen) Bundesministeriums für Post und Telekommunikation aufgeführt ist, und den darauf anzuwendenden spezifischen TK-Regelungen des TKG sowie den mittels dieser Dienstleistung ermög- lichten Nutzungen und Anwendungen mit den dafür spezifischen Inhalte-Regelungen des IuKDG, MDStV und Rundfunkstaatsvertrages. Das TKG ist deshalb auch auf Anbieter von Telediensten anwendbar, soweit sie Telekommunikationsdienstleistungen erbringen.

In diesem Zusammenhang wird aktuell die Zuordnung der Vergabe von IP-Adressen zum Anwendungsbereich des TKG oder des IuKDG diskutiert. Für den Nutzer wird die Möglichkeit, im Internet zu surfen, nicht bereits durch den Aufbau einer ständigen Verbindung über die Telefonleitung zum Provider hergestellt. Voraussetzung sind vielmehr neben der Einwahlmöglichkeit auch die zum Verbindungsaufbau notwendigen Protokollfunktio- nen und die Vergabe der IP-Adresse, Name-Service und Routing. Bei diesen Dienstleistungen handelt es sich nicht um die reine Datenübertragung, sondern um ein

spezifisches Dienstangebot des Providers zur Nutzung von Informations- und Kommunikationsangeboten im Internet und anderen Netzen.

Mit der Frage der Abgrenzung der verschiedenen Regelungsbereiche hat sich auch der „Düsseldorfer Kreis“, ein Beratungsgremium der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz, befaßt. Er kommt zu dem Ergebnis, daß sich die aufgetretenen Auslegungsfragen zwar als schwierig, aber dennoch als grundsätzlich lösbar herausgestellt haben. Er spricht sich für eine entsprechende Klarstellung aus.

Auch aus dem Blickwinkel der Diskussion zu den ordnungspolitischen Auswirkungen der Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie auf der Ebene der EU wird der nationale Regulierungsansatz beim gegenwärtigen Stand der Technik und Entwicklung nicht in Frage gestellt. In den öffentlichen Konsultationen zum „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen – Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft“ [KOM (97) 623] haben sich die meisten Mitgliedstaaten für eine klare Trennung des technischen Bereichs (Infrastruktur) vom inhaltlichen Bereich ausgesprochen. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten befürwortet einen evolutionären Regulierungsansatz im Sinne einer vorsichtigen Anpassung der bestehenden nationalen Regelungen (Option I des Kommissionsvorschlags) bzw. die Schaffung eines separaten Regelungsmodells für die neuen Dienste (Option II des Kommissionsvorschlags) und dies teilweise auch erst für eine spätere Phase. Der Kommissionsvorschlag für eine horizontale, branchenübergreifende Regulierung (Option III) wurde demgegenüber nur von einzelnen Mitgliedstaaten ausdrücklich unterstützt und dies auch erst für einen späteren Zeitpunkt.

In seinen Schlußfolgerungen zu den Ergebnissen der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch vom 22. April 1999 hat sich der Rat u. a. für ein umfassendes Regulierungskonzept, bei dem Infrastrukturen und Inhalte getrennt sind, ausgesprochen. Die Regulierung der Inhalte sollte mit den spezifischen Merkmalen gegebener Inhalt-Dienste, einschließlich audiovisueller Dienste, sowie mit den mit diesen Diensten verbundenen Zielen von öffentlichem Interesse verknüpft werden. Aus Sicht des Rates impliziert dies ein vertikales Konzept, erforderlichenfalls auf der Grundlage der derzeitigen Regulierungsstrukturen.

Der in Deutschland eingeschlagene Weg entspricht einer Kombination der im Grünbuch aufgeführten Optionen I und II mit den Neuregelungen in den Artikeln 1 bis 3 IuKDG sowie der Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens und der Umsetzung von EG-Recht in den Artikeln 4 bis 9 IuKDG; er liegt damit auf der Linie des vom Rat vorgeschlagenen Regulierungskonzepts. Der Diskussionsprozeß zum Grünbuch der Kommission hat deutlich gemacht, daß Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU durch die parlamentarische und öffentliche Debatte zum IuKDG und MDStV bei der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen weit fortgeschritten ist.

Die im Evaluierungszeitraum bekannt gewordenen Abgrenzungsfragen haben nach Erkenntnis der Bundesregierung insgesamt nicht zu einer Behinderung bei der Einführung und Entwicklung neuer Dienste geführt; sie konnten pragmatisch und damit im Sinne der Zielsetzung von IuKDG und MDStV gelöst werden. Offene Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen für eine Bund-Länder-Abstimmung auf politischer Ebene sind nicht aufgetreten. Gleichwohl sieht die Bundesregierung in dem derzeitigen Regulierungsmodell nur eine vorübergehende Lösung. Sie schließt nicht aus, daß die von Bund und Ländern vorgenommene Abgrenzung der neuen IuK-Dienste gegenüber dem Rundfunk bei weiter zunehmender Erfahrung mit der gesetzlichen Regelung und vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden neuen Entwicklungen bei den Informations- und Kommunikationsdiensten sowie -anwendungen überdacht werden muß. Sie wird die Funktionsfähigkeit der geltenden Regelung vor allem mit Blick auf die Abgrenzung zum Rundfunk weiterhin intensiv beobachten und mit den Ländern wegen der notwendigen Fortentwicklung zu einem zukunftsfähigen Regulierungsmodell im Gespräch bleiben.

1.2 Unterschiedliche Rechtsfolgen bei Tele- und Mediendiensten

Zweifelsfragen im Zusammenhang mit der Zuordnung zum TDG und mit der Abgrenzung zum MDStV wurden häufig mit den unterschiedlichen Rechtsfolgen beider Regelwerke begründet. Während beispielsweise das IuKDG mit Ausnahme der Ergänzungen und Anpassungen des GjS keine Sanktionen vorsieht, enthält der MDStV einen umfangreichen Ordnungswidrigkeitenkatalog. Ferner enthält der MDStV eine modifizierte Vorschrift zur Aufsicht in § 18 Abs. 3 MDStV für den Fall, daß Aufsichtsmaßnahmen gegenüber dem Verantwortlichen nach § 5 Abs. 1 und 2 MDStV nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend sind, sowie weitergehende medienspezifische Regelungen bei der Impressumpflicht und im Jugendschutz. Schließlich kann sich im Schnittstellenbereich „Mediendienste-Rundfunk“ die Notwendigkeit einer rundfunkrechtlichen Überprüfung nach § 20 Rundfunkstaatsvertrag ergeben. Im Hinblick darauf ist der Wunsch nach einer entsprechend weiten Definition für den Anwendungsbereich des TDG verständlich. Gleichwohl ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Fragen der rechtlichen Subsumtion und der Rechtsfolgen unter den Anwendungsbereich beider Regelwerke klar voneinander zu trennen sind. Soweit sich auf der Rechtsfolgenseite Fragen des Gesetzesvollzugs mit Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Dienste ergeben, z. B. im Rahmen der Aufsicht oder infolge unübersichtlicher Verwaltungsstrukturen in den Ländern, sind diese unabhängig von der Frage der rechtlichen Zuordnung und Abgrenzung zu behandeln.

1.3 Geschlossene Nutzergruppen

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung gebeten, in die Prüfung des Gesetzes die Frage einzubeziehen, ob die beschlossenen Regelungen in internen Netzen und geschlossenen Nutzergruppen wirtschaftlich

praktikabel sind und ggf. ergänzt oder angepaßt werden müssen.

Das IuKDG enthält keine Regelung, mit der geschlossene Nutzergruppen vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Dies gilt auch für den MDStV. Für die Bundesregierung waren dabei insbesondere zwei Gesichtspunkte maßgebend: Die durch die neuen technischen Möglichkeiten ausgelösten vielfältigen Formen geschlossener Nutzerkreise im beruflichen, wirtschaftlichen und im gesellschaftlichen Bereich und die nicht absehbare weitere Entwicklung von geschlossenen Netzstrukturen schließen eine klare definitorische Eingrenzung nahezu aus. Auch die eingehenden Erörterungen zu dieser Frage mit den Verbänden und Unternehmen im Arbeitskreis „Allgemeine Fragen des Gesetzes“ haben zu keinem anderen Ergebnis geführt. Frühere Spezialregelungen zu geschlossenen Nutzergruppen in der Telekommunikationsverleihungs-Verordnung (außer Kraft getreten am 31. Dezember 1997) und im Btx-Staatsvertrag (außer Kraft getreten am 1. August 1997) wurden deshalb – ebenso wie beim TKG – nicht in das IuKDG und den MDStV übernommen.

Auch die vorgeschlagene Herausnahme von „verbundenen Unternehmen“ und/oder „schuldrechtlichen Dauerbeziehungen“ aus dem Anwendungsbereich des TDG läßt eine sachgerechte rechtliche Eingrenzung nicht zu. Bei den verbundenen Unternehmen stehen unterschiedliche Konzernstrukturen und die oftmals sehr hohe Zahl von Beschäftigten mit vielfältigen Betätigungs- und Nutzungsmöglichkeiten in den Netzen einer Zuordnung als geschlossene Nutzergruppe entgegen. Eine schuldrechtliche Dauerbeziehung liegt regelmäßig auch den Nutzungsverhältnissen zugrunde, für die die gesetzliche Regelung gerade Anwendung finden soll. Hinzu kommt, daß auch im dienstlichen und beruflichen Bereich eine Trennung zwischen privater und dienstlicher oder beruflicher Nutzung häufig nicht mehr vorgenommen wird, teilweise ist eine Trennung technisch auch nicht möglich, z. B. bei einer vom Arbeitgeber während der beruflichen Nutzung erlaubten privaten Nutzung der Netzangebote. Deshalb würde auch eine Abgrenzung allein nach technischen Kriterien, z. B. ein geschlossenes Netzwerk, zu rechtsfreien Räumen und Umgehungsmöglichkeiten führen, die zu Lasten der Nutzer gehen und – wie gerade im Datenschutz – nicht mit dem verfassungsmäßig verbürgten Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Einklang stehen. Die Bundesregierung ist deshalb bei der Vorbereitung des IuKDG wie zuvor beim TKG und später im Postgesetz einen anderen Weg gegangen. Sie hat durch entsprechende Formulierungen in § 2 Abs. 2 TDG („Angebote“) und in § 6 TDG („geschäftsmäßige Angebote“) deutlich gemacht, daß die geschlossenen Nutzergruppen erfaßt sind. Ausgenommen sind nur die betriebsinterne Information und Kommunikation zu rein dienstlichen oder beruflichen Zwecken oder zur Steuerung des Arbeitsprozesses. Hier fehlt es am Angebotscharakter.

Auch der „Düsseldorfer Kreis“ hat sich mit der Frage der Anwendung des TDG, des TDDSG und des MDStV im Arbeitsverhältnis befaßt. Er kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die genannten Vorschriften im Arbeitsverhältnis keine Anwendung finden. Begründet wird dies

damit, daß es sich bei Anbieter und Nutzer von Tele- und Mediendiensten um verschiedene Ebenen handelt und mindestens im Falle der ausschließlich dienstlichen Überlassung von Telediensten durch den Arbeitgeber an den Arbeitnehmer diese Voraussetzung nicht erfüllt sei. Der Arbeitgeber ist insbesondere nicht verpflichtet, die Gestaltung von Telediensten an den Grundsätzen der Datensparsamkeit auszurichten, noch den Arbeitnehmern die anonyme oder pseudonyme Nutzung dieser Dienste einzuräumen. Insoweit finden die Vorschriften des BDSG Anwendung. Sofern allerdings eine private Nutzung der Dienste durch den Arbeitgeber eingeräumt wird, finden TDG und TDDSG in vollem Umfang Anwendung; hier ist der Arbeitgeber als Anbieter von Telediensten im Sinne des TDG anzusehen. Der Düsseldorfer Kreis spricht sich für eine entsprechende Klarstellung im Gesetz aus.

Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß in der Praxis bei Unternehmen und in der Verwaltung anders verfahren wird. Die Bundesregierung wird die Frage der Anwendung des TDG in geschlossenen Nutzergruppen in engem Dialog mit den Unternehmen und den Wirtschaftsverbänden weiterverfolgen und ggf. eine Präzisierung in den genannten Vorschriften vorschlagen.

2. Zulassungsfreiheit

Mit der Festschreibung der Zugangsfreiheit im IuKDG und MDStV wurde eine klare Trennung der grundgesetzlich garantierten Handlungs- und Gewerbefreiheit bei den neuen elektronischen Informations- und Kommunikationsdiensten vom Zulassungs- und Lizenzregime des Rundfunks vorgenommen. Diese Abgrenzung konnte zusammen mit den Bundesländern auch auf der Ebene der EU bei den Verhandlungen zur revidierten Fernsehrichtlinie durchgesetzt werden. Damit findet diese grundlegende Differenzierung zwischen neuen Diensten einerseits und Rundfunk andererseits nun auch EU-weit Anwendung. Auf EU-Ebene ist vorgesehen, in der Richtlinie zu bestimmten rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt [KOM (98) 586] den Grundsatz der Zulassungsfreiheit für die neuen Dienste nach dem Vorbild des IuKDG und des MDStV zu verankern.

Um eine Umgehung der Vorschriften zur Rundfunkzulassung nach dem Rundfunkstaatsvertrag zu verhindern, haben die Länder im Zusammenhang mit den Gesetzgebungsvorbereitungen zum IuKDG und MDStV eine neue Regelung in § 20 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag eingeführt, nach der ein Mediendienst dann einer rundfunkrechtlichen Zulassung nach Rundfunkrecht unterfällt, wenn sein Inhalt dem Rundfunk zuzuordnen ist. Die dazu erforderliche Entscheidung der zuständigen Landesmedienanstalt kann nur im Einvernehmen mit allen anderen Landesmedienanstalten getroffen werden. Befürchtungen von Verbänden und aus der Wirtschaft, daß über diese Vorschrift durch eine rigide Verwaltungspraxis der Landesmedienanstalten die im IuKDG und im MDStV festgeschriebene Zulassungsfreiheit ausgehöhlt würde, haben sich bisher nicht bestätigt. Dies zeigen auch die Überlegungen der Landesmedienanstal-

ten zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten, wie sie nunmehr im Zweiten Strukturpapier der Direktoren der Landesmedienanstalten (DLM) vom Dezember 1998 zugrunde gelegt sind. Gleichzeitig werden damit eine Reihe von Auslegungsfragen aus der Vollzugspraxis beantwortet. Dies betrifft insbesondere die Abgrenzung gegenüber dem Rundfunk beim Fernseheinkauf, der elektronischen Videothek, bei Video- und Music-on-demand und Abrufdiensten mit ADSL-Technik.

3. Verantwortlichkeit

3.1 Haftungsprivilegierung und Auslegungsgrundsätze

Das TDG und der MDStV regeln die Providerverantwortlichkeit weitgehend gleich. Sie begründen dabei keine neuen Haftungsnormen, sondern knüpfen an die bereits vorhandenen an und regeln die Zurechenbarkeit von Inhalten in den Netzen. Die Vorschriften dienen dazu, dem Gedanken der Unzumutbarkeit einer Präventivkontrolle Ausdruck zu verleihen und so Rechtssicherheit für die Anbieter zu schaffen.

Die Vorschriften im TDG und MDStV gehen von folgenden Grundsätzen aus:

- Volle Verantwortung für eigene Inhalte;
- bedingte Verantwortung für fremde Inhalte, die zur Nutzung bereitgehalten werden;
- keine Verantwortung soweit nur der Zugang zu den Netzen vermittelt wird.
- Unabhängig vom Verschulden bleibt die Verpflichtung zur Sperrung bestehen, wenn Rechtsverstöße bekannt werden und das Zivilrecht oder das öffentliche Recht hieran entsprechende Unterlassungsansprüche knüpfen; diese Unterlassungspflichten finden ihre Grenzen in dem, was möglich und zumutbar ist.

Insgesamt wird die Haftungsprivilegierung in § 5 TDG als eine wichtige Grundbedingung für die weitere Fortentwicklung insbesondere auch des elektronischen Geschäftsverkehrs von den Unternehmen und der Wirtschaft begrüßt. Aus der Sicht der Wirtschaft wird ein gesetzlicher Klarstellungsbedarf vor allem bei den Begriffen „Kenntnis“ sowie bei den unbestimmten Rechtsbegriffen „technisch möglich“ und „zumutbar“ in § 5 Abs. 2 und 4 TDG gesehen; darüber hinaus wird eine Präzisierung der Sperrungsverpflichtung nach § 5 Abs. 4 TDG gefordert:

Zur Frage der Auslegung des Begriffs „Kenntnis“ wird von Unternehmen und Verbänden auf eine Ausführung in der Gesetzesbegründung verwiesen (Drucksache 13/7385 S. 20), die den mißverständlichen Schluß zulassen könnte, wonach bereits eine „bedingte Kenntnis“ von rechtswidrigen Texten und Vorgängen die Haftungsprivilegierung ausschließen würde. Dies würde insbesondere die Verantwortlichkeit für neue Kommunikationsangebote wie newsgroups und chatrooms betreffen. Darüber hinaus wird eine Klarstellung auch vor dem Hintergrund für erforderlich gehalten, daß in den unterschiedlichen Rechtsbereichen, die von der Regelung des

§ 5 Abs. 2 TDG erfaßt werden, insbesondere im Wettbewerbs-, Urheber- und Markenrecht sowie im allgemeinen Zivilrecht unterschiedliche Haftungsmaßstäbe in bezug auf die mittelbar Tatbeteiligten angewendet werden. Zu den unbestimmten Rechtsbegriffen „technisch möglich“ und „zumutbar“ werden konkrete Definitionen gewünscht.

§ 5 TDG ist vom Gesetzgeber als allgemeine Regelung für alle Rechtsgebiete konzipiert worden. Die Vorschrift beschränkt sich darauf, die Verantwortlichkeit bei bestimmten Angeboten zu begrenzen; sie berührt nicht die materiellrechtlichen Vorschriften, denen die Rechtsverletzungen unterliegen und für die jeweils unterschiedliche Haftungsmaßstäbe im Zivil- und Strafrecht gelten. Eine Haftung kommt danach nur in den Fällen in Betracht, in denen die Inhalte dem Anbieter auch tatsächlich (positiv) bekannt sind. Dabei kommt es nicht auf die Kenntnis jeder Einzelheit an. Was die Kenntnis oder das Kennenmüssen der Rechtswidrigkeit dieser Inhalte betrifft, bleibt es bei der bisherigen materiellen Rechtslage. Die Bundesregierung sieht deshalb keinen Handlungsbedarf, den Begriff „Kenntnis“ zu präzisieren. Sie wird diese Frage aber im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt, die zur Zeit im Rat beraten wird und die eine der Vorschriften des § 5 TDG vergleichbare Regelung enthält, ggf. erneut aufgreifen.

In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung auch der Frage nachgehen, ob eine inhaltliche Beschreibung der unbestimmten Rechtsbegriffe „technisch möglich“ und „zumutbar“ notwendig ist. Aus Sicht der Bundesregierung besteht ein aktueller Handlungsbedarf nicht. Vielmehr muß vor weiteren Regulierungsmaßnahmen die Entwicklung in Rechtsprechung und Literatur zu dieser Frage beobachtet werden; hier kommt vor allem auch dem weiteren Verfahren in dem Urteil des Amtsgerichts München gegen den ehemaligen Geschäftsführer der Firma CompuServe Information Services GmbH vom 28. Mai 1998 (8340 Ds 465 Js 173158/95) hohe Bedeutung zu. Darüber hinaus muß auch das Ergebnis der Beratungen des Kommissionsvorschlages für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs in die Prüfung einbezogen werden, der entsprechende Voraussetzungen bei der Haftungsprivilegierung jedenfalls nicht ausdrücklich vorsieht. Schließlich ist dem vom Gesetzgeber im Hinblick auf die dynamische Entwicklung der Informationstechnologie bewußt entwicklungs offen gehaltenen Charakter der Vorschrift Rechnung zu tragen, der notwendigerweise offene Rechtsbegriffe erforderlich macht.

Aus der vom Gesetzgeber vorgenommenen systematischen Trennung zwischen den Regelungen zur Verantwortlichkeit in § 5 Abs. 1 bis 3 TDG und der gesetzlichen Klarstellung in § 5 Abs. 4 TDG zu Unterlassungsansprüchen nach den allgemeinen Gesetzen im übrigen folgt, daß von der Regelung in Absatz 4 nur solche Verpflichtungen zur Sperrung von bestimmten Inhalten erfaßt werden, die sich ohne Annahme eines Verschuldens ergeben. Dies sind vor allem zivilrechtliche Unter-

lassungsansprüche und öffentlich-rechtliche Verfügungen; eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nach dieser Vorschrift scheidet damit aus.

Unternehmen und Verbände haben im Evaluierungsverfahren wiederholt auf Rechtsunsicherheit in dieser Frage hingewiesen und dies mit entgegenstehenden Ausführungen in der Einstellungsverfügung des Generalbundesanwalts in dem Verfahren gegen den Vorstand des „Vereins zur Förderung eines Deutschen Forschungsnetzes e. V.“ (DFN-Verein) vom 26. November 1997 (2 BJs 104/96-4) und einer entsprechenden Rechtsauffassung der gemeinsamen Stelle der Länder „jugendschutz.net“ begründet. Sie befürchten eine präjudizielle Wirkung auf andere Verfahren. Vorgeschlagen werden deshalb eine abschließende Aufzählung und konkrete Bezeichnung der für Sperrungsverpflichtungen in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen. Der Bundesregierung liegen bisher keine Anhaltspunkte dafür vor, daß die Ausführungen in der Einstellungsverfügung des Generalbundesanwalts die Rechtsprechung präjudizierend beeinflußt haben. Was die Rechtsauffassung der gemeinsamen Stelle der Länder „jugendschutz.net“ zu dieser Frage betrifft, wird diese nicht geteilt; hier stellt sich grundsätzlich die Frage nach deren Rechtsverbindlichkeit und rechtlichen Außenwirkung. Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich insgesamt eine sachgerechte Rechtsprechung zu dieser Frage entwickeln wird. Sie wird deshalb die weitere Entwicklung in Literatur, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis beobachten und ggf. Änderungsvorschläge unterbreiten. Dabei wird auch das Ergebnis der Beratungen zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zu bestimmten rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs einzubeziehen sein, die ähnlich wie § 5 TDG eine Differenzierung zwischen Haftungsansprüchen einerseits und zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unterlassungsansprüchen andererseits bei der Verantwortlichkeit der Inhalte- und Zugangsvermittler vorsieht. In diesem Zusammenhang wird auch der in der Literatur diskutierten Frage nach der Rechtsgültigkeit der durch die Länder in § 5 MDStV getroffenen Regelung zur Verantwortlichkeit sowie der Zurechenbarkeit von Handlungen wirtschaftlich verbundener Unternehmen nachzugehen sein.

3.2 Materie-rechtliche Einzelfragen

3.2.1 Verantwortlichkeit bei newsgroups

Der Diskussionsprozeß im Evaluierungsverfahren hat deutlich gemacht, daß die Privilegierung einer kurzzeitigen Speicherung als Teil eines technischen Verfahrens zur Übermittlung von Netzangeboten an den Nutzer in § 5 Abs. 3 Satz 2 TDG sachgerecht ist. Eine entsprechende Haftungsprivilegierung wird auch auf der Ebene der EU in Zusammenhang mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission zu bestimmten rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs und zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft [KOM (97) 628] diskutiert. Demgegenüber besteht bei automatischen Speicherverfahren, die Inhalte zwar auch nur mit zeitlicher Befristung vorhalten, im

übrigen aber nicht Bestandteil des technischen Übermittlungsvorgangs an sich sind, die Notwendigkeit einer solchen Haftungsprivilegierung nicht. Bei diesen Formen automatisierter Speicherung, zu denen neben anderen Formen wie dem caching auch Hosting-Angebote wie newsgroups und chatrooms gehören können, stehen wirtschaftliche und organisatorische Gesichtspunkte im Vordergrund; so geht es zum einen darum, die Geschwindigkeit und Leistungsfähigkeit von Netzwerken zu erhöhen (caching); zum anderen geht es um die ökonomische und technische Ausgestaltung bestimmter Angebotsformen wie insbesondere von newsgroups und chatrooms. Angesichts des erheblichen Gefährdungspotentials, das mit diesen Angebotsformen verbunden ist, und der in diesen Fällen vorhandenen Einflußmöglichkeiten, die Übermittlung von Inhalten zu verhindern, wäre eine Freistellung von der Verantwortlichkeit sowohl in zivil- als auch strafrechtlicher Hinsicht nicht gerechtfertigt. Die Bundesregierung sieht sich in dieser Einschätzung auch durch die entsprechenden Vorschläge zur Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs bestätigt. Diese sehen eine generelle Ausnahme von der Verantwortlichkeit ebenfalls nur für kurzzeitige Zwischenspeicherungen vor, die ausschließlich dem technischen Übermittlungsverfahren dienen.

3.2.2 Rechtliche Zuordnung von Hyperlinks

Verbände und Unternehmen haben in den Gesprächen zur Evaluierung des § 5 TDG auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur Haftung für Hyperlinks hingewiesen. Sie begründen dies vor allem damit, daß Rechtsunsicherheit darüber besteht, ob für die Weiterbreitung von Inhalten über Hyperlinks eine generelle Haftungsfreistellung nach § 5 Abs. 3 TDG in Frage kommt oder die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 TDG anzuwenden sind. Aus Sicht der Bundesregierung stellt sich die Notwendigkeit für eine ergänzende gesetzliche Regelung in diesen Fällen nach den bisherigen Erfahrungen nicht. Im Hinblick auf die verschiedenen Rechtsbereiche, die mit der Setzung eines Hyperlinks berührt werden, mit jeweils unterschiedlichen haftungsrechtlichen Anforderungen wie beispielsweise im Straf-, Zivil-, Wettbewerbs- und Marken- oder Urheberrecht, verbietet sich eine generelle Betrachtungsweise. Die aufgetretenen Auslegungsfragen können mit der differenzierten Regelung des § 5 TDG beantwortet werden. Maßgebendes Auslegungskriterium ist dabei die Zielrichtung, mit der ein Hyperlink gesetzt wird. Die Bundesregierung erwartet, daß die Rechtsprechung hier zu einer sachgerechten, einzelfallbezogenen Lösung kommen wird, wie sie auch überwiegend in der Literatur befürwortet wird.

3.3 Internationaler Vergleich

Das Bundesministerium der Justiz hat im Zusammenhang mit der Evaluierung eine strafrechtsvergleichende Untersuchung u. a. zur Providerverantwortlichkeit in Auftrag gegeben. Nach dem Ergebnis dieser Untersuchung läßt sich mit Blick auf die Regelung in § 5 TDG feststellen:

Die Frage der Providerhaftung stellt sich erst seit kurzem; in keiner der verglichenen Rechtsordnungen liegen deshalb bisher höchstrichterliche Entscheidungen vor. Gesicherte Aussagen sind – wenn überhaupt – nur für die Rechtsordnungen möglich, in denen die Fragen der Providerverantwortlichkeit in den beiden vergangenen Jahren durch Spezialgesetze normiert wurden. Danach ergibt sich folgendes Bild: Die neueren Ansätze in verschiedenen Rechtsordnungen tragen den Besonderheiten der Kommunikation in Computernetzen Rechnung. Sie enthalten entweder in allgemein geltenden Querschnittsregelungen, wie beispielsweise in Deutschland oder aber in spezifischen Bestimmungen wie beispielsweise in den USA, eigenständige Verantwortlichkeitsregelungen für die Massenkommunikation in Computersystemen und insbesondere im Internet. Dabei wird zwischen der Verantwortlichkeit von Network- und Access-Providern und der Verantwortlichkeit von Host-Service-Providern unterschieden. Während die Verantwortlichkeit von Network- und Access-Providern weitgehend ausgeschlossen wird, trifft Host-Service-Provider die Verpflichtung, bei Kenntnis rechtswidriger Inhalte zumutbare Sperrmaßnahmen vorzunehmen. Proaktive Kontrollpflichten der Host-Service-Provider werden dagegen überwiegend ausgeschlossen, sind jedoch ebenfalls in einzelnen Rechtsordnungen wie beispielsweise in Schweden zu finden.

4. Anbieterkennzeichnung

Eine der grundlegenden Voraussetzungen für Vertrauensbildung im Rechtsverkehr ist die Transparenz der Handelnden. Für den Bereich der Teledienste fordert daher § 6 TDG, daß Diensteanbieter jedenfalls Name, Anschrift und ggf. Vertretungsberechtigte angeben. Dadurch besteht ein zwingender Anknüpfungspunkt für die Rechtsverfolgung im Streitfall. Insbesondere kann die Frage der Verantwortlichkeit nach § 5 TDG auf einen bestimmten Anbieter bezogen werden. Vorbilder für § 6 TDG finden sich in § 125a HGB und § 35a GmbHG, wenn auch die Kennzeichnungspflichten nach dem TDG geringer sind. § 6 TDG folgt der Terminologie des § 3 Nr. 5 TKG und stellt auf geschäftsmäßige Angebote (Angebote aufgrund einer nachhaltigen Tätigkeit mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht) ab.

Nach den Erfahrungen der Verbraucherverbände, aber auch der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern, haben die Anbieter zum Teil Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Kennzeichnungspflicht. So kommt es häufig vor, daß die Angaben nicht vorhanden oder unvollständig oder im Angebot nicht optimal aufzufinden sind.

Nach einer Untersuchung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) über das Markverhalten der Anbieter im Internet aus Verbrauchersicht im Juli/August 1998 beinhalten die wenigsten Angebote im Internet eine tadellose Anbieterkennzeichnung. Die Angebote, die zwar eine Adresse, jedoch keinen Namen anführen, überwiegen. Insbesondere bei Personenvereinigungen und -gruppen wird selten ein Vertretungsberechtigter genannt. Häufig sind auch nur Postfachangaben zu finden. Darüber hinaus gibt es zahlreiche

online-Angebote, die über keinerlei Kennzeichnung verfügen. Häufig werden Anschriften und ggf. Namen zwar angegeben, sind aber nur schwer auffindbar. Besondere Probleme ergeben sich bei virtuellen Kaufhäusern (malls), bei denen Angebote verschiedener Einzelunternehmen gebündelt werden. Hier fehlen häufig die Anbieterangaben vollständig. Für den Kunden ist nicht immer mit der erforderlichen Klarheit ersichtlich, wer sein potentieller Vertragspartner ist und wo das Sitzland des anbietenden Unternehmens liegt.

Die AgV spricht sich deshalb u. a. dafür aus, daß neben der ladungsfähigen Anschrift auch die Anschrift einer ggf. abweichenden Niederlassung oder Zweigstelle, das Handelsregister oder die Handelsregisternummer und bei reglementierten Berufen der Berufsverband oder die Kammer o.ä. angegeben werden. Sie beabsichtigt, die betroffenen Anbieterdachverbände auf die festgestellten Mißstände hinzuweisen und um Abhilfe zu bitten. Gleichzeitig werden Bundesregierung und die landesrechtlich zuständigen Stellen aufgefordert, über die bestehenden Rechtspflichten zu informieren.

Die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern haben sich in der Arbeitsgruppe des „Düsseldorfer Kreises“ ebenfalls mit der Frage der Anbieterkennzeichnung befaßt. Sie halten es nicht für sachgerecht, die Anbieterkennzeichnung entsprechend der Forderung einzelner Unternehmen und Verbände auf gewerbliche Angebote zu beschränken. Begründet wird dies damit, daß auch bei „geschäftsmäßigen“ Angeboten von Telediensten ohne Gewinnerzielungsabsicht regelmäßig ein Nutzerinteresse besteht, den für das Dienstangebot Verantwortlichen identifizieren zu können. Eine darüber hinausgehende Erweiterung der Identifizierungsmerkmale wird demgegenüber aus Sicht der Datenschutzbeauftragten nicht für erforderlich angesehen.

Während die Verletzung der Kennzeichnungspflicht durch einen Anbieter nach dem TDG folgenlos bleibt, ist im Mediendienste-Staatsvertrag der Länder ein Bußgeld für Verstöße gegen die Verpflichtung zur Anbieterkennzeichnung vorgesehen. Die AgV und die Datenschutzbeauftragten sprechen sich für eine Bußgeldbewehrung auch von § 6 TDG aus, um die Verpflichtung zur Anbieterkennzeichnung mit dem nötigen Nachdruck versehen zu können.

Die Bundesregierung wird unter Einbeziehung der weiteren Erfahrungen mit der Umsetzung der Anbieterkennzeichnung prüfen, ob die Regelung im TDG zwingender gemacht werden muß. Dabei werden auch die Ergebnisse der Harmonisierungsbemühungen auf der Ebene der Europäischen Union zu berücksichtigen sein. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs enthält in Artikel 5 bereits wesentlich detailliertere und weitergehende Informationspflichten der Diensteanbieter, die nach Inkrafttreten der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen sein werden. Wie bei allen Binnenmarkttrichtlinien werden dabei auch Sanktionen bei Verstößen gegen einzelstaatliche Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie festzulegen sein, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage zu klären

sein, ob die Beschränkung der Anbieterkennzeichnung im TDG auf „geschäftsmäßige“ Angebote beibehalten werden kann.

II. Teledienstedatenschutz

Die Entwicklung von neuen Informations- und Kommunikationsdiensten mit ihren vielfältigen Möglichkeiten der persönlichen und geschäftlichen Information und Kommunikation wirft neue Risiken für den Datenschutz auf, deren Umfang derzeit noch nicht hinreichend abgeschätzt werden kann. Die weitere Entwicklung von neuen Diensten und Anwendungen in Wirtschaft und Gesellschaft kann jedoch nur weiterbefördert werden, wenn der Nutzer bei den neuen Diensten auf einen angemessenen Umgang mit seinen personenbezogenen Daten vertrauen kann. Mit dem TDDSG ist das Datenschutzrecht deshalb um neue, bereichsspezifische Bestimmungen für die Teledienste grundlegend erweitert worden. Die Länder haben entsprechende Regelungen in den MDStV aufgenommen. Im wesentlichen geht es dabei um die gesetzliche Formulierung und Ausgestaltung folgender Datenschutzgrundsätze:

- den Systemdatenschutz,
- das Prinzip der Datenvermeidung,
- die Gewährleistung einer anonymen und pseudonymen Nutzung und
- die Möglichkeit zur elektronischen Einwilligung.

1. Systemdatenschutz und elektronische Einwilligung

Wesentliches Merkmal des TDDSG ist der neu in das Datenschutzrecht eingeführte Grundsatz des Systemdatenschutzes. Bereits durch die Gestaltung der technischen Systeme soll die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten begrenzt und nach Möglichkeit ganz vermieden werden. Dies kann durch dateneinsparende Organisation der Übermittlung, der Abrechnung und Bezahlung sowie durch die Abschottung von Verarbeitungsbereichen unterstützt werden. Die maßgebliche Bestimmung ist § 3 Abs. 4 TDDSG, der zusätzlich hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Pflichten des Diensteanbieters in § 4 TDDSG konkretisiert wird.

Die Ergebnisse der Evaluierung des IuKDG haben gezeigt, daß die Entwicklung und kommerzielle Erschließung von Telediensten dynamisch und zunehmend verläuft, sich aber insgesamt noch in der Anlaufphase befindet. Entsprechend verhält es sich mit der Anwendung von Verfahren und technischen Systemen, mit denen der Verpflichtung der Diensteanbieter zur Datenvermeidung Rechnung getragen werden kann. Diese befinden sich weitgehend noch im Entwicklungs- und Erprobungsstadium, so daß eine abschließende Einschätzung zur Zeit noch nicht möglich ist.

Gleichwohl gibt es bereits erste Ansätze und Initiativen in der Wirtschaft, mit denen den Prinzipien des Systemdatenschutzes Rechnung getragen wird. So führen beispielsweise neue Angebots- und Abrechnungsmodelle

für den Zugang und die Nutzung des Internets bei einzelnen Unternehmen dazu, daß ausschließlich Verbindungsdaten für Abrechnungszwecke verwendet werden müssen, so daß sich die Notwendigkeit für das Vorhalten von Nutzungsdaten nicht mehr stellt. Mit der Vergabe wechselnder IP-Adressen für die Nutzung des Internets kann beispielsweise dazu beigetragen werden, daß eine zumindest teilweise pseudonyme Nutzung von Telediensten ermöglicht wird.

Soweit bereits Erfahrungen mit der Einführung und Anwendung der elektronischen Einwilligung vorliegen, gibt es dazu positive Äußerungen, teilweise aber auch kritische Äußerungen, die zum Teil in sich widersprüchlich und damit wenig aussagekräftig sind. Einzelne Unternehmen sehen ein Hindernis für die Einführung und Anwendung der elektronischen Einwilligung in zu hohen Anforderungen im Hinblick auf die Sicherstellung der Unverfälschbarkeit und Authentizität oder im Hinblick auf die Verpflichtung der Diensteanbieter zur Protokollierung und der jederzeitigen Abrufbarkeit der Einwilligung durch den Nutzer. Andere Unternehmen wiederum sehen hier keine oder nur geringe Probleme für die Anwendung der elektronischen Einwilligung. Einzelne Unternehmen verweisen darauf, daß die notwendige Software nicht zur Verfügung stehe, oder sie bemängeln eine grundsätzliche Ungleichbehandlung gegenüber den geringeren Anforderungen für die schriftliche Einwilligung nach dem BDSG.

Begrüßt wird die Regelung von den Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern. Einzelne Länder sehen vor, die elektronische Einwilligung in die Landesdatenschutzgesetze zu übernehmen, so beispielsweise im Entwurf des Landesdatenschutzgesetzes in Schleswig-Holstein (LT-Drucksache 14/1738, 80). Die Bundesregierung sieht in der elektronischen Einwilligung eine wichtige Grundbedingung für die Förderung und Entwicklung einer modernen Kommunikation in Wirtschaft und Verwaltung. Im Hinblick auf die notwendige Rechtssicherheit hält sie die in § 3 Abs. 7 TDDSG genannten Voraussetzungen für sachgerecht, auch wenn die datenschutzrechtliche Einwilligung nicht mit einer empfangsbedürftigen Willenserklärung im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches gleichzusetzen ist. Mit der insgesamt technikoffen gestalteten Regelung ist sichergestellt, daß alle Verfahren, mit denen die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt werden können, Anwendung finden können. Die Bundesregierung beabsichtigt, eine entsprechende Regelung in die TDSV und nach Vorliegen entsprechender Erfahrungen ggf. als Querschnittsregelung in das BDSG aufzunehmen.

Die Umsetzung des Systemdatenschutzes, vor allem die anonyme und pseudonyme Nutzung und Bezahlung werden durch Projekte auf Bundes- und Landesebene, aber auch durch die Wirtschaft selbst begleitet.

Auf Bundesebene geht es um ein Forschungsprojekt, das im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie von der DG-Bank Frankfurt, der GMD Darmstadt zusammen mit der Universität Kassel durchgeführt wird. Ziel dieses Projektes ist die vorbildhafte Umsetzung der Datenschutzanforderungen des TDDSG mittels Organisations- und Ablaufanalysen, Szenarien,

Bewertungen, Projektierung datenschutzgerechter Verfahren sowie die prototypische Realisierung in der Praxis. Gegenstand des Forschungsvorhabens ist eine Internet-Mall mit Telediensten, in denen Waren und Dienstleistungen angeboten, verkauft und elektronisch mittels Geldkarte in einem Rabattsystem bezahlt werden. Das Projekt hat eine Laufzeit bis zum Herbst 2000.

Weitere Projekte zur Umsetzung des Systemdatenschutzes laufen in den Ländern. Als Beispiel ist hier die Landesinitiative Informationsgesellschaft in Schleswig-Holstein zu nennen, mit einem Forschungsprojekt zur anonymen und unbeobachtbaren Nutzung von Internet-Diensten. Bei diesem Projekt geht es um die Implementierung und praktische Anwendung von Internetservern, die es Bürgern ermöglichen, Internet-Dienste anonym und unbeobachtet zu nutzen. Dadurch soll insbesondere der Aufbau einer Gesundheits-/Drogenberatung im Internet für Kinder und Jugendliche, welche die Medizinische Universität Lübeck aufbauen will, ermöglicht werden.

Im Bereich der Wirtschaft geht es vor allem um die Entwicklung von Zahlungssystemen, die den gesetzlichen Anforderungen an Manipulationssicherheit und Datenschutz Rechnung tragen sollen. Im Evaluierungszeitraum wurde eine Reihe unterschiedlicher Systeme entwickelt, die zur Zeit in geschlossenen Gruppen interessierter Teilnehmer erprobt werden, wie beispielsweise das bargeldorientierte Zahlungssystem Ecash der Firma Digi-Cash, bei dem der Kunde beim Zahlungsvorgang gegenüber der Bank und dem Händler anonym bleibt, oder kreditkartenbasierte Zahlungsverfahren, die ein pseudonymes Bezahlen gegenüber dem Händler ermöglichen.

2. Datenschutzaudit

Bereits bei den Vorarbeiten für das IuKDG bestanden Überlegungen, ein Datenschutzaudit in das neue Regelwerk aufzunehmen, in dem Anbieter ihr Datenschutzkonzept sowie ihre technischen Einrichtungen durch unabhängige Gutachter prüfen und bewerten lassen sowie das Ergebnis der Prüfung veröffentlichen können. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das TDDSG wurde jedoch zunächst zurückgestellt, um im Rahmen der Evaluierung näher zu beleuchten, welche Aspekte eines solchen Datenschutzaudits einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Inzwischen wird die Einführung eines Datenschutzaudits sowohl aus der Wirtschaft als auch von staatlicher Seite und aus dem politischen Raum nahezu einhellig unterstützt. Ziele eines Datenschutzaudits sind u. a. die Stärkung der Selbstverantwortung des Datenverarbeiters für den Datenschutz, Stimulierung von Wettbewerb und Sicherstellung einer kontinuierlichen Verbesserung des Datenschutzes und der Datensicherung durch die beteiligten Unternehmen.

Im Bereich der Wirtschaft hat sich auf Initiative des Datenschutzbeauftragten der Deutschen Telekom AG am 9. Dezember 1997 der Arbeitskreis „Datenschutz-Audit-Multimedia“ konstituiert, in dem Experten aus allen Bereichen von Staat, Wirtschaft und Verwaltung vertreten sind. Ziel des Arbeitskreises war die Entwicklung von Empfehlungen zur Erarbeitung von Datenschutz-

Konzepten, zur technisch-organisatorischen Umsetzung dieser Konzepte sowie zur Evaluierung und Zertifizierung von Produkten und Anbietern im Bereich Informations-, Kommunikations- und Telekommunikationsdienste. Der Arbeitskreis hat im Dezember 1998 einen Entwurf für „Prinzipien und Leitlinien für den Datenschutz in Multimedia-Diensten“ vorgelegt, der auch Gegenstand der Diskussion zum Thema „Datenschutzaudit – Staatliche Regulierung und/oder firmeninternes Benchmarking?“ auf der 2. Fachveranstaltung zur Evaluierung des IuKDG am 27. April 1999 war.

Auf Landesebene ist das Datenschutzaudit – abgesehen von der Regelung im MDStV für den Bereich der Mediendienste – zwischenzeitlich als generelle Regelung in das neue Datenschutzgesetz des Landes Brandenburg aufgenommen worden (GVBl. I, 243); Ein Datenschutzaudit ist auch im Entwurf des Landesdatenschutzgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vorgesehen (LT-Drucksache 14/1738, 80).

Die Bundesregierung beabsichtigt auf der Grundlage der breiten Diskussion und zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse, das Datenschutzaudit als generelle Regelung in das Bundesdatenschutzgesetz aufzunehmen; sie wird dazu eine entsprechende Regelung im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des BDSG vorschlagen. Die inhaltlichen Anforderungen und die Ausgestaltung des konkreten Auditverfahrens sollen in einem Ausführungsgesetz geregelt werden.

Die Anforderungen an eine gesetzliche Regelung sowie die Möglichkeiten einer konkreten Ausgestaltung des Datenschutzaudits hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Rahmen der Evaluierung wissenschaftlich untersuchen lassen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung, die auch auf rechtliche Berührungspunkte zur Berufsfreiheit und zum Wettbewerbsrecht eingeht, werden in die weiteren Überlegungen zur rechtlichen Ausgestaltung eines Datenschutzaudits einfließen. Die Studie spricht sich für eine gesetzliche Rahmenregelung aus. Im Gegensatz zu dem vergleichsweise umfangreichen Katalog von Vorschriften, wie sie in der Europäischen Union und in der Bundesrepublik Deutschland für das Umweltschutz-Audit vorgesehen haben, soll sich die rechtliche Ausgestaltung des Datenschutzaudits auf die Festlegung von wesentlichen Rahmenbedingungen gegenüber den Unternehmen beschränken. Diese müssen die Glaubwürdigkeit und Vergleichbarkeit des Datenschutzaudits durch Vorgaben zum Verfahren und zu den Kriterien gewährleisten. Außerdem sind die Voraussetzungen der Registrierung und ihr Widerruf sowie die Verwendung der Teilnahmeerklärung zu regeln. Ein weiterer Regelungsbedarf wird für das Datenschutzaudit nicht für erforderlich gehalten.

3. Erfahrungen mit dem Teledienstschutz

3.1 Erfahrungen der Wirtschaft

Die eingehenden Erörterungen im Forum „Informations- und Kommunikationsdienste“ sowie im Arbeitskreis Datenschutz, in dem auch die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern vertreten sind, haben deutlich

gemacht, daß sich die beteiligten Wirtschaftskreise, aber auch die Aufsichtsbehörden auf die neuartigen Regelungen des TDDSG und den Umgang mit diesen weitgehend erst noch einstellen und Erfahrungen mit der gegenseitigen Zusammenarbeit sammeln müssen. Das bestätigt auch der 17. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, der am 4. Mai 1999 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages überreicht wurde.

Nach den Äußerungen der Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern sowie der Verbraucherverbände sind die Anforderungen des TDDSG bei einem Teil der betroffenen Wirtschaftskreise, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen noch nicht ausreichend bekannt oder werden nicht beachtet.

Die Aufsichtsbehörden haben inzwischen begonnen, auf den bestehenden Beratungs- und Aufklärungsbedarf mit praktischen Maßnahmen zu reagieren. Beispielhaft ist hier ein Merkblatt für die betriebliche Praxis zur Datenschutzaufsicht in der Informations- und Kommunikationstechnologie, das von der Bezirksregierung Köln entwickelt wurde.

Von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden werden vor allem eine größere Transparenz und Vereinheitlichung der einzelnen Datenschutzregelwerke TDDSG, der Verordnung über den Datenschutz für Unternehmen, die Telekommunikationsdienstleistungen erbringen (TDSV) und BDSG gefordert. Darüber hinaus werden Änderungen und Klarstellungen zu einer Reihe von rechtlichen und technischen Einzelfragen gewünscht. Dazu gehören u. a. eine klare Abgrenzung von Nutzungs- und Verbindungsdaten sowie die Speicherungsmöglichkeit von Nutzungsdaten zum Selbst- und Kundenschutz vor schädigenden und strafbaren Handlungen. Von einzelnen Unternehmen wird auf eine Wettbewerbsbenachteiligung gegenüber solchen Unternehmen hingewiesen, die sich nicht an das TDDSG halten, und eine entsprechende Sanktionierung angeregt.

Die Forderung nach größerer Transparenz und Vereinheitlichung des Datenschutzrechtes ist zwischenzeitlich auch vom Deutschen Juristentag aufgegriffen worden und wird durch Initiativen aus dem politischen Raum unterstützt. Die Bundesregierung wird dieser Forderung in einem ersten Schritt bereits im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des BDSG Rechnung tragen. Es ist vorgesehen, die im TDDSG enthaltenen Grundsätze zur Datenvermeidung und -sparsamkeit, zum Systemdatenschutz, zur Anonymität und Pseudonymität als übergreifende Prinzipien in das BDSG zu übernehmen. Auf der Ebene der Länder laufen ebenfalls entsprechende Bestrebungen, wie z. B. im Entwurf des Landesdatenschutzgesetzes von Schleswig-Holstein oder wie im Datenschutzgesetz des Landes Brandenburg. Damit wird ein wesentlicher Schritt in Richtung Transparenz und Vereinheitlichung vorgenommen mit der Folge einer entsprechenden Verschlankung in den spezialgesetzlichen Regelungen.

Was die Abgrenzung von Nutzungsdaten nach § 6 TDDSG gegenüber den Telekommunikationsverbindungsdaten nach § 5 TDSV betrifft, stellt sich die

Rechtslage wie folgt dar: Bei Nutzungsdaten im Sinne des § 6 TDDSG handelt es sich um solche personenbezogenen Daten, die für die Nutzung der Netzinhalte notwendig sind oder damit im Zusammenhang stehen, z. B. IP-Adresse, Name Service, Routing. Diese sind nicht mit dem in § 5 TDSV geregelten Katalog der Verbindungsdaten deckungsgleich.

Die Verpflichtung zur Löschung von Nutzungsdaten nach § 6 Abs. 2 TDDSG kann nach Aussagen von Unternehmen und Verbänden dazu führen, daß die zum Selbstschutz vor schädigenden und strafbaren Handlungen erforderlichen Nutzungsdaten nicht zur Verfügung stehen. Sie regen deshalb an, eine entsprechende Ausnahmeregelung in das TDDSG aufzunehmen und verweisen dazu auf die TDSV, die für Zwecke der Aufklärung von Störungen und Mißbrauch von Telekommunikationseinrichtungen und -dienstleistungen eine Ausnahme für die Speicherung von Verbindungsdaten vorsieht.

Weitere Forderungen von Verbänden und Unternehmen betreffen die Aufnahme einer gesetzlichen Definition für den Begriff des Pseudonyms in das TDDSG oder als übergreifende Definition in das BDSG sowie eine Aufhebung der in § 4 Abs. 2 Nr. 4 TDDSG geregelten Verpflichtung zur getrennten Datenverarbeitung. Die Aufhebung des Datentrennungsgebots wird damit begründet, daß eine Zusammenführung von Daten aus der Nutzung verschiedener Teledienste bereits nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift unzulässig ist. Im Hinblick darauf wird die Verpflichtung der Diensteanbieter, die Daten über die Inanspruchnahme verschiedener Teledienste durch einen Nutzer von vornherein getrennt zu verarbeiten, als technisch und organisatorisch zu aufwendig angesehen.

Die Bundesregierung wird mit der Übernahme der Grundsätze zur Datenvermeidung und zum Systemdatenschutz in das BDSG auch gesetzliche Definitionen zu den Begriffen „anonym“ und „pseudonym“ vorsehen. Zu den übrigen Forderungen wird sie die weitere Entwicklung beobachten und zu ggf. erforderlichen Anpassungen die gesetzgeberische Initiative ergreifen.

3.2 Erfahrungen der Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern

Nach § 8 TDDSG liegt die Datenschutzkontrolle bei den Aufsichtsbehörden der Länder. Das TDDSG hat sich in der Praxis der Aufsichtsbehörden überwiegend bewährt. Aus Sicht der Aufsichtsbehörden besteht insofern kein Grund für eine grundsätzliche Revision der gesetzlichen Regelung.

Die verschiedenen ineinandergreifenden Regelungsbereiche der Telekommunikation einerseits und der darauf aufbauenden inhaltlichen Regelungen vor allem des IuKDG und des MDStV andererseits benötigen zur Sicherstellung einer bundesweiten effizienten und gleichmäßigen Kontrolle eine verstärkte Koordination der beteiligten Behörden. Um die erforderliche länderübergreifende und einheitliche Aufsichtspraxis sicherzustellen, wurde die Arbeitsgruppe „Telekommunika-

tion, Tele- und Mediendienste“ des „Düsseldorfer Kreises“ zusätzlich zu dem „Kooperationskreis IuK – Datenschutz“ des Berliner Datenschutzbeauftragten eingerichtet. In der Arbeitsgruppe sind neben dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD), Aufsichtsbehörden für den nichtöffentlichen Bereich sowie unabhängige Rundfunkdatenschutzbeauftragte und Landesmedienanstalten vertreten.

Nach den Erfahrungen der Aufsichtsbehörden ist ein großer Beratungsbedarf sowohl bei den Anbietern von Telediensten als auch bei den Nutzern zu verzeichnen. Die im Evaluierungszeitraum eingegangenen Eingaben von betroffenen Bürgern sowie Beratungsersuchen von Anbietern bezogen sich schwerpunktmäßig auf Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Anbieter sowie die Verpflichtung zur Anbieterkennzeichnung.

Zu den Fragen, die den Aufsichtsbehörden in diesem Zusammenhang gestellt wurden, gehörte auch, ob und inwieweit auf der Grundlage der Einwilligung des Nutzers eine Verarbeitung und Nutzung von Nutzungs- und Abrechnungsdaten möglich ist. Hintergrund ist, daß die Vorschrift über die Nutzungs- und Abrechnungsdaten (§ 6 TDDSG) keine dem § 5 Abs. 2 TDDSG entsprechende Bestimmung enthält, der die Verarbeitung und Nutzung von Bestandsdaten für Zwecke der Beratung, der Werbung, der Marktforschung oder zur bedarfsgerechten Gestaltung der Teledienste ausdrücklich erlaubt. Einzelne Anbieter halten deshalb eine weitergehende Erhebung und Verarbeitung von Nutzungsdaten auch bei erfolgter Einwilligung durch den Nutzer nicht für zulässig. Sie sehen darin eine wesentliche Beschränkung bei der Einführung neuer Dienste.

Der „Düsseldorfer Kreis“ vertritt die Auffassung, daß auf der Grundlage der allgemeinen Bestimmung in § 3 Abs. 1 TDDSG mit Einwilligung des Nutzers auch Nutzungs- und Abrechnungsdaten über das in den betreffenden Rechtsvorschriften des TDDSG genannte Maß hinaus verarbeitet werden dürfen.

Die Bundesregierung teilt diese Auslegung des Gesetzeswortlauts. Die Frage der rechtlichen Bedeutung der Einwilligung nach dem TDDSG ist bereits im Gesetzgebungsverfahren erörtert worden. Die Bundesregierung hat dabei wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß die Einwilligung nach § 3 Abs. 1 TDDSG eine gleichberechtigte Zulässigkeitsalternative auch für die Vorschriften im TDDSG darstellt, in denen sie nicht ausdrücklich aufgeführt ist. In der Beschlußempfehlung und Bericht zum IuKDG wurde diese Auffassung in einer entsprechenden Protokollerklärung des Abgeordneten Dr. Martin Mayer ausdrücklich festgehalten (Drucksache 13/7934 S. 39). Die Bundesregierung sieht sich in dieser Auffassung durch die Auslegung der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern im „Düsseldorfer Kreis“ bestätigt; sie wird prüfen, ob eine gesetzliche Klarstellung insoweit erforderlich ist.

Der „Düsseldorfer Kreis“ hat sich darüber hinaus mit der Frage befaßt, inwieweit die Verpflichtung zur Beachtung des Fernmeldegeheimnisses aus § 85 TKG, die zweifellos für die den Telediensten zugrundeliegende Telekommunikation (Transportschicht) gilt, auch die Dien-

steebene selbst erfaßt. Sie vertreten dazu die Auffassung, daß der Gesetzgeber durch entsprechende Formulierungen in den Vorschriften des TDDSG zum Ausdruck gebracht hat, daß das Fernmeldegeheimnis auch für die Dienstebene Anwendung finden soll. Sie begründen dies damit, daß in § 5 Abs. 4 und § 6 Abs. 4 Satz 2 TDDSG die Geltung des Fernmeldegeheimnisses für Anbieter von Telediensten ausdrücklich vorausgesetzt wird. Der Diensteanbieter hat außerdem nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 TDDSG durch technisch-organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, daß der Nutzer Teledienste gegen Kenntnisnahme Dritter geschützt in Anspruch nehmen kann. Die Datenschutzbeauftragten halten gleichwohl zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit eine gesetzliche Klarstellung dieser Frage für zwingend erforderlich. Die Bundesregierung wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Klarstellung prüfen und ggf. eine entsprechende Ergänzung des TDDSG vorschlagen.

Aus der Sicht der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern wird ferner eine Ergänzung des TDDSG um einen Bußgeldkatalog entsprechend den Regelungen des § 20 MStV für erforderlich gehalten, um den Datenschutz bei Telediensten wirksam durchsetzen zu können. Begründet wird dies mit den zum Teil offenkundigen Mängeln bei der Umsetzung des TDDSG. Daneben besteht in der Prüfpraxis der Aufsichtsbehörden Unklarheit darüber, inwieweit ein Rückgriff auf die Bußgeldvorschriften insbesondere von § 44 Abs. 1 Nr. 6 BDSG möglich ist. Hier wird eine entsprechende Klarstellung im TDDSG gewünscht, die eine Anwendbarkeit dieser Vorschriften zweifelsfrei sicherstellt, um den Aufsichtsbehörden gegenüber kooperationsunwilligen Anbietern von Telediensten entsprechende Druckmittel in die Hand zu geben. Die Bundesregierung wird diese Anregungen aufgreifen und ggf. entsprechende Vorschläge machen. Im übrigen wird den Aufsichtsbehörden durch die vorgeschlagene Änderung des § 38 BDSG u. a. auch die Möglichkeit eröffnet, anlaßunabhängig in diesem Bereich tätig zu werden und damit stärker auf die Umsetzung des TDDSG Einfluß zu nehmen.

4. Entwicklungen im internationalen Bereich

4.1 Europäische Union

Die 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 (EG-Datenschutzrichtlinie) wird derzeit in den einzelnen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. In Deutschland wird zu diesem Zweck derzeit das BDSG novelliert. Die Richtlinie 97/66 EG vom 25. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation (ISDN-Richtlinie) ist in Deutschland durch die TDSV sowie weitere Gesetze (TKG und UWG) umgesetzt.

4.2 OECD-Leitlinien zum Datenschutz

Vom 7. bis 9. Oktober 1998 veranstaltete die OECD in Ottawa (Kanada) die Ministerkonferenz „A BORDERLESS WORLD: REALISING THE POTENTIAL OF

GLOBAL ELECTRONIC COMMERCE“, auf der die Frage des Datenschutzes ein herausragendes Thema war. Ergebnis der Diskussion zu diesem Thema war die Verabschiedung der Erklärung zum Datenschutz in weltweiten Netzwerken (Declaration on Protection of Privacy on Global Networks). Darin wird die Bedeutung des Datenschutzes für die weitere Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs bekräftigt. Auf der Grundlage der OECD-Leitlinien zum Datenschutz von 1980 wollen die Staaten unter Einbeziehung der Privatwirtschaft zusammenarbeiten, um diese Leitlinien so fortzuentwickeln, daß ein wirksamer Datenschutz auch in den offenen und weltweiten Netzwerken gewährleistet ist.

4.3 Transatlantischer Datenaustausch

Die Mitgliedstaaten der EU dürfen die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer grundsätzlich nur zulassen, wenn in diesen ein „angemessenes Schutzniveau“ gewährleistet ist (Artikel 25 und 26 EG-Datenschutzrichtlinie). Für die USA erweist sich die förmliche Feststellung (Artikel 25 Abs. 6 EG-Datenschutzrichtlinie) der Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus angesichts der Unterschiede sowohl in der Struktur des Rechtssystems, in dem überwiegend die Selbstkontrolle der Wirtschaft Vorrang vor staatlicher Regulierung hat, als auch in der gesellschaftlichen Bewertung des Themas Datenschutz als schwer erfüllbar. Um eine Behinderung des Datenaustauschs zwischen Wirtschaftsunternehmen in den USA und Europa zu vermeiden, laufen zwischen der Europäischen Kommission und dem amerikanischen Department of Commerce Verhandlungen mit dem Ziel, in einem Briefwechsel die hinreichende Grundlage für die Feststellung eines angemessenen Schutzniveaus im Sinne der EG-Datenschutzrichtlinie zu schaffen.

III. Signaturgesetz

1. Zielsetzung und Regelungsbereich

Das Signaturgesetz (SigG) bildet die Voraussetzung für einen sicheren elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr, indem digitale Signaturen den Urheber und die Unverfälschtheit signierter Daten zuverlässig erkennen lassen. Das SigG gibt einen organisatorisch-technischen Rahmen vor, bei dessen Einhaltung digitale Signaturen einer bestimmten Person zuzuordnen sind, und die Signatur als sicher vor Fälschung sowie signierte Daten als sicher vor Verfälschung gelten können (vgl. § 1 Abs. 1 SigG). Es dient damit dem Verbraucherschutz und der Vertrauensbildung bei der Nutzung elektronischer Medien. Es trägt in hohem Maße zur Rechtssicherheit und Verhütung von Rechtsstreitigkeiten bei.

Fälschungssichere digitale Signaturen nach dem SigG bilden die Basis für die Einführung der „elektronischen Form“ als Alternative zur gesetzlichen Schriftform. Wer es nutzt, hat die Sicherheitsvermutung nach § 1 Abs. 1 SigG für sich. Er kommt damit in den Genuß einer Beweiserleichterung, die eine vergleichbare Rechtssicherheit wie die herkömmliche Schrifturkunde bietet. Im übrigen ist die Anwendung nicht dem Signaturgesetz

entsprechender digitaler Signaturen ausdrücklich freigestellt (vgl. § 1 Abs. 2 SigG).

Der gesetzliche Rahmen erstreckt sich auf die Sicherheit der Zertifizierungsstellen (sie ordnen Signaturschlüssel natürlichen Personen durch elektronische Zertifikate zu) sowie auf die Sicherheit der technischen Komponenten für Zwecke der digitalen Signatur.

Der Aufbau und Betrieb der Zertifizierungsstellen erfolgt privatwirtschaftlich im freien Wettbewerb, jedoch unter Kontrolle der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Zu den Aufgaben der Zertifizierungsstellen gehört es auch, die Signaturschlüssel-Inhaber über die von diesen in ihrem eigenen Interesse zu treffenden Maßnahmen (z. B. Geheimhaltung der Personenidentifikationsnummer – PIN –) zu unterrichten.

Das Signaturgesetz und die ergänzende Signaturverordnung beschränken sich auf Rahmenbedingungen und Zielvorgaben. Die technikneutralen Regelungen lassen Raum für unterschiedliche, innovative Lösungen, soweit diese das vorgegebene Sicherheitsniveau erfüllen. Es bleibt dem Markt überlassen, welche technischen Lösungen sich durchsetzen.

2. Umsetzung des Signaturgesetzes

2.1 Signaturverordnung

Die näheren organisatorischen und technischen Einzelheiten regelt die nach § 16 SigG vorgesehene „Verordnung zur digitalen Signatur (Signaturverordnung – SigV)“ (BGBl. I S. 2498).

Besondere Bedeutung kommt der Prüfung und Bestätigung der Sicherheit der technischen Komponenten für Zwecke der digitalen Signatur zu. Die Verordnung verweist hierzu bisher lediglich auf die europäischen „Kriterien für die Bewertung der Sicherheit von Systemen der Informationstechnik“ (vgl. § 17 Abs. 1 SigV). Nach Inkrafttreten der Signaturverordnung wurde im Jahre 1998 zwischen mehreren Staaten (z. B. USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich und Deutschland) eine Vereinbarung über die Anwendung weitergehender internationaler Prüfkriterien, der „Common Criteria for Information Technology Security Evaluation“ (Gemeinsamen Kriterien für die Prüfung und Bewertung der Sicherheit von Informationstechnik/CC) getroffen. Durch die Anwendung dieser übergreifenden internationalen Prüfkriterien wird die internationale Anerkennung von Sicherheitsbestätigungen für technische Komponenten und dadurch auch von digitalen Signaturen erleichtert. Es ist deshalb eine Ergänzung der Verordnung vorgesehen, die auch die Anwendung dieser internationalen Prüfkriterien erlaubt.

2.2 Regulierungsbehörde

Bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post wurden alle Voraussetzungen geschaffen, damit sie die ihr nach dem Signaturgesetz und der Signaturverordnung zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen kann. So wurde eine eigene Zertifizierungsstelle eingerichtet, die seit dem 23. September 1998 betriebsbereit ist. Im De-

zember 1998 hat die Regulierungsbehörde die erste Genehmigung für den Betrieb einer privaten Zertifizierungsstelle erteilt. Die Regulierungsbehörde ist zwischenzeitlich allen ihr nach Signaturgesetz und Signaturverordnung übertragenen Aufgaben, wie etwa der Herausgabe von zwei Katalogen mit beispielhaften Sicherheitsmaßnahmen für Zertifizierungsstellen sowie für technische Komponenten, nachgekommen.

2.3 Sicherheitsinfrastruktur

Voraussetzung für die Anwendung digitaler Signaturen ist eine entsprechende Sicherheitsinfrastruktur, die sich aus genehmigten Zertifizierungsstellen, geeigneten technischen Komponenten sowie fachkundigen Stellen, die die Sicherheit der Zertifizierungsstellen und technischen Komponenten prüfen und bestätigen, zusammensetzt. Diese Sicherheitsinfrastruktur, die im freien Wettbewerb entsteht, ist in einer ersten Ausstattung vorhanden und wird zügig ausgebaut.

Seit Beginn des Jahres bietet die erste private Zertifizierungsstelle in etwa 800 Filialen bundesweit Signaturschlüssel-Zertifikate und die erforderlichen technischen Komponenten (z. B. Chipkarten) gemäß dem Signaturgesetz an. Zu diesem Zeitpunkt lagen der Regulierungsbehörde über 30 weitere Anträge auf Genehmigung einer Zertifizierungsstelle vor. Es kann damit gerechnet werden, daß im Jahr 2000 bis zu acht genehmigte Zertifizierungsstellen bundesweit im Wettbewerb tätig sein werden.

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wurde die Frage der Reichweite der Legaldefinition von „Zertifizierungsstellen“ nach § 2 Abs. 2 SigG erörtert, die als zu eng angesehen wird. Dabei wurde die Auffassung vertreten, daß das Signaturgesetz keine Möglichkeit biete, Funktionen der Zertifizierungsstelle auf andere Dienstleister auszulagern und damit die räumlichen und organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Zertifizierungsstelle einenge. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß das Gesetz diese Möglichkeit einer Auslagerung einräumt. Die Bundesregierung wird diese Frage nochmals im Hinblick auf einen möglichen Klarstellungsbedarf im Zusammenhang mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zu elektronischen Signaturen prüfen.

Einige Berufskammern (z. B. Bundesärztekammer) haben sich dafür ausgesprochen, die Ausstellung von Zertifikaten mit Angaben über berufsrechtliche Zulassungen den berufsregisterführenden Stellen vorzubehalten. Sie halten außerdem eine Regelung für erforderlich, nach der auch die für berufsrechtliche Zulassungen zuständigen Landesorganisationen eine Sperrung von Zertifikaten veranlassen können, wenn Zertifikate unzutreffende Angaben über Zulassungen aus ihrem Zuständigkeitsbereich enthalten. Nach § 9 SigV fällt unter „dritte Person“ (die neben dem Signaturschlüssel-Inhaber eine Sperrung eines Zertifikats veranlassen kann) bisher nur eine Person, von der Angaben zur Vertretungsmacht in ein Zertifikat aufgenommen werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, dem Anliegen der Kammern im Rahmen der Anpassung der Signaturverordnung an die EG-Richtlinie nach Möglichkeit zu entsprechen.

Einzelne Berufskammern haben auch Bedenken geäußert, daß Angaben über eine berufsrechtliche Zulassung auf ein Pseudonym ausgestellt werden könnten und damit das Vertrauen in die berufsrechtliche Zulassung tangiert werden könnte. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß dies bereits nach geltender Rechtslage nicht zulässig ist, da eine Zulassung immer nur für die in der Zulassungsurkunde genannte Person gilt. Unabhängig davon wird eine Klarstellung erwogen, die ggf. im Rahmen der Anpassung des Signaturgesetzes an die EG-Richtlinie erfolgen soll.

Die für digitale Signaturen nach dem Signaturgesetz erforderlichen technischen Komponenten sind verfügbar. Das Angebot umfaßt die technischen Komponenten für den Betrieb einer Zertifizierungsstelle (z. B. den Zertifikatsverzeichnisdienst), Chipkarten für die Erzeugung digitaler Signaturen sowie Software für die Darstellung von Daten, die signiert werden sollen, und für die Prüfung digitaler Signaturen.

Die Regulierungsbehörde hat bisher vier Stellen anerkannt, die befugt sind, die Sicherheit von Zertifizierungsstellen zu prüfen und zu bestätigen. Sie sind zugleich befugt, die Sicherheit von technischen Komponenten zu bestätigen. Daneben sind neun Stellen befugt, die Sicherheit von technischen Komponenten zu prüfen. Im Bereich der Rechtswissenschaft wurde diskutiert, ob die gesetzliche Grundlage für die Anerkennung von Prüfstellen nach den § 4 Abs. 3 und § 14 Abs. 4 SigG ausreichend ist, um dem rechtlichen Erfordernis des Eingriffs in das Grundrecht auf Freiheit der Berufsausübung nach Artikel 12 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen. Es geht dabei im Kern um die Frage, ob die Prüfstellen als Beliehene gelten oder (nur) als „Verwaltungshelfer“ für die Regulierungsbehörde tätig sind. Die Bundesregierung wird diese Fragen erneut prüfen. Praktische Bedeutung erlangte diese Frage bisher nicht, da für die genannten Tätigkeiten nur ein geringer Markt vorhanden ist.

Die (potentiellen) Betreiber von Zertifizierungsstellen und Hersteller technischer Komponenten haben das in der Signaturverordnung vorgegebene Sicherheitsniveau teilweise als zu hoch bezeichnet. Die Bundesregierung ist jedoch – in Übereinstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände und weiten Teilen der Wirtschaft – der Überzeugung, daß ein ausreichend hohes Sicherheitsniveau der digitalen Signatur Voraussetzung für die angestrebte Rechtssicherheit ist und daß das Vertrauen der Verbraucher und Nutzer der digitalen Signatur gefährdet würde, wenn Rechtsfolgen an unsichere Signaturen geknüpft würden.

Soweit bei der Einrichtung von Zertifizierungsstellen im Einzelfall zu hohe Sicherheitsforderungen durch Prüf- und Bestätigungsstellen gestellt wurden, lag dies nicht an der Signaturverordnung, sondern an deren erstmaligen Anwendung. Bei der Prüfung der Sicherheitskonzepte der Zertifizierungsstellen und deren Realisierung mußten zunächst praktische Erfahrungen gesammelt werden (z. B. welche Details in welchem Maße sicherheitsrelevant sind). Zwischenzeitlich liegt der nach § 12 Abs. 2 Signaturverordnung vorgesehene Maßnahmenkatalog sowie eine von der Regulierungsbehörde gebilligte Check-

liste für die Prüfung der Sicherheit von Zertifizierungsstellen vor, so daß eine angemessene und einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften gewährleistet ist.

Für die Prüfung der technischen Komponenten, die für die Sicherheit der digitalen Signatur von zentraler Bedeutung ist, sind nach der Signaturverordnung unterschiedliche Prüfstufen vorgesehen. Nur für die Prüfung von technischen Komponenten, die der Erzeugung oder Anwendung des geheimen privaten Signaturschlüssels dienen, ist jedoch die hohe Prüfstufe „E 4“ (in einer Skala von E 1 bis E 6) vorgegeben. Erst ab dieser Stufe wird neben einer hohen Prüftiefe auch ein „formales Sicherheitsmodell“ mit einer umfassenden Dokumentation verlangt, die zeit- und kostenaufwendig ist. Es geht dabei vor allem um die Prüfung von Chipkarten, die für die Erzeugung digitaler Signaturen eingesetzt werden. In Kooperation zwischen dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und TeleTrusT Deutschland e. V. wurde zwischenzeitlich eine Musterlösung erzielt, die eine erhebliche Reduzierung des Zeit- und Kostenaufwandes ermöglicht und damit auch die Chancen der Produkte am Markt verbessert.

2.4 Anwendungsfelder digitaler Signaturen

Digitale Signaturen können in nahezu allen Lebensbereichen alternativ zur eigenhändigen Unterschrift angewandt werden. Soweit im Einzelfall Rechtsvorschriften die Schriftform im Sinne einer zwingend erforderlichen eigenhändigen Unterschrift verlangen, müssen diese zunächst dahin gehend angepaßt werden, daß diese alternativ zur Schriftform/eigenhändigen Unterschrift auch die „elektronische Form“/digitale Signatur zulassen. Soweit die Schriftform nicht verlangt wird, können digitale Signaturen schon jetzt Anwendung finden.

Digitale Signaturen nach dem Signaturgesetz werden u. a. in folgenden Bereichen bereits angewandt, oder es zeichnet sich die Anwendung ab:

- Sozialversicherungen (z. B. Rechnungswesen, papierlose Verwaltung und Archivierung, Datenübertragung an andere Sozialleistungsträger),
- Gesundheitswesen (z. B. für elektronische Rezepte und Patientenakten),
- Steuerdaten (von der elektronischen Buchführung über den Steuerberater bis zum Steuerbescheid des Finanzamtes),
- elektronische Ausschreibung öffentlicher Aufträge und elektronische Angebotsabgabe,
- elektronische Dokumentation (z. B. im Rahmen der Produkthaftung),
- Vertrieb von Software (Nachweis, daß es sich um unveränderte Originalsoftware handelt),
- Verkehr zwischen Bürgern/Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung (z. B. An-/Abmeldung von Personen und Kfz „rund um die Uhr“),
- elektronisches Mahnverfahren,
- Zahlungsverkehr (Online-Banking),
- Online-Dienste.

2.5 Fördermaßnahmen

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat unter dem Namen MEDIA@Komm einen Städtewettbewerb zum Einsatz digitaler Signaturen durchgeführt. Im Vorfeld wurde das Projekt rechtswissenschaftlich zur Frage der Möglichkeit der Verwendung digitaler Signaturen nach dem Signaturgesetz untersucht. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß genügend Spielraum für die Verwendung gesetzeskonformer digitaler Signaturen in der Kommunalverwaltung besteht. An dem Wettbewerb MEDIA@Komm beteiligten sich 136 Städte (Kommunalverwaltungen mit jeweils einer Vielzahl von Unternehmen). Zehn Städte und Gemeinden, die in die engere Wahl kamen, haben Konzepte zur multimedialen Gestaltung des kommunalen Alltags erstellt. Der digitalen Signatur kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. In diesem Wettbewerb gingen die Städte Bremen, Esslingen und Nürnberg als Sieger hervor. Für die Realisierung ihrer Konzepte erhalten sie eine besondere Unterstützung im Rahmen der Multimedia-Förderung des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Insgesamt hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hierfür 60 Mio. DM bereitgestellt. Diese Fördermaßnahme ist der bisher größte Multimedia-Pilotversuch des Bundes, in dem digitale Signaturen und der elektronische Geschäftsverkehr eine Schlüsselrolle spielen. Die innerhalb von eineinhalb Jahren entwickelten, umfassenden Konzepte und praktischen Lösungen beeindruckten durch hohe Innovation und fachliche Kompetenz. Allen Konzepten lag zugrunde, daß die Kommunen für Bürger und Unternehmensvertreter virtuelle Dienstleistungszentren zur Verfügung stellen, die online „rund um die Uhr“ genutzt werden können. Für die Erzeugung der digitalen Signatur ist eine multifunktionale Standardchipkarte (z. B. mit den weiteren Funktionen „Authentisierung“ und „elektronische Geldbörse“) vorgesehen, die vor allem von den Sparkassen/Banken ausgegeben werden soll. Außer den Siegern des Wettbewerbs haben eine Vielzahl weiterer Kommunen mit der Umsetzung entsprechender Konzepte begonnen. Der Online-Behördenverkehr mit den damit verbundenen Vorteilen (z. B. schnelle behördliche Entscheidungen) wird schon in Kürze zu einem wichtigen Faktor im Wettbewerb der Kommunen/Regionen um Unternehmensansiedlungen werden.

Mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie wurden regional Kompetenzzentren für den elektronischen Geschäftsverkehr eingerichtet. Diese sollen vor allem kleine und mittlere Unternehmen in Fragen des elektronischen Geschäftsverkehrs, einschließlich der Anwendung digitaler Signaturen, beraten.

Die Bundesregierung fördert die breite Anwendung von gesetzlichen digitalen Signaturen im Bereich der Bundesbehörden. Initial dafür ist die Einführung eines elektronischen Dienstausweises auf der Basis einer multifunktionalen Chipkarte. Dazu soll – auf der Basis eines Beschlusses des Ausschusses für Organisationsangelegenheiten (AfO) der obersten Bundesbehörden – in Kürze im Bundesministerium des Innern mit einer Pilotanwendung begonnen werden. Ein wichtiger Anwendungsbereich für die Anwendung gesetzlicher digitaler

Signaturen wird auch der „Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB)“ sein.

Mit einem Aktionsprogramm zur digitalen Signatur und zum Informationsschutz hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, die Anwendung digitaler Signaturen gemäß Signaturgesetz nachdrücklich zu fördern.

2.6 Interoperabilitätsstandards

Damit die technischen Komponenten für Zwecke der digitalen Signatur von verschiedenen Herstellern miteinander kommunizieren können, sind Interoperabilitätsstandards erforderlich. Es haben sich zunächst sechs (potentielle) Zertifizierungsstellen zusammengeschlossen, um gemeinsam unter Einbeziehung des Deutschen Instituts für Normung e. V. (DIN) zu einem Interoperabilitätsstandard zu gelangen, der vor allem auch internationalen Anforderungen gerecht wird. Er soll die gemeinsame Basis für einen freien Wettbewerb der Hersteller und Dienstleister auf diesem Gebiet bilden. Die Wirtschaft wird bei ihren Bemühungen vom BSI unterstützt, in dessen Auftrag umfassende Vorarbeiten durchgeführt wurden. Die beim DIN erzielten Ergebnisse werden in die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen europäischen Standardisierungsarbeiten sowie in die internationalen Standardisierungsgremien eingebracht werden. Durch eine hohe Interoperabilität wird die breite Nutzung digitaler Signaturen erheblich gefördert.

2.7 Rechtsvorschriften zur Schriftform

Das Signaturgesetz regelt lediglich die Rahmenbedingungen für sichere digitale Signaturen. Regelungen darüber, wann digitale Signaturen einzusetzen sind, bleiben anderen Rechtsvorschriften vorbehalten. Das Signaturgesetz bildet für diese eine einheitliche Referenzregelung.

Schwerpunkt der Prüfung des Schriftformerfordernisses ist derzeit das Zivilrecht. Der Fortgang der Maßnahmen ist auch an die Verabschiedung der EG-Richtlinie zu den elektronischen Signaturen geknüpft, die derzeit beraten wird und eine Rechtsfolgeregelung für elektronische Signaturen vorsieht. Die Bundesregierung hat weiter eine Überprüfung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften des öffentlichen Rechts, die die Schriftform verlangen, eingeleitet mit dem Ziel, alternativ zur Schriftform/eigenhändigen Unterschrift auch die „elektronische Form“/digitale Signatur zuzulassen, soweit im Einzelfall nicht besondere Gründe entgegenstehen. In Teilbereichen ist eine Novellierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Schriftform bereits erfolgt. So wurde in der Neufassung der Vorschriften für das Rechnungswesen in der Sozialversicherung vorgesehen, daß eine verlangte Unterschrift durch eine digitale Signatur nach dem Signaturgesetz geleistet werden kann.

3. Internationale Entwicklungen

Am 22. April 1999 wurde politisches Einvernehmen über den Vorschlag der EG-Richtlinie für elektronische

Signaturen im Telekommunikationsrat erzielt. Der gemeinsame Standpunkt zur Richtlinie wird in Kürze veröffentlicht. Die Richtlinie soll nach Abschluß des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene, insbesondere nach Billigung durch das Europaparlament, voraussichtlich Ende 1999 in Kraft treten. Die EU-Richtlinie sieht neben einfachen auch sog. fortgeschrittene elektronische Signaturen vor, die EU-weit der eigenhändigen Unterschrift rechtlich gleichgestellt werden sollen. Signaturen nach dem Signaturgesetz erfüllen die Anforderungen für fortgeschrittene elektronische Signaturen nach der EG-Richtlinie. Fortgeschrittene elektronische Signaturen aus anderen EU-Staaten können Signaturen nach dem Signaturgesetz rechtlich gleichgestellt werden (vgl. § 15 SigG), soweit die Zertifizierungsstelle, die das der Signatur zugrundeliegende Zertifikat ausgestellt hat, eine vergleichbare (freiwillige) Akkreditierung mit einer Sicherheitsbestätigung durch einen unabhängigen Dritten aufweist.

Die EG-Richtlinie für elektronische Signaturen wird nach dem gegenwärtigen Stand voraussichtlich keine wesentlichen Anpassungen im Signaturgesetz erfordern. Hiernach wird insbesondere eine Erweiterung des Regelungsumfangs auch auf „einfache“ elektronische Signaturen sowie die Aufnahme einer Haftungsregelung erforderlich sein. Außerdem wird neben das bisherige Genehmigungsverfahren eine wirksame Kontrolle der nicht genehmigten Zertifizierungsstellen, die „qualifizierte Zertifikate“ ausstellen, treten müssen.

Die geplante EG-Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt soll den Mitgliedstaaten den wirksamen Abschluß elektronischer Verträge ermöglichen. Der Richtlinienvorschlag geht vom baldigen Inkrafttreten der EG-Richtlinie für elektronische Signaturen aus, die eine rechtliche Gleichstellung der fortgeschrittenen elektronischen Signaturen mit der eigenhändigen Unterschrift vorsieht.

Die Regelungen in den EG-Richtlinien werden nicht ohne Auswirkungen auf die weiteren internationalen Aktivitäten auf diesem Gebiet, z. B. der UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW (UNCITRAL) Working Group on Electronic Commerce, OECD und WTO, bleiben. Die EU-Lösung könnte hier Modellcharakter erhalten. Die volle Entfaltung des elektronischen Handels erfordert mittel- und langfristig eine weltweite gegenseitige Anerkennung elektronischer Signaturen.

Die weitere internationale Diskussion wird verfolgt, insbesondere auch mit Blick auf die Entwicklungen in den USA. Im Rahmen eines Forschungsprojektes der TeleTrusT Deutschland e. V. wurden die Anwendungserfahrungen ausgewählter US-amerikanischer Signaturgesetze untersucht. Nach einer ersten Einschätzung ist zu beobachten, daß auch in den USA die Entwicklung erst am Anfang steht und damit vergleichbare Erfahrungen vorliegen. Auch dort kommt den gesetzlichen Regelungen eine Lokomotivfunktion für den Einsatz und die Verbreitung digitaler Signaturen in der öffentlichen Verwaltung und davon ausstrahlend auch für die Wirtschaft zu.

IV. Jugendschutz

Die rechtlichen Maßnahmen zum Jugendschutz bestehen aus einem dreistufigen System, das dem jeweiligen Gefährdungsgrad der Inhalte entspricht und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen, aber auch dem Recht auf freie Meinungsbildung und -äußerung Rechnung trägt.

- Erste Stufe: Anpassung des Strafgesetzbuchs (StGB) und des Ordnungswidrigkeitenrechts (OWiG) in Artikel 4 und 5 IuKDG durch Einbeziehung von Datenspeichern unter den strafrechtlichen Schriftenbegriff.
- Zweite Stufe: Indizierung schädigender, aber nicht generell verbotener Netzinhalte durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (BPjS); die Verbreitung indizierter Inhalte einschließlich Werbung ist nur zulässig, wenn durch technische Vorkehrungen Vorsorge getroffen ist, daß das Angebot oder die Verbreitung im Inland auf volljährige Nutzer beschränkt werden kann.
- Dritte Stufe: Präventive Maßnahmen im Rahmen der freiwilligen Selbstorganisation und -kontrolle.

1. Neuregelungen im GjS

1.1 Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen

Der Bund hat im Rahmen der Neuregelungen durch das IuKDG für den Bereich des GjS von seiner Regelungskompetenz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Hinblick auf Rundfunk- und Mediendienste nicht umfassend Gebrauch gemacht. Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 GjS werden Rundfunksendungen nach § 2 Rundfunkstaatsvertrag sowie inhaltliche Angebote bei Verteildiensten und Abrufdiensten, soweit die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht, vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausdrücklich ausgenommen. Die Zuständigkeitsbeschränkung wirft in der Praxis erhebliche Auslegungsfragen auf und führt zu Schwierigkeiten vor allem bei der Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Aufgabenbereichen der BPjS, der von den Obersten Landesjugendbehörden geschaffenen länderübergreifenden Stelle für Jugendschutz („jugendschutz.net“), den Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und den Strafverfolgungsbehörden. Die Schwierigkeiten sind vor allem darauf zurückzuführen, daß die Zuständigkeit der genannten staatlichen Stellen und Einrichtungen von der inhaltlichen Bewertung eines jeden einzelnen Angebotes abhängt. Rechtsprechung zu den vorbeschriebenen Abgrenzungs- und Zuordnungsfragen gibt es bisher nicht.

Im Verlauf der Evaluierung wurde vorgetragen, daß sich die aufgezeigten Grundsatzfragen weniger auf den praktischen Vollzug der Regelungen durch die staatlichen Stellen auswirken als vielmehr Unsicherheit und zusätzlichen Personal- und Verwaltungsaufwand auf Seiten der Anbieter auslösen. Diese müssen häufig zum gleichen Sachverhalt mehrfach Stellung nehmen, weil verschiedene Stellen, wie z. B. Strafverfolgungsbehörden, „jugendschutz.net“ und die „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia“ (FSM), oftmals unkoordiniert nebeneinander tätig werden. Dies wäre bei einer klaren Zuordnung

vermeidbar. Als weiteres Argument für eine zentrale Wahrnehmung des Jugendschutzes werden von Seiten der Unternehmen und Verbände die unübersichtliche Struktur der Jugendschutzaufsicht in den einzelnen Ländern sowie eine fehlende gesetzliche Legitimation von „jugendschutz.net“ für ihre Maßnahmen mit Außenwirkung angeführt. Aus dem Bereich der Wirtschaft wird deshalb zunehmend der Wunsch nach Einrichtung einer zentralen Behördenzuständigkeit für den Bereich „Jugendschutz“ geäußert. Die im Rahmen des Evaluierungsverfahrens zu Jugendschutzfragen eingebundenen Stellen und Einrichtungen haben zwischenzeitlich den „Gesprächskreis Jugendschutz“ gebildet, in dem aktuelle und grundlegende Fragen unmittelbar erörtert werden.

Für eine abschließende Bewertung der Erfahrungen im Jugendschutz ist es zwar noch zu früh. Gleichwohl verstärkt sich der Eindruck, daß vor allem die im Jugendschutzrecht vorgenommene Differenzierung zwischen Telediensten und Mediendiensten, bei denen die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung im Vordergrund steht, zu erheblicher Rechtsunsicherheit bei Anbietern und Nutzern führt und damit dem Ziel, einen einheitlichen Jugendschutz in den Netzen zu gewährleisten, nicht gerecht wird. Hinzu kommt, daß dem einzelnen Diensteanbieter nach dem MDStV Entscheidungen zugemutet werden, die bei Indizierungsverfahren durch die BPjS und bei der Eingruppierung von Kinofilmen und Videokassetten in der Regel von einem mehrköpfigen Gremium getroffen werden und den Anbieter überfordern. Die Bundesregierung wird deshalb die Entwicklung bei den neuen Diensten weiterhin sorgfältig beobachten und baldmöglichst Schlußfolgerungen ziehen. Dabei werden auch die im Evaluierungsverfahren gemachten Vorschläge für eine Vereinheitlichung und Konzentrierung der Aufsichts- und Verwaltungsstrukturen im Jugendschutz auf Bundes- und Landesebene in die Überlegungen mit einzubeziehen sein.

1.2 Indizierungsverfahren bei der Bundesprüfstelle

Während die Verfolgung von Verstößen gegen strafrechtliche Vorschriften den Strafverfolgungsbehörden obliegt, ist die Durchführung des GjS bei der BPjS konzentriert. Auch die unbeschränkte Verbreitung indizierter Angebote ist nach § 21 GjS strafbar und somit von den Strafverfolgungsbehörden aufzugreifen.

Mit den durch das IuKDG in das GjS eingeführten verfahrensrechtlichen Vorschriften wurde das Indizierungsverfahren den geänderten Erfordernissen im Netz angepaßt. Diese Änderungen betreffen vor allem § 18 GjS. Nach dieser Vorschrift sind Angebote automatisch indiziert, ohne daß es einer Aufnahme in die Liste oder einer Bekanntmachung bedarf, wenn sie ganz oder im wesentlichen inhaltsgleich mit einer in die Liste aufgenommenen Schrift sind. Als indiziert gelten auch Schriften, für die ein Gericht in einer rechtskräftigen Entscheidung festgestellt hat, daß sie pornographisch sind oder den in § 140 Abs. 2 oder § 131 StGB bezeichneten Inhalt haben. Die Vorschriften haben sich bewährt; sie haben – was die Regelungen zu den Indizierungsfolgen in den §§ 3 und 5 GjS anbelangt – die Rechtssicherheit im Bereich der Indizierungstätigkeit der BPjS erhöht und – was die

Verfahrensregelungen in den §§ 2 und 18 GjS betrifft – die Durchführung des GjS durch die BPjS vereinfacht.

Die BPjS hat bis zum 31. Dezember 1998 214 Online-Angebote im Internet auf die Liste der jugendgefährdenden Schriften gesetzt (indiziert), 196 davon seit dem 1. August 1997.

Die Bundesregierung hat in der Evaluierungsphase zahlreiche Hinweise aus dem parlamentarischen Raum und von Fachkreisen für eine weitere Beschleunigung des Indizierungsverfahrens erhalten; sie wird diese in ihre Überlegungen zur Fortentwicklung des GjS einbeziehen. Dabei geht es vor allem um die nachfolgenden Fragestellungen:

1.2.1 Administrative Straffung

Eine durch Konzentration der personellen und sächlichen – insbesondere technischen – Ressourcen mögliche Beschleunigung des Indizierungsverfahrens kann die Verfahrensdauer im Bedarfsfall auf äußerstenfalls sieben Stunden verkürzen. Dabei nimmt der letzte Verfahrensschritt, die Veröffentlichung der Entscheidung im Bundesanzeiger, wegen der bei der Drucklegung zu beachtenden Umstände drei bis vier Tage in Anspruch; dies führt zu der weiteren Überlegung, bei Angeboten in Datennetzen auf eine Veröffentlichung im Bundesanzeiger zu verzichten (s. unter 1.2.5).

1.2.2 Verzicht auf das Antragerfordernis bei Angeboten in Datennetzen

Angesichts der in Datennetzen hohen Fluktuation von Angeboten, insbesondere der durch die spezifische Technik begünstigten schnellen Herausnahme, Standortänderung und inhaltlichen Abwandlung bietet es sich an, unter Verzicht auf das Erfordernis von Anträgen hierzu berechtigter Stellen (§ 11 Satz 1 GjS), nämlich der Jugendämter, Landesjugendämter, Landesjugendministerien und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ – (§ 11 Satz 2 GjS, § 2 DVOGjS), der BPjS den unmittelbaren Zugriff auf Angebote in Datennetzen zu ermöglichen. Indizierungsanträge würden damit im Hinblick auf diese Angebote den Charakter einer Verfahrensvoraussetzung verlieren und nur noch eine Hinweisfunktion behalten. Sie wären als Ergebnis einer Marktbeobachtung, die von der Bundesprüfstelle allein nicht geleistet werden kann, weiterhin sinnvoll. Angesichts der Fülle von Angeboten sollten die antragsberechtigten Stellen zur Antragstellung ermutigt und das Antragsaufkommen ausgeweitet werden.

1.2.3 Erweiterung der Antragsbefugnis

Die Antragsbefugnis – im Hinblick auf die herkömmlichen Medien als Verfahrensvoraussetzung, im Hinblick auf die Datennetze als Hinweisfunktion – sollte zur Intensivierung der Beobachtung gefährdungsgeneigter Angebote auf im Bereich des Jugendschutzes tätige Verbände ausgeweitet werden. Dieser Schritt könnte angesichts eines noch unzureichenden Netzzugangs der bisher antragsberechtigten Stellen zu einer Unterstützung und fachlichen Spezialisierung leistungsfähiger Verbände durch den Bund genutzt werden.

1.2.4 Einführung eines „Abhilfeverfahrens“

Im Rahmen der Anhörung des Anbieters nach § 12 GjS könnte angesichts der Möglichkeit, Angebote in Datennetzen schnell zu löschen oder inhaltlich zu verändern, diesem die Möglichkeit eingeräumt werden, die indizierungswürdigen Teile aus dem Angebot zu entfernen oder sonst die inhaltlichen Beanstandungen auszuräumen oder das Angebot auf Erwachsene zu beschränken und damit einer sonst möglichen Indizierung die Grundlage zu entziehen. Ist in bezug auf das Angebot auf der Grundlage des § 7a GjS eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle tätig gewesen, indem sie als Ansprechpartner bzw. -berater für den Anbieter und/oder die Nutzer zur Verfügung gestanden hat, durch den Anbieter bei der Angebotsplanung und/oder der Gestaltung der allgemeinen Nutzungsbedingungen beteiligt worden, und/oder ist von der Selbstkontrollorganisation dem Anbieter eine Beschränkung des Angebots unter Gesichtspunkten des Jugendschutzes vorgeschlagen worden, sollte nach Möglichkeit – insbesondere wenn damit eine zeitliche Verzögerung nicht verbunden ist – der Selbstkontrollorganisation Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

1.2.5 Verzicht auf Bekanntmachung im Bundesanzeiger

Da bei Angeboten in Datennetzen anders als bei herkömmlichen Medien keine Vertriebsstrukturen wie die bei der Streuung tätigen Einzelhändler und ggf. Grosisten beteiligt sind, bedarf es bei diesen Angeboten keiner Veröffentlichung im Bundesanzeiger, sondern es ist eine Unterrichtung des Anbieters ausreichend. Eine Bekanntmachung im Bundesanzeiger steht unter diesen Umständen den Zielsetzungen des Jugendschutzes entgegen, weil Minderjährige durch sie von den jugendgefährdenden Angeboten Kenntnis erhalten können und so in die Lage versetzt werden, sich wie durch eine Anleitung zu den Angeboten im Internet und anderen Datennetzen Zugang zu verschaffen. Dies zu vermeiden, ist im Rahmen einer hier gebotenen Güterabwägung wichtiger als durch eine Veröffentlichung im Bundesanzeiger sicherzustellen, daß gegen Erzieher oder Betreuer von Minderjährigen die Strafdrohungen des GjS greifen, wenn sie diesen die Angebote in Datennetzen zugänglich machen. Hinzu kommt, daß der Anbieter bereits als Folge seiner Unterrichtung über die Indizierung unter Strafdrohung verpflichtet und zudem ohne weiteres in der Lage ist, durch Umgestaltung des Angebots oder Sperrung für Minderjährige die Beanstandungen auszuräumen. Diese Unterrichtung kann durch E-Mail und – soweit zu Beweiszwecken erforderlich – durch Zustellung per Post erfolgen. Aus diesen Gründen ist es für Angebote in Datennetzen sachgerecht, im Falle der Indizierung auf die Bekanntmachung der Entscheidung im Bundesanzeiger zu verzichten.

1.3 Jugendschutzbeauftragte

§ 7a GjS und § 8 Abs. 4 MDSStV verpflichten die Anbieter von Tele- und Mediendiensten auf einen wirksamen Jugendschutz. Derjenige, der elektronische Informations- und Kommunikationsdienste gewerbsmäßig anbietet, hat einen Jugendschutzbeauftragten zu bestel-

len, wenn diese Dienste allgemein angeboten werden und jugendgefährdende Inhalte enthalten können. Diese Vorschriften haben nicht nur einen hohen Symbolwert, sondern sollen vor allem durch entsprechende organisatorische Maßnahmen im Bereich der Diensteanbieter sicherstellen, daß jugendgefährdende Inhalte von Kindern und Jugendlichen weitgehend ferngehalten werden können. Ziel dieser Regelungen ist u. a., daß die Jugendschutzbeauftragten in den Betrieben der Diensteanbieter flexibel und rasch auf das sich ändernde Informationsangebot reagieren können. Sie sollen sowohl interner Berater für die Diensteanbieter wie auch Ansprechpartner für die Nutzer sein. Der Jugendschutzbeauftragte ist vom Diensteanbieter an der Angebotsplanung und der Gestaltung der Allgemeinen Nutzungsbedingungen zu beteiligen, und er kann dem Diensteanbieter eine Beschränkung von Angeboten vorschlagen. Weitere Festlegungen zum Aufgabenbereich des Jugendschutzbeauftragten sind nicht vorgesehen, um die erwünschte Flexibilität dieses Instruments nicht einzuschränken sowie die bürokratische und kostenmäßige Belastung der Diensteanbieter möglichst gering zu halten.

Die Gespräche im Arbeitskreis „Jugendschutz“ haben deutlich gemacht, daß bei Unternehmen, Verbänden und Institutionen weitgehend Unkenntnis darüber besteht, welche konkreten Anforderungen an den Jugendschutzbeauftragten zu stellen sind und in welchem Umfang von diesem Instrument Gebrauch zu machen ist. Diese Einschätzung wird durch eine Befragung, die der Deutsche Multimedia Verband (DMMV) bei seinen Mitgliedern zu den Erfahrungen zum Thema „Jugendschutz“ und „Jugendschutzbeauftragte“ durchgeführt hat, bestätigt. Über 60 Prozent der Firmen, die sich an der Umfrage beteiligten, gaben an, zu wenig über die gesetzlichen Verpflichtungen bzw. speziell über die Aufgaben eines Jugendschutzbeauftragten zu wissen. Zur Behebung dieses offenkundigen Defizits wird – unabhängig von staatlichen Überlegungen – von Multimedia-Verbänden die Erstellung eines sog. „Leitfadens“ überlegt, der den Unternehmen eine breite Information, insbesondere zu den Rechten und Pflichten des Jugendschutzbeauftragten, geben soll. Die Bundesregierung unterstützt diese Initiative nachdrücklich. Sie wird die Entwicklung weiter beobachten und in enger Abstimmung mit den Beteiligten ggf. eine gesetzliche Konkretisierung der Rahmenbedingungen für Jugendschutzbeauftragte vornehmen.

1.4 Freiwillige Selbstkontrolle

Um den Diensteanbietern einen Anreiz zur Schaffung von Strukturen einer freiwilligen Selbstkontrolle im Jugendschutz zu geben, räumen § 7a GjS bzw. § 8 Abs. 4 MDSStV den Diensteanbietern die Möglichkeit ein, eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Jugendschutzbeauftragten zu beauftragen. Diese Wahlmöglichkeit ist gerade für kleinere und mittlere Diensteanbieter im Hinblick auf die Kostenentlastung von Interesse. Gleichzeitig wird mit dieser Regelung erstmals durch den Gesetzgeber die eigenständige Rolle und Bedeutung der freiwilligen Selbstkontrolle als wichtige Ergänzung zu staatlichen Maßnahmen bei der Bekämpfung von illega-

len und schädlichen Inhalten in den Netzen zum Ausdruck gebracht.

In Ausführung dieser Vorschriften wurde am 9. Juli 1997 der Verein „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V.“ (FSM) gegründet. Er nahm mit Inkrafttreten des JuKDG und des MDSStV am 1. August 1997 seine Arbeit auf. Die FSM repräsentiert Unternehmen, die im Internet und anderen Netzen Dienstleistungen anbieten. Erklärtes Ziel der FSM ist es, die Anbieter im Bereich der neuen Dienste mit ihrem Beitritt zur Beachtung des gemeinsamen Verhaltenskodexes zu veranlassen und Mißachtung zu ahnden. Die FSM informiert darüber hinaus über die eigene Arbeit sowie die Anwendung technischer Schutzmaßnahmen und arbeitet mit anderen Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle – auch auf internationaler Ebene – zusammen.

Der Verhaltenskodex verpflichtet die Diensteanbieter, durch geeignete Maßnahmen illegale und schädigende, insbesondere jugendgefährdende Angebote zu unterbinden. Außerdem soll sichergestellt werden, daß Informationsangebote den anerkannten journalistischen Grundsätzen entsprechen. Darüber hinaus ist festgelegt, daß bei einem Verdacht einer konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit von Personen die zuständigen Behörden unterrichtet werden. Dabei wird die Person des Beschwerdeführers nicht bekanntgegeben. Damit trägt die FSM zur besseren Verfolgung schwerer Straftaten bei.

Zwischen dem 1. August 1997 und dem 18. September 1998 sind bei der FSM insgesamt 832 Mitteilungen eingegangen, davon 212 Beschwerden. Von diesen Beschwerden war keines der rd. 300 Unternehmen betroffen, die im Wege einer Selbstverpflichtungserklärung den Verhaltenskodex der FSM anerkannt hatten. Die FSM sieht darin eine große Akzeptanz ihrer Organisation und ihrer Grundsätze bei den Mitgliedsunternehmen. Nach Angaben der FSM betrafen 133 Beschwerden die Verbreitung sog. „einfacher Pornographie“, 45 die Verbreitung sog. „schwerer Pornographie“, 28 rechtsradikale und 10 sonstige Inhalte. In 42 Fällen wurden Angebote von deutschen Anbietern beanstandet. 9 Beschwerden wurden an eine andere, hierfür zuständige Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle, z. B. den Deutschen Presserat oder den Deutschen Werberat, abgegeben. 19 Beschwerden half der Beschwerdegegner selbst ab, nachdem die FSM mitgeteilt hatte, es sei gegen ihn ein Beschwerdeverfahren eröffnet worden. 10 Beschwerden waren unbegründet, 4 Beschwerden waren begründet. Von den übrigen beanstandeten Inhalten hatten mehr als die Hälfte ihre Herkunft in den Vereinigten Staaten von Amerika. Mangels vergleichbarer Ansprechpartner im Ausland mußte die Mehrzahl von Beschwerden gegen ausländische Inhalte eingestellt werden.

Als weitere Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich der neuen Medien sind die „Interessengemeinschaft DT-Controll“ und der „Rechtsausschuß“ des DFN-Vereins zu nennen:

- DT-Controll ist ein Zusammenschluß von verschiedenen Presseverbänden und verfolgt den Zweck, im Vertriebsweg Zeitungs- und Zeitschriftenhandel das

Warenangebot neuer Datenträger (z. B.: CD-Roms; Disketten; sonstige elektronische Datenträger) vor dem Angebot am Markt auf die Vereinbarkeit mit Jugendschutzbestimmungen und sonstigen strafrechtlichen Bestimmungen zu überprüfen und den gesetzlich zulässigen Vertriebsweg zu empfehlen.

- Der Vorstand des DFN-Vereins hat mit Beschluß vom 16. Juni 1998 einen Rechtsausschuß („Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle Medieninhalte im DFN“ – FS-DFN) berufen, der u. a. die Aufgabe des Jugendschutzbeauftragten wahrnimmt. Der Rechtsausschuß steht als Instrument der freiwilligen Selbstkontrolle allen Mitgliedern und Anwendern des DFN-Vereins offen, um ggf. ihre eigene Verpflichtung zur Berufung eines Jugendschutzbeauftragten an die Organisation des DFN-Vereins mittels schriftlicher Verpflichtungserklärung zu delegieren. Die FS-DFN arbeitet mit anderen Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle, insbesondere mit der FSM, und der BPjS zusammen.

Auch auf europäischer Ebene besteht politisches Einvernehmen darüber, die staatliche Regulierung in den Netzen auf das notwendige Maß zu beschränken und der freiwilligen Selbstkontrolle, den technischen Schutzmöglichkeiten und der Aufklärung der Nutzer einen hohen Stellenwert einzuräumen.

1.5 Technischer Selbstschutz

Für die Übertragung von indizierten oder offensichtlich schwer jugendgefährdenden Inhalten mittels Datennetzen ist die Anordnung von Zeitgrenzen – analog dem traditionellen Rundfunkbereich – kein geeignetes Mittel, um Kinder und Jugendliche von der Nutzung zuverlässig auszuschließen. Deshalb dürfen solche Inhalte über elektronische Informations- und Kommunikationsdienste nur dann verbreitet werden, wenn durch technische Vorkehrungen Vorsorge getroffen ist, daß das Angebot oder die Verbreitung im Inland auf volljährige Nutzer beschränkt werden kann (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Abs. 2 S. 2 GjS). Entscheidende Voraussetzung dieses neu in das GjS aufgenommenen Verbreitungsverbot ist, daß die technischen Vorkehrungen in der Praxis umsetzbar sind. Es bleibt dem Anbieter überlassen, ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht oder auf die Verbreitung entsprechender Inhalte ganz verzichtet. Besonders bedeutsam ist die Tatsache, daß das Gesetz hinsichtlich der Art der technischen Vorkehrung keine Festlegungen vornimmt, sondern für neue technische Entwicklungen offen ist. Die Zugangsbeschränkung kann auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden, z. B. durch Verschlüsselung, Chiffrierung oder die Einrichtung geschlossener Benutzergruppen. Einzelne Internet-Anwendungen wie auch Service-Provider können den Zu- und Abfluß von Daten mit Hilfe einer eigens hierfür entwickelten Software (sog. „Filtertechnologien“) kontrollieren und sperren. Diese Software kann in den einzelnen PC, in Servern oder in Suchmaschinen installiert werden. Zwischenzeitlich wurden eine Anzahl von Filtersoftware entwickelt, z. B.: Platform for Internet Content Selection (PICS); SurfWatch; Cyber-Sitter; Cyber Patrol; Net-Nanny; Filtering Software download site sowie Review

of these softwares by Peacefire. Dabei handelt es sich überwiegend um ausländische, vor allem US-amerikanische Produkte, deren Einsatzfähigkeit und Wirksamkeit im Hinblick auf die Anforderungen des deutschen Jugendschutzrechtes einer Prüfung bedürfen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat eine Studie mit dem Thema „Jugendschutz und Filtertechnologien im Internet“ mit dem Ziel vergeben, die verfügbaren Techniken zur Umsetzung von Maßnahmen des Jugendschutzes beim Zugriff auf das Internet in einer aktuellen Bestandsaufnahme zusammenzufassen, die Verständlichkeit der Bedienungsoberfläche zu begutachten, den Nachbesserungs- und Entwicklungsbedarf zu bestimmen und die Technik hinsichtlich der Anforderungen des Jugendschutzes zu bewerten. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß es zwar eine Vielzahl von technischen Möglichkeiten zur Filterung von Angeboten im Internet – vor allem aus den Vereinigten Staaten von Amerika – im Hinblick auf den Jugendschutz gibt. Keine dieser Lösungen kann jedoch einen aus technischer, rechtlicher, sozialer oder psychologischer Sicht ausreichenden Jugendschutz bieten. Darüber hinaus wurde festgestellt, daß es – anders als bei herkömmlichen Medien – nicht möglich ist, eine vergleichsweise sichere technische Lösung zur Gewährleistung des Jugendschutzes zu finden.

In der Studie wird vorgeschlagen, die Kennzeichnung unproblematischer Inhalte auf freiwilliger Basis als Maßnahme der Selbstkontrolle vorzunehmen und zugleich eine breite Information der Öffentlichkeit herzustellen. Gleichzeitig wird ein Konzept mit organisatorischem Rahmen dargestellt, das vor allem den technischen Anforderungen gerecht werden und gleichzeitig einen Mißbrauch soweit wie möglich begrenzen soll. Dieses Konzept beruht auf einem Authentisierungsmechanismus für die inhaltliche Einstufung einer Webseite, so daß eine Rückführung auf den Urheber der Einstufung möglich ist. Die Bundesregierung wird die Ergebnisse der Studie in ihre weiteren Überlegungen zur Optimierung des Jugendschutzes einbeziehen.

2. Jugendschutzregelung der Länder im MDStV

Entsprechend der Einschränkung des Anwendungsbereichs des GjS auf die Informations- und Kommunikationsdienste, bei denen die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit nicht im Vordergrund steht, haben die Länder die Verantwortlichkeit der Anbieter, den Jugendschutz und die Verpflichtung der Anbieter zur Bestellung von Jugendschutzbeauftragten sowie zur Einrichtung von Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle im MDStV selbst geregelt. Während die Vorschriften über die Verantwortlichkeit, die Bestellung von Jugendschutzbeauftragten und die Einrichtung von Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle mit denen des IuKDG weitgehend wort- und inhaltsgleich sind, orientieren sich die Vorschriften zum Jugendschutz in § 8 MDStV zum Teil an den Regelungen des § 3 des Rundfunkstaatsvertrages der Länder (RStV), bei den Regelungen zum Jugendschutz im engeren Sinne (§ 8 Abs. 2 und 3 MDStV) am Vorbild des § 6

Abs. 2 JÖSchG; verboten ist danach die Verbreitung von für Kinder und Jugendliche ungeeigneten Angeboten, sofern nicht Vorsorge getroffen ist, daß Kinder und Jugendliche die Angebote (Verteildienste) üblicherweise nicht wahrnehmen (§ 8 Abs. 2 MDStV) bzw. Vorkehrungen durch den Anbieter getroffen sind, die dem Nutzer die Sperrung dieser Angebote (konkret: Abrufdienste) ermöglichen (§ 8 Abs. 3 MDStV).

Die Länder haben in § 18 MDStV die Durchführung der Jugendschutzvorschriften nach Landesrecht bestimmten Aufsichtsbehörden übertragen und die aufsichtlichen Maßnahmen (insbesondere Untersagung und Sperrung), deren Adressaten und die örtliche Zuständigkeit geregelt.

Zur Wahrnehmung der Aufsicht im Rahmen der obigen Vorschrift haben die Jugendminister und -senatoren der Länder auf der Grundlage einer vorläufigen Vereinbarung die länderübergreifende Stelle „jugendschutz.net“ geschaffen. Mit der Gründung dieser Stelle knüpfen die Länder an die in § 18 MDStV geregelte Aufsicht an. Mit Hilfe eines elektronischen, an das Internet angeschlossenen Suchsystems (sog. „Crawler“) werden täglich nachts bis zu 200 Angebote aufgefunden, die sodann von den Mitarbeitern tagsüber mit dem Ziel gesichtet werden, Anbieter, die mit jugendgefährdenden Angeboten im Internet präsent sind, zu veranlassen, ihre Angebote zurückzuziehen oder unter Gesichtspunkten des Jugendschutzes zu entschärfen. Wird den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht Rechnung getragen, sorgt die gemeinsame Stelle für eine Information an die Aufsichtsbehörden. Bei strafbaren Angeboten kommt eine Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden in Betracht.

Die länderübergreifende Stelle „jugendschutz.net“ hat in der Zeit vom 1. August 1997 bis Oktober 1998 107 „jugendschutzrelevante Darstellungen von Sexualität“ bearbeitet, davon 84 pornographische und 4 kinderpornographische; außerdem wurden 28 rechtsextremistische Angebote und 3 Anleitungen zum Bombenbau bearbeitet. Die im Vollzug aufgetretenen Unsicherheiten im Hinblick auf eine fehlende gesetzliche Legitimation von „jugendschutz.net“ für ihre Maßnahmen mit Außenwirkung sollen durch eine entsprechende Protokollerklärung zu § 18 MDStV im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages ausgeräumt werden.

3. Verfolgung strafbarer Inhalte durch Bund und Länder

Zu den Maßnahmen, die im Kampf gegen Kinderpornographie im Internet den größten Erfolg versprechen, zählen sog. anlaßunabhängige Recherchen im Internet. Verschiedene Polizeien der Länder haben bei den entsprechenden Landeskriminalämtern besondere Organisationseinheiten eingerichtet, die das Internet sowohl für konkrete Ermittlungen als auch für anlaßunabhängige Recherchen nutzen. Es stellte sich allerdings das Problem, daß diese Stellen häufig noch nicht über die notwendige personelle und technische Ausstattung verfügen und zum Teil auch mit anderen Aufgaben betraut sind. Hier sind notwendige Verbesserungen herbeizuführen. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren

der Länder (IMK) hat am 19./20. November 1998 das Bundeskriminalamt beauftragt, die Aufgabe der anlaßunabhängigen Recherche im Internet und den Online-Diensten als zentrale Stelle für das gesamte Bundesgebiet wahrzunehmen. Das Bundeskriminalamt leitet die hierbei gewonnenen Erkenntnisse an die zuständigen Behörden zur Einleitung der erforderlichen Strafverfolgungsmaßnahmen weiter.

Zusätzlich wurde im Bundeskriminalamt im Rahmen der Zentralstellenfunktion eine Koordinierungsstelle „Kinderpornographie“ eingerichtet, die länderübergreifend die gemeldeten Ergebnisse sammelt und auswertet.

Als ergänzende Maßnahmen sind die Bemühungen der Internet-Provider und Online-Diansteanbieter zur Selbstregulierung und -kontrolle von seiten der staatlichen Behörden zu unterstützen. Ein erster Schritt dazu ist die Einrichtung des „Gesprächskreises Jugendschutz“ im Zusammenhang mit der Evaluierung des IuKDG. Ferner wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den Telekommunikationsdienstleistern und den Ermittlungsbehörden für notwendig angesehen. Das Bundeskriminalamt ist dabei, entsprechende Kontakte herzustellen.

4. Entwicklungen im internationalen Bereich

Der Schutz der Jugend und die Bekämpfung von illegalen und schädigenden Inhalten ist ein wichtiges Thema der internationalen Zusammenarbeit. Lösungsvorschläge und Initiativen werden in der Europäischen Union sowie in anderen internationalen Gremien im Rahmen ihrer Zuständigkeit (OECD, G8-Staaten, Europarat, UNESCO) unter Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise diskutiert und aufgegriffen.

Die am 24. September 1998 vom EU-Rat formell beschlossene „Empfehlung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde“ (98/560/EG) dient der gemeinschaftsweiten Bekämpfung von illegalen und schädigenden Inhalten insbesondere des Internets und richtet sich an die EU-Mitgliedstaaten, die Diensteanbieter sowie die Nutzerorganisationen. Sie trägt der Erkenntnis Rechnung, daß Maßnahmen der freiwilligen Selbstkontrolle staatlichen Regulierungsvorhaben vorgehen sollten. Dementsprechend fördert die Empfehlung die Entwicklung von gemeinsamen Leitlinien und Methoden zur Schaffung von europaweit vergleichbaren Rahmenbedingungen für freiwillige Selbstkontrollen der Diensteanbieter auf einzelstaatlicher Ebene. Darüber hinaus regt sie von allen Beteiligten gemeinsam getragene Initiativen an, insbesondere, Kindern und Jugendlichen den Zugang zum Internet zu erleichtern, qualitativ hochwertige Netzinhalte für diesen Personenkreis zu fördern, die Menschenwürde verletzende Inhalte vom Internet fernzuhalten und neue technische Systeme zur Ausübung der elterlichen Kontrolle zu erproben. Über die Ergebnisse dieser gemeinschaftsübergreifenden Zusammenarbeit soll die Europäische Kommission dem Rat und dem

Europäischen Parlament im Herbst 2000 umfassend berichten.

Die Europäische Union hat einen Aktionsplan zur „Förderung einer sicheren Nutzung des Internets durch die Bekämpfung illegaler und schädigender Inhalte in globalen Netzen“ aufgelegt. Dieser Aktionsplan ist Anfang 1999 angelaufen, auf einen Zeitraum von vier Jahren angelegt und mit einem Gesamtvolumen von 25 Mio. Euro ausgestattet. Bei den 4 Aktionsbereichen geht es vor allem um die Entwicklung der freiwilligen Selbstkontrolle der Diensteanbieter, die Sicherstellung eines umfassenden Informationsaustauschs, z. B. durch ein europäisches „Hotline“-Netz, die Entwicklung von Filter- und Bewertungssystemen, die der kulturellen und sprachlichen Vielfalt Europas Rechnung tragen sowie um die Förderung von Sensibilisierungsmaßnahmen zur Unterrichtung von Eltern, Lehrern und Kindern über die Möglichkeiten einer jugendschutzgerechten Nutzung des Internets. Die Bundesregierung unterstützt den EU-Aktionsplan nachhaltig als notwendige Fortentwicklung des Jugendschutzes auf internationaler Ebene. Die Mitgliedstaaten wirken in einem begleitenden Ausschuß an der Programmdurchführung mit.

Neben den staatlichen Maßnahmen hat auch die Wirtschaft selbst erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Jugendschutz auf internationaler Ebene zu gewährleisten:

- 1996 wurde auf Initiative des Eco-Forums der „Internet-Medienrat“ gegründet, der sich bei der Bekämpfung von inkriminierten Inhalten im Netz für eine Stärkung der Selbstverantwortung von Anbietern und Nutzern einsetzt.
- 1997 wurde die European Internet Service Providers Association (EuroISPA) – die weltweit bisher größte Interessenvertretung der Internet-Service-Provider – gegründet. Sie vertritt die Interessen der in ihr zusammengeschlossenen über 400 Internet-Service-Provider innerhalb der Europäischen Union. Eine ihrer Aufgaben ist die Unterstützung von Selbstregulierungsbemühungen der Internet-Industrie und die Erhaltung eines freien und offenen Telekommunikationsmarktes.

V. Sonstige Regelungen

1. Preisangabenrecht

Das Preisangabenrecht sieht eine Verpflichtung zur Preisangabe für denjenigen vor, der Letztverbrauchern Waren oder Leistungen gewerbs- oder geschäftsmäßig oder regelmäßig in sonstiger Weise anbietet oder unter Angaben von Preisen wirbt. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Preisangabenverordnung (PAngV) sind die Preise anzugeben, die einschließlich der Umsatzsteuer und sonstiger Preisbestandteile unabhängig von einer Rabattgewährung zu bezahlen sind (Endpreise). Die Änderung des Preisangabengesetzes (Artikel 8 IuKDG) und der Preisangabenverordnung (Artikel 9 IuKDG) knüpfen an den Transparenzgedanken des § 6 TDG an und stellen klar, daß die Grundsätze der Preisauszeichnung für Waren

und Leistungen, die über Bildschirmanzeige angeboten werden, in gleicher Weise Anwendung finden wie im übrigen Geschäftsverkehr. Als einzige neue Vorschrift wurde in die PAngV die Verpflichtung für den Diensteanbieter aufgenommen, eine gesonderte Anzeige über den Preis einer fortlaufenden Nutzung unentgeltlich anzubieten, wenn eine Leistung über Bildschirmanzeige erbracht und nach Einheiten berechnet wird (§ 3 Abs. 1). Verstöße gegen die Vorschriften der PAngV können von den Vollzugsbehörden der Länder u. a. mit Bußgeldern geahndet werden.

Nach den Feststellungen der AgV erfolgt beim Online-Angebot von Waren in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle die Preisangabe korrekt neben den einzelnen Waren. Keine gravierenden Probleme gab es im Hinblick auf die Einbeziehung der Mehrwertsteuer in den Endpreis. Sie sieht jedoch die erforderliche Preistransparenz bei Online-Angeboten dort beeinträchtigt, wo entgegen der bestehenden Rechtslage die Zusatzkosten, die regelmäßig beim Warenversand anfallen, nicht klar genug ausgewiesen werden. Dies betrifft Versand- und Lieferkosten, Nachnahmegebühren und sonstige Bestellkosten. Angaben dazu finden sich zum Teil überhaupt nicht, zum Teil nur unvollständig oder an versteckter Stelle, etwa im Zusammenhang mit umfangreichen AGB. Gerade bei geringeren Bestellwerten können sich so erhebliche Verzerrungen ergeben. Dies steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen von Preiswahrheit und Preisklarheit. Die AgV spricht sich dafür aus, daß alle Preisbestandteile möglichst auf einer Bildschirmseite zusammengefaßt werden.

Bei Angeboten von Leistungen gleich welcher Art und über welches Medium ist deutlich auf die Verantwortlichkeit des Anbieters für eine ordnungsgemäße Preisangabe seiner angebotenen Leistung hinzuweisen. Wer zum Beispiel dem Letztverbraucher herkömmliche Telefongespräche anbietet, gibt in der Regel den Preis pro Minute an; bietet jemand Handwerksleistungen online an, nennt er wie bisher seinen Preis als Stundensatz oder auch als Pauschale.

Über diese grundlegenden Pflichten vor Vertragsschluß hinaus wurde für die Fälle, wo eine Leistung über Bildschirm erbracht und nach Einheiten berechnet wird, die Verpflichtung eingeführt, eine gesonderte Anzeige über den Preis der fortlaufenden Nutzung unentgeltlich anzubieten. Unter Berücksichtigung der unveränderten Ausprägung der Anbieterverantwortung bedeutet dies, daß der Anbieter den laufenden Preisstand nur für und während der Inanspruchnahme seiner Leistung anbieten muß, nicht die Preisstände von Leistungen anderer Anbieter, die im Zusammenhang mit der Online-Nutzung seines Angebotes anfallen, wie beispielsweise die während der Online-Nutzung gleichzeitig anfallenden Verbindungskosten.

Nach Mitteilung einzelner Unternehmen und der AgV wird die Verpflichtung der Diensteanbieter, eine Information über den Preis der fortlaufenden Nutzung anzubieten, in der Praxis nicht umgesetzt. Ein Unternehmen weist zur Rechtfertigung darauf hin, daß weitergehende Handlungsmöglichkeiten als eine jederzeitige elektronische Abrufbarkeit der jeweils geltenden Preisliste und

die Einblendung einer unverbindlichen Zeitanzeige über die Dauer der Online-Nutzung nicht gesehen werden.

Die Bundesregierung sieht in der Preistransparenz eine wesentliche Grundbedingung für die Förderung der Akzeptanz des Nutzers und damit für die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs in Deutschland. Sie wird die weitere tatsächliche und technische Entwicklung in dieser Frage beobachten und ggf. erforderliche Gesetzesanpassungen vorschlagen. Dabei werden auch die Ergebnisse der Beratungen im EU-Rat über den Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs, der die Mitgliedstaaten zu gesetzlichen Maßnahmen zur Preistransparenz verpflichtet, und die weiteren Erfahrungen der Länder mit dem Vollzug der Regelung in die Prüfung einzubeziehen sein.

2. Urheberrecht

Mit Artikel 7 IuKDG ist die Bundesrepublik Deutschland der Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 96/6/EG vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken nachgekommen. Die entsprechenden Änderungen im Urheberrechtsgesetz sind am 1. Januar 1998 in Kraft getreten. Anhaltspunkte für einen gesetzlichen Änderungsbedarf haben sich bisher nicht ergeben.

Im Zusammenhang mit den Erfahrungen bei der Anwendung der Vorschrift zur Verantwortlichkeit in § 5 TDG wurden im Arbeitskreis „Allgemeine Fragen des Gesetzes“ auch Fragen der Anwendung dieser Vorschrift auf Urheberrechtsverletzungen in den Netzen sowie der Schutzrechte betreffend die Vervielfältigung und Verbreitung und das bereits im Bundesratsverfahren zum IuKDG thematisierte Recht der öffentlichen Wiedergabe angesprochen. Diese Fragen sind Gegenstand der laufenden Beratungen im Rat zu den Vorschlägen für die Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft [KOM (97) 628] sowie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt. Die Ergebnisse der Beratungen im Rat und im Parlament sind abzuwarten, bevor endgültige Schlußfolgerungen für die Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu diesen politisch wichtigen Fragen im Urheberrechtsgesetz gezogen werden können.

3. Fernabsatzrecht

Die Bedeutung des Verbraucherschutzes in der Informationsgesellschaft ist hoch. Die bestehenden zivilrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften – z. B. das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, das Verbraucherkreditgesetz, das Fernunterrichtsschutzgesetz – finden zwar grundsätzlich auch auf Informations- und Kommunikationsdienste Anwendung, werden aber den Besonderheiten des elektronischen Geschäftsverkehrs nicht immer gerecht. Daher ist sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene eine Anpassung bzw. Ergänzung des Verbraucherschutzrechts

erforderlich (so auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ in ihrem fünften Zwischenbericht zum Thema „Verbraucherschutz in der Informationsgesellschaft“, Drucksache 13/11003; und die Entschließung des Rates vom 19. Januar 1999 über die Verbraucherdimension der Informationsgesellschaft [1999/C 23/01], ABl. EG Nr. C 23 S. 1).

Der zivilrechtliche Verbraucherschutz ist bei Erlass des IuKDG zunächst weitgehend zurückgestellt worden, da sich die Europäische Union des Themas mit einer Fernabsatzrichtlinie angenommen hatte. Die Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz (ABl. EG Nr. L 155 S. 19) soll ein europaweit harmonisiertes Mindestniveau an Verbraucherschutz beim Distanzvertrieb von Waren und Dienstleistungen schaffen und muß bis zum 4. Juni 2000 in deutsches Recht umgesetzt werden. Die Bundesregierung wird zu diesem Zweck im Herbst 1999 den Entwurf eines Fernabsatzgesetzes vorlegen.

Die Fernabsatzrichtlinie betrifft alle Verträge über Waren und Dienstleistungen, die im Rahmen eines für den Fernabsatz organisierten Vertriebs- und Dienstleistungssystems des Anbieters – also z. B. per Telefon, Brief, Fax, Katalog, E-Mail oder online – mit Verbrauchern geschlossen werden. Sie erfaßt sowohl den klassischen Versandhandel (z. B. Katalogbestellungen) als auch den elektronischen Geschäftsverkehr und gilt für Teleshopping ebenso wie für Videotext, das Internet und andere Online-Medien, die beim Abschluß entsprechender Verträge eingesetzt werden. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind allerdings Finanzdienstleistungen sowie Bau- und Immobilienverträge. Neben dem traditionellen Instrumentarium des Verbraucherschutzes – Informationspflichten und Widerrufsrechten – enthält die Richtlinie auch vertragsrechtliche Regelungen zur Erfüllung, Vorschriften zur betrügerischen Verwendung von Zahlungskarten sowie Vorgaben, die das Recht des unlauteren Wettbewerbs und zivilprozessuale Durchsetzungsmöglichkeiten betreffen.

Die derzeit diskutierten Regelungen werden den vom IuKDG noch nicht geregelten zivilrechtlichen Schutz des Verbrauchers im elektronischen Geschäftsverkehr sichern. Es bedarf aber weiterer Beobachtung und Erörterung, ob sich diese Regelungen als ausreichend im Hinblick auf die mit Medien- und Telediensten für den Verbraucher verbundenen Risiken erweisen, damit der Rechtsrahmen mit der technischen Entwicklung Schritt hält und ein effektiver Verbraucherschutz in Informations- und Kommunikationsdiensten gewährleistet ist.

VI. Internationale Entwicklung

Mit dem IuKDG hat erstmals ein nationaler Gesetzgeber die für die wirtschaftliche und technologische Entwicklung der IuK-Dienste wichtigen Kernfragen in einem einheitlichen Regelwerk festgelegt. Das IuKDG ist damit Vorreiter und Impulsgeber für sich abzeichnende ent-

sprechende Gesetzesinitiativen auf der Ebene der EU und in anderen Ländern. Auch in Ländern, wo aufgrund einer anderen Rechtstradition gesetzliche Festlegungen eher skeptisch beurteilt werden, wie beispielsweise in den USA, zeichnen sich zu wichtigen Grundfragen der IuK-Dienste Entwicklungen ab, die in eine vergleichbare Richtung gehen, wie sie die nationale Regelung vorsieht. So enthält beispielsweise der vom amerikanischen Präsidenten am 28. Oktober 1998 unterzeichnete Digital Millennium Copyright Act (DMCA) Regelungen über die Mitverantwortlichkeit der Diensteanbieter für urheberrechtsverletzende Betätigungen ihrer Nutzer, die ebenso wie § 5 TDG, § 5 MDStV und der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zu bestimmten rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt eine gestufte Verantwortlichkeitsregelung vorsehen, die sich an den verschiedenen Arten der Mitwirkung vom Access-Provider bis zum Hosting ausrichtet. Insgesamt wurde die Entwicklung in Deutschland nach Inkrafttreten des IuKDG durch das Ausland aufmerksam verfolgt.

Darüber hinaus wurden im Evaluierungszeitraum in der Europäischen Union sowie in der weltweiten Zusammenarbeit wichtige Initiativen ergriffen und weiterverfolgt.

1. Europäische Union

1.1 Harmonisierungsbestrebungen

Unter dem Aspekt der Verwirklichung und Absicherung des gemeinsamen Binnenmarktes zeichnen sich in der Europäischen Union derzeit tiefgreifende Entwicklungen zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen ab:

- Im Oktober 1997 hat die Europäische Kommission dem Rat eine Richtlinie über gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen vorge schlagen, dessen Beratungen weitgehend abgeschlossen sind. Mit einem Inkrafttreten der Richtlinie kann noch in diesem Jahr gerechnet werden. Für diese gemeinsamen europäischen Rahmenbedingungen war das deutsche Signaturgesetz entscheidende Ausgangs- und Beratungsgrundlage.
- Seit Dezember 1997 wird im EU-Rat über eine Richtlinie zur Regelung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte in der Informationsgesellschaft diskutiert. Auch diese Beratungen sind inzwischen weit fortgeschritten. Dieser Richtlinien vorschlag betrifft nicht unmittelbar das IuKDG. Es bestehen aber Verbindungen zur Regelung der Verantwortlichkeit der Diensteanbieter in § 5 TDG.
- Seit Ende 1998 beraten die Mitgliedstaaten über einen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zu bestimmten rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt. Dieser Vorschlag greift die Kerngedanken des TDG zur Zulassungsfreiheit, Verantwortlichkeit und Anbietertransparenz auf, wengleich die darin enthaltenen Bestimmungen ausführlicher als das TDG auf Einzelfragen eingehen. Er enthält darüber hinaus

weitergehende Regelungen; beispielsweise zur Werbung in den reglementierten Berufen. Die Beratungen zu dieser Richtlinie stehen erst am Anfang und werden angesichts der Komplexität der Regelungen noch Zeit in Anspruch nehmen.

- Auch der im Rat beratene Vorschlag für eine Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 90/619 EWG, 97/7 EG, 98/27 EG [KOM (98) 468 endg.] enthält wichtige Bezüge zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr, z. B. ein grundsätzliches Verbot unverlangter Werbung über elektronische Kommunikationswege (Artikel 10).

1.2 Initiativen außerhalb des Rechtssetzungsbereichs

Die Europäische Union hat neben ihren Bemühungen um eine Harmonisierung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten im Bereich der neuen Dienste weitere Maßnahmen ergriffen. Hier ist das „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen – Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft“ [KOM (97) 623] einschließlich sämtlicher Folgearbeiten hervorzuheben, mit denen Fragestellungen aus dem Zusammenwachsen verschiedener Medien aus europäischer Sicht aufgegriffen werden. Weitere Initiativen sind Empfehlungen zum Schutz der Jugend und der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten sowie ein Aktionsplan zur sicheren Nutzung des Internets, über den die EU in den nächsten vier Jahren 25 Mio. ECU vor allem für Projekte zur besseren Koordinierung der freiwilligen Selbstkontrolle in Europa und im Bereich der Filtertechnologien zur Verfügung stellen wird.

Nicht zuletzt in den jüngsten Empfehlungen des EU-Rates zu illegalen und schädigenden Inhalten in den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten hat sich gezeigt, daß der freiwilligen Selbstkontrolle als Regelungsinstrument nicht nur in vielen EU-Mitgliedstaaten, sondern auch auf europäischer Ebene eine wachsende Bedeutung zukommt. Mit Blick auf die jahrzehntelange Tradition der freiwilligen Selbstkontrolle im Medienbereich in Deutschland hat die Bundesregierung als EG-Ratsvorsitz gemeinsam mit dem Saarland und der Europäischen Kommission im April 1999 das Seminar „Freiwillige Selbstkontrolle im Medienbereich auf europäischer Ebene“ durchgeführt. Rund 150 Experten aus Politik, Medienbereich, Medienselbstkontrolle, Nutzer- und internationalen Organisationen haben „Schlußfolgerungen von Saarbrücken“ verabschiedet, in denen Medienverbänden und -organisationen, Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und Organen der EU unter anderem empfohlen wird:

- Förderung des öffentlichen Bewußtseins für die Arbeit der Selbstkontrolle und der Ko-Regulierung (Selbstkontrolle auf der Grundlage staatlicher Normen), für die vorhandenen Abhilfe- und Beschwerdeverfahren im gesamten Medienbereich sowie für deren rechtliche und gesellschaftliche Bedeutung;

- Unterstützung der Medienindustrie, -verbände und Organisationen der Selbstkontrolle und der Ko-Regulierung durch die Einzelstaaten und die Europäische Kommission insbesondere im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit;
- Prüfung der Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Selbstkontrolle und die Ko-Regulierung auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten;
- Eintreten für europäische Modelle der Selbstkontrolle und der Ko-Regulierung im Medienbereich auf internationaler Ebene sowie
- Sicherung und ggf. Ausbau der Freiräume der Selbstkontrolle und der Ko-Regulierung im Rahmen der Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene.

Die Bundesregierung bewertet den Ertrag dieser Konferenz gerade im Hinblick auf die Schaffung internationaler Mindeststandards für die neuen Informations- und Kommunikationsdienste auf der Basis des Subsidiaritätsgrundsatzes als sehr hoch. Als Konsequenz aus dem Seminar befaßt die deutsche Präsidentschaft den Rat für Kultur und Audiovisuelles mit dem Thema Selbstkontrolle. Es ist zu erwarten, daß von diesen Initiativen eine verstärkte europäische Zusammenarbeit der staatlichen Gesetzgeber, der Organe der EU, der Verbände, Unternehmen und der Selbstkontrolleinrichtungen ausgeht.

2. OECD

Über die OECD koordinieren die Mitgliedstaaten u. a. ihre Politiken zur Informationsgesellschaft (Information, Computer and Communication Policy). Hervorzuheben ist hier die OECD-Ministerkonferenz zum weltweiten elektronischen Handel, die im Oktober 1998 in Ottawa stattgefunden hat. Dort wurden die Themen Datenschutz, elektronische Signaturen, Besteuerung des elektronischen Handels und Verbraucherschutz erörtert. Insbesondere die OECD-Leitlinien zum Datenschutz von 1980 sollen mit Blick auf einen wirksamen Datenschutz in den offenen und weltweiten Netzen fortentwickelt werden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Erarbeitung von OECD-Leitlinien zum Verbraucherschutz im elektronischen Geschäftsverkehr. Im Bereich der elektronischen Signaturen wird auf OECD-Ebene ebenfalls über die Erarbeitung von Leitlinien nachgedacht.

3. G8-Staaten

Vor allem der Mißbrauch der internationalen Datennetze durch illegale und schädigende Aktivitäten war Thema verschiedener Gremien der G8-Staaten. Eine Internationale Expertengruppe hat für die G8-Forschungsminister und Wissenschaftsberater (Carnegie-Group) im Oktober 1997 einen Bericht zum Mißbrauch der internationalen Datennetze vorgelegt und darin auch Lösungsvorschläge unterbreitet. Im Rahmen der G8-Lyon-Gruppe wird eine bessere Koordinierung für den Bereich der Strafverfolgung auch für den Bereich der Computerkriminalität (high-tech-crime) erörtert.

4. Welthandelsorganisation – WTO

Angesichts der wachsenden Bedeutung des elektronischen Handels auch für die internationalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen hat die 2. WTO-Ministerkonferenz im Mai 1998 eine umfassende Untersuchung sämtlicher handelspolitischer Implikationen des elektronischen Handels beschlossen. Das Ergebnis der seither in verschiedenen WTO-Gremien durchgeführten Analysen soll dem Allgemeinen Rat der WTO im Juli 1999 vorgelegt werden. Nach der von der EU übereinstimmend verfolgten Konzeption soll hierbei eine schwerpunktmäßige Zuordnung zum Dienstleistungshandel (GATS und seinen für Telekommunikationsdienstleistungen bestehenden Disziplinen) erreicht werden.

5. Europarat

Auf der Grundlage der Beschlüsse der europäischen Medienministerkonferenz vom Dezember 1997 in Thessaloniki befaßt sich auch der Europarat mit der Bekämpfung illegaler und schädigender Inhalte im Internet. Während die Arbeitsgruppe „Cyber Crime“ den Entwurf eines Übereinkommens über Datennetzkriminalität vorgelegt hat, der derzeit in den Gremien des Europarates verhandelt wird, prüft die Arbeitsgruppe „Neue Technologien“ des Lenkungsausschusses Massenmedien (CDMM), welchen Beitrag der Europarat zur Bekämpfung schädigender Inhalte im Internet leisten kann. Mit Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe ist voraussichtlich Mitte 1999 zu rechnen.

Eine weitere Arbeitsgruppe wurde vom CDMM eingesetzt, um die Auswirkungen der technischen Konvergenz von Telekommunikation, Medien sowie neuen Informations- und Kommunikationsdiensten auf das Medienrecht und die Regulationsstrukturen im Medienbereich aus der Sicht des Europarates zu analysieren, etwaigen Handlungsbedarf festzustellen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Derzeit ist noch nicht absehbar, wann die Arbeitsgruppe erste Ergebnisse vorlegen wird.

VII. IuKDG und Fragen der inneren Sicherheit

Die rechtlichen Grundlagen für die Ermittlungstätigkeit der Sicherheitsbehörden im Bereich des Internets und der Online-Dienste sind weitgehend vorhanden. Polizeiliche Maßnahmen im Rahmen konkreter strafrechtlicher Ermittlungen erfolgen auf der Grundlage der spezialgesetzlichen Regelungen. Hindernisse, die von Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden mit Blick insbesondere auf die Auskunftserteilung über Bestandsdaten sowie Speicherfristen für Nutzungs- und Abrechnungsdaten gesehen werden, bedürfen noch einer eingehenden Prüfung. Unter Berücksichtigung dessen wird die Bundesregierung die weitere rechtstatistische Entwicklung beobachten und ggf. erforderliche Anpassungen an geeigneter Stelle außerhalb des IuKDG vorschlagen.

VIII. Wirtschaftliche Auswirkungen

Die mit der Einführung des IuKDG verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen sind – mit Ausnahme des Signaturgesetzes – nicht unmittelbar quantifizierbar. Für den Bereich der Datensicherheit ist mit dem Signaturgesetz ein neuer Wirtschaftszweig angestoßen worden, der zu neuen Unternehmen (Prüf- und Zertifizierungsstellen) und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen führt. Gleichzeitig werden mit der Einführung digitaler Signaturen im elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr erhebliche Effizienzsteigerungen in Wirtschaft und Verwaltung ermöglicht. Im Bereich des Datenschutzes sind neue Wege zur Umsetzung des Systemdatenschutzes und der elektronischen Einwilligung sowie im Bereich des Jugendschutzes mit der Entwicklung neuer Filtertechnologien einzuschlagen; dies schafft entsprechende Handlungsmöglichkeiten für Industrie und Wirtschaft. Durch die gesetzliche Verankerung der freiwilligen Selbstkontrolle wird die Mitwirkung der Unternehmen am wirtschaftlichen Gestaltungsprozeß unterstützt und gestärkt.

Einzelne Verbände und Unternehmen haben sich zu den wirtschaftlichen Auswirkungen geäußert. Dabei wurde vor allem begrüßt, daß mit dem IuKDG die Initiative ergriffen wurde, ein neues Medium in den rechtlichen Gesamtkontext einzubinden. Als wenig förderlich für den Wirtschaftsstandort Deutschland wurden das „CompuServe-Urteil“ des Amtsgerichts München, Unsicherheiten bei der Entwicklung und Einführung der digitalen Signatur im nationalen Bereich durch die Diskussion auf europäischer Ebene zur Richtlinie über die Harmonisierung elektronischer Signaturen in Europa sowie das Fehlen einer klaren Haltung der Bundesregierung in der Verschlüsselungsfrage genannt.

Nach Einschätzung der AgV hängt die weitere wirtschaftliche Entwicklung der neuen Medien entscheidend von deren Akzeptanz in breiten Schichten der Bevölkerung ab. Die Regelungen des IuKDG über die Anbieterkennzeichnung, den Datenschutz und die Datensicherheit

auf hohem Niveau werden als wichtige Instrumente für wirtschaftsfördernde Akzeptanz angesehen.

Insgesamt zeigt die wirtschaftliche Entwicklung im Evaluierungszeitraum, daß Deutschland in den Multimedia-Kernbereichen erhebliche Fortschritte gemacht hat. Dies spricht ebenfalls dafür, daß die im Gesetzgebungsverfahren erhobene Kritik an einer Überregulierung des Multimediabereichs durch das IuKDG und einer damit verbundenen Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung sich nicht als berechtigt erwiesen hat.

Was allerdings die wirtschaftliche Entwicklung im internationalen Vergleich betrifft, so ist trotz der erfreulichen Entwicklung im nationalen Bereich festzustellen, daß Deutschland bislang nicht wesentlich aufgeholt hat, sondern weiterhin in der Entwicklung nachhinkt. So legten z. B. die USA und Norwegen beim Wachstum von PC je 100 Einwohner deutlich schneller zu. In Deutschland kamen 1998 auf 100 Einwohner 30 PC mit einem Wachstum von 4 %-Punkten gegenüber 1997, während es in den USA 57 PC auf 100 Einwohner bei einem Wachstum von 8 %-Punkten und in Norwegen 47 PC je 100 Einwohner bei einem Wachstum von ebenfalls 8 %-Punkten waren. Auch bei den Internet- und Online-Anschlüssen hat sich der Abstand zu den USA und anderen führenden Ländern tendenziell vergrößert. Hier legte Deutschland um 3 %-Punkte auf 9 Internet-/Online-Zugänge je 100 Einwohner zu. Gleichzeitig wurde jedoch z. B. im Vereinigten Königreich eine Steigerung um 6 Punkte auf 14 und in den USA sogar um 9 Punkte auf 27 Internet-/Online-Zugänge je 100 Einwohner erzielt.

Einer hochentwickelten Netzinfrastruktur und klaren rechtlichen Rahmenbedingungen steht damit ein Nachholbedarf sowohl bei den Endgeräten als auch bei den Multimedia-Angeboten und Multimedia-Inhalten gegenüber. Es bedarf daher eines entsprechenden ambitionierten Maßnahmenprogramms der Wirtschaft und der öffentlichen Hand, um nicht weiter an Boden zu verlieren und die bestehenden Wachstumspotentiale bei der Verteilung des Multimedia-Marktes im globalen Wettbewerb zu erschließen.

D. Erfahrungen der Länder mit der Umsetzung von IuKDG und MDStV

Die Länder sind für den Vollzug des MDStV und im wesentlichen auch des IuKDG zuständig. Bund und Länder hatten sich deshalb anläßlich der Vorbereitung des IuKDG und MDStV darauf verständigt, die weitere Entwicklung bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für die neuen IuK-Dienste zu beobachten. Bereits unter Geltung des Bildschirmtext-Staatsvertrages (Btx-StV) hatten die Länder eine Arbeitsgruppe zur Begleitung dieses Staatsvertrages eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe setzt ihre Tätigkeit derzeit unter Vorsitz des Freistaates Sachsen fort, um entsprechende Erfahrungen mit der Umsetzung des MDStV zu sammeln. Gleichzeitig sind die Länder auch in den Arbeitskreisen zur Evaluierung des IuKDG vertreten.

Nach Einschätzung der Länder haben sich die Regelungen des MDStV – trotz einer Reihe von Anwendungs- und Umsetzungsfragen – in der Praxis insgesamt bewährt. Das mit dem IuKDG und MDStV eingeführte abgestufte Regelungssystem der Bundesrepublik Deutschland gelte mittlerweile als Modell auch für entsprechende Überlegungen auf europäischer Ebene. Die Anwendungsfragen würden sich in den Grenzen halten, wie sie jedes Gesetz hervorruft, das Lebenssachverhalte neu regelt. Die notwendigen Präzisierungen seien durch die zuständigen Behörden und durch die Gerichte vorzunehmen. Aus diesem Grunde besteht kurzfristig kein Änderungsbedarf hinsichtlich der Regelungen des MDStV.

Die Länder haben zur Evaluierung des MDStV bei den für die Umsetzung der Regelungen zuständigen Aufsichtsbehörden eine Umfrage zu ersten Erfahrungen durchgeführt. Anwendungsfragen ergaben sich dabei vor allem in bezug auf den Jugendschutz, die Abgrenzung von Medien- und Telediensten, den Anbieterbegriff bei der Regelung zur Providerverantwortlichkeit und zum Datenschutz bei Mediendiensten. Die Erfahrungen lassen sich aus Sicht der Länder wie folgt zusammenfassen:

- Die anfänglichen Befürchtungen der Fachkräfte des Jugendmedienschutzes wie auch der Strafverfolgungsbehörden, daß die unterschiedlichen Zuständigkeiten nach dem IuKDG und nach dem MDStV zu Schwierigkeiten im praktischen Vollzug führen würden, haben sich bisher nur teilweise bestätigt. Die Zusammenarbeit und der Meinungsaustausch der zuständigen Stellen könnten noch intensiviert werden.

Die Errichtung der gemeinsamen Länderstelle „jugendschutz.net“ hat sich bewährt. Sie nimmt ihre Aufgaben in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden wahr und bietet Nutzern wie Anbietern gleichermaßen Aufklärung und Beratung an. Die zentrale Recherchearbeit von „jugendschutz.net“ ist als effektiv und sinnvoll anzusehen. Die gemeinsame Länderstelle arbeitet mit guter technischer Ausstattung hauptsächlich vorbeugend. Durch Kontakte mit den Anbietern konnte eine Vielzahl von Gefährdungen bereits beseitigt werden, ohne daß die Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet werden mußten.

Die zentrale Recherchearbeit kann bei einem weiter verbesserten Informationsaustausch Grundlage für eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden sein und hierdurch helfen, unnötige Doppelarbeit zu vermeiden. Auf Grund dieser Erfahrungen werden die Länder in einer Protokollerklärung zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Einrichtung und Fortführung dieser gemeinsamen Stelle begrüßen.

In diesem Zusammenhang wird festgestellt, daß viele Anbieter mit der von ihnen vorzunehmenden Entscheidung der Frage nach § 8 Abs. 2 und 3 MDStV, ob ein Angebot geeignet ist, das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, überfordert sind. Diese und die damit verbundenen Rechtsfragen sind von den An-

bietern, die in der Regel keine juristische Ausbildung haben, nicht selbständig zu lösen.

- Die Unterscheidung zwischen Mediendiensten und Telediensten stellt sich in der Praxis als eine generelle Frage dar, insbesondere die Regelungen zu den Abrufdiensten nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 MDStV i.V.m. § 2 Abs. 4 Nr. 3 TDG und § 2 Abs. 2 Nr. 2 TDG. Unter dem Begriff „Mediendienste“ werden oftmals nur solche Angebote verstanden, die primär der politischen Meinungsbildung dienen. Zum anderen wird darauf hingewiesen, daß Angebote häufig Elemente beider Dienste enthalten. Daher wird diese Unterscheidung vor allem für allgemein zugängliche Abrufdienste des World-Wide-Web als nicht sachgerecht angesehen und teilweise der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Tele- und Mediendiensten bzw. bei Zweifeln eine generelle Zuordnung von Angeboten als Mediendienste vorgeschlagen.
- Bei der Anwendung der Vorschrift zur Providerverantwortlichkeit nach § 5 MDStV werden die Begriffe Service- und Access-Provider in der Praxis zum Teil nicht genau getrennt, weil zahlreiche Access-Provider sich zugleich als Service-Provider betätigen. Die Aufsichtsbehörden versuchen daher überwiegend, den eigentlichen Urheber ausfindig zu machen und zur Verantwortung zu ziehen.
- Im Datenschutz wird einerseits eine größere Transparenz zwischen den einzelnen Regelwerken für erforderlich gehalten und eine Harmonisierung der Vorschriften des TDDSG, des MDStV und des BDSG angeregt. Zum anderen wird die Auffassung vertreten, daß sich das TDDSG und die Regelungen zum Datenschutz im MDStV unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten bewährt haben.

Die von den Ländern mitgeteilten Erfahrungen mit der Umsetzung der Vorschriften des MDStV entsprechen weitgehend den Erfahrungen mit der Umsetzung der im wesentlichen wortgleichen Vorschriften von TDG und TDDSG sowie den daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen für die Fortentwicklung beider Regelwerke. Was die unterschiedlichen Bewertungsansätze zur Frage der Anwendungsbereiche von TDG und MDStV betrifft, sind diese aus der Entstehungsgeschichte beider Regelwerke zu erklären. Die Bundesregierung sieht mit Blick auf die in § 2 Abs. 4 Nr. 3 TDG vorgenommene Klarstellung zur Zeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

E. Zusammenfassende Bewertung, Handlungsbedarf und Ausblick

I. Zusammenfassende Bewertung

Die Erfahrungen im Evaluierungszeitraum haben deutlich gemacht, daß die Schaffung verlässlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für alle Beteiligten (Nutzer, Anbieter, Aufsichtsbehörden einschließlich Datenschutzkontrollinstanzen) notwendige Grundlage für die wirtschaftliche Erschließung der neuen Dienste in Deutschland ist.

Mit dem IuKDG hat der Gesetzgeber einen technologisch und wirtschaftlich in die Zukunft gerichteten Schritt getan. Die Bundesregierung hat die Umsetzung des Gesetzes in engem Dialog mit den Unternehmen, Verbänden und weiteren beteiligten Kreisen begleitet. Der Erfahrungsprozeß mit den neuen Regelungen – und zwar mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Rechtsgebieten – befindet sich erst im Anfangsstadium.

Insoweit sind fundierte Aussagen darüber, ob sich die grundsätzlichen Ansätze des Gesetzes bewährt haben, beim gegenwärtigen Erfahrungsstand nur bedingt möglich. Gleichwohl lassen sich bereits wichtige Schlußfolgerungen über die Anwendung der einzelnen Regelungsbereiche in der Praxis und für eine Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen ziehen.

Die Medienordnung in Deutschland hat eine neue Orientierung erfahren. Sie spiegelt sich in der Dreiteilung der Angebote in Teledienste, Mediendienste und Rundfunk wider. Teledienste und Mediendienste, soweit diese auf Abruf erfolgen, stellen den Nutzern einzelne Informationen zu individueller, nicht gesteuerter Auswahl zur Verfügung, wobei Teledienste durch Individualität und Interaktivität der jeweiligen Angebote bzw. ihrer Nutzung, Mediendienste durch primär publizistische Relevanz gekennzeichnet sind. Demgegenüber stellt Rundfunk ein zeitlich planmäßig ablaufendes Gesamtprogramm dar. Die sich aus dieser Neuordnung ergebenden Abgrenzungsfragen haben auf der einen Seite eine intensive wissenschaftliche Diskussion zur Fortentwicklung des gesamten Medienordnungsrahmens vor dem Hintergrund der föderalen Struktur in Deutschland ausgelöst. In der Praxis haben andererseits die Regeln des IuKDG nicht zu einer Behinderung der Einführung und Entwicklung der neuen Dienste geführt. Es ist festzustellen, daß die aufgezeigten Abgrenzungsfragen pragmatisch im Sinne der Zielsetzung des Gesetzeswerkes gelöst werden können. Dies gilt auch für die wichtiger werdende Frage der Abgrenzung von neuen, zunehmend in Programmform angebotenen Diensten zum Rundfunk. Mit der Unbedenklichkeitsbescheinigung nach § 20 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ist für Anbieter von IuK-Diensten die Möglichkeit geschaffen worden, frühzeitig Rechtsklarheit darüber zu erhalten, ob ein Angebot dem Rundfunk zuzuordnen ist oder nicht.

Im Verlaufe der Evaluierung sind von den Verbänden, Unternehmen und sonstigen beteiligten Stellen eine Reihe von Fragen vorgetragen worden. Dabei handelte es sich im Hinblick auf die Neuartigkeit der Regelungsmaterie und der entwicklungs-offenen Struktur des Gesetzes vielfach um Unsicherheiten bei der Umsetzung oder Auslegung von einzelnen Regelungen. Hier braucht die Entwicklung in Praxis und Rechtsprechung erfahrungsgemäß noch Zeit.

Im internationalen Bereich hat das IuKDG Maßstäbe für laufende Überlegungen gesetzt. Dies gilt für die digitalen Signaturen ebenso wie für die Frage der Verantwortlichkeit der Anbieter, den Datenschutz in den Netzen, die Anbieter- und Preistransparenz sowie für den Jugendschutz mit seinem differenzierten Ansatz von gesetzlicher Regulierung, freiwilliger Selbstkontrolle und technischem Selbstschutz. Auch insoweit wurde das mit dem IuKDG verfolgte Ziel, die internationale Diskussion auf der Basis eines konkreten Regulierungsmodells anzustoßen und zu befördern, erreicht.

II. Handlungsbedarf

Die aus der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse haben gezeigt, daß das Gesetz durch Änderungen in einzel-

nen Regelungsbereichen optimiert werden kann. Darüber hinaus werden die derzeit noch in der Beratung befindlichen EG-Richtlinien zu gemeinsamen Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zu rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs umzusetzen sein.

Im einzelnen:

● Allgemeine Regelungen für Teledienste

Die Erfahrungen im Evaluierungszeitraum zum Anwendungsbereich des IuKDG haben gezeigt, daß in wichtigen Angebots- und Nutzungsbereichen eine eindeutige rechtliche Zuordnung als Tele- oder Mediendienst möglich ist. Zu nennen sind vor allem Abrufdienste aus dem Bereich der Banken- und Versicherungswirtschaft sowie das Online-Shopping als Teledienste, der Fernseheinkauf (Teleshopping), das elektronische Zeitungs- und Zeitschriftenangebot sowie Textanzeigen im Fernsehprogramm als Mediendienste. Typische Formen individualkommunikativer elektronischer Angebote und damit Teledienste sind auch die Einrichtung von Newsgroups und Chatrooms.

Die bisherige Praxis hat gezeigt, daß die aufgetretenen Zweifelsfragen im Wege einer verständigen Rechtsauslegung geklärt werden konnten. Konkrete Anhaltspunkte dafür, daß die Entwicklung neuer Angebote zurückgestellt oder nachhaltig behindert worden wäre, sind nicht bekannt geworden.

Die europaweit geführte Diskussion um die Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre Folgen hat Auswirkungen auf die nationale Medienordnung. Die gemeinsam von Bund und Ländern entwickelten Strukturen nach dem IuKDG und dem MDStV haben die Medienordnung in Deutschland neu gestaltet und einen pragmatischen und entwicklungs-offenen Weg vorgegeben, um den besonderen Anforderungen einer sich verändernden Medienlandschaft gerecht zu werden. Gleichwohl ist abzusehen, daß die an dem Maßstab der Meinungsrelevanz ausgerichtete inhaltliche Differenzierung der Medienangebote in Teledienste, Mediendienste und Rundfunk aufgrund der fortschreitenden wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung neue Fragen aufwerfen wird. Diese müssen im Interesse des Wirtschaftsstandortes Deutschland einvernehmlich von Bund und Ländern gelöst werden. Die Bundesregierung wird sich für eine entsprechende Fortentwicklung des Medienordnungsrahmens einsetzen und den Dialog mit den Ländern zu dieser Frage fortsetzen.

Die im EU-Rat diskutierte Richtlinie zu bestimmten Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt greift die Grundgedanken von TDG und MDStV zur Zulassungsfreiheit der neuen Dienste, zur Verantwortlichkeit der Provider und zur Anbietertransparenz auf. Die Bundesregierung wird sich für eine EU-weite Harmonisierung dieser Regelungsbereiche einsetzen. Soweit daraus Änderungsbedarf für die Regelungen im TDG entsteht, wird sie entsprechende Änderungen und Ergänzungen nach Inkrafttreten der Richtlinie vorschlagen. Nach dem derzeitigen Stand der Beratungen

werden insbesondere die Vorschrift zur Verantwortlichkeit mit Blick auf die unterschiedlichen Aktivitäten der Diensteanbieter wie Caching und Hosting zu detaillieren sein. Auch im Bereich der Anbieterkennzeichnung werden voraussichtlich höhere Anforderungen zu stellen sein, als sie im TDG vorgesehen sind, einschließlich der Einführung einer Bußgeldbewehrung bei Verstößen gegen diese Regelung.

Die Frage der Herausnahme geschlossener Nutzergruppen aus dem Anwendungsbereich des IuKDG ist eingehend erörtert worden. Die Gespräche haben bisher nicht zu einem Ergebnis geführt, weil eine sachgerechte Eingrenzung von geschlossenen Nutzergruppen und der damit verbundenen Fragestellungen bisher nicht erreicht werden konnte. Die Bundesregierung wird den Dialog mit den betroffenen Kreisen zu dieser Frage fortsetzen und ggf. entsprechende Klarstellungen vorschlagen.

● Teledienstedatenschutz

Im Verlaufe der Evaluierung ist deutlich geworden, daß sich die beteiligten Wirtschaftskreise und die Aufsichtsbehörden auf die neuartigen Regelungen des TDDSG und den Umgang mit diesen weitgehend erst noch einstellen und Erfahrungen mit der gegenseitigen Zusammenarbeit sammeln müssen. Zudem bedarf es insbesondere bei der Gewährleistung der technischen und organisatorischen Datenschutzvorkehrungen (Systemdatenschutz) weiterer Erfahrungen, um zu einer abschließenden Bewertung zu gelangen, ob und inwieweit die entsprechenden Anforderungen des Gesetzes zu modifizieren sind. Mit Pilotprojekten unterstützt die Bundesregierung neue Konzepte, in denen praktikable Umsetzungsmöglichkeiten für die im IuKDG genannten Datenschutzziele und -anforderungen im Feld erforscht werden.

Zentrales Anliegen von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden sind eine größere Transparenz und Vereinheitlichung der einzelnen Datenschutzregelwerke im Bereich des Bundes und der Länder. Einen Schritt in diese Richtung bedeutet es, daß in der ersten Stufe der anstehenden Novellierung des BDSG die Grundsätze des TDDSG zum Systemdatenschutz wie Datenvermeidung und -sparsamkeit sowie Anonymität und Pseudonymisierung als übergreifende Prinzipien in das BDSG übernommen werden, wodurch eine entsprechende Verschlinkung des TDDSG erreicht werden kann.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung im Rahmen der ersten Stufe der Novellierung des BDSG eine Regelung zum Datenschutzaudit vorsehen. Damit sollen die Selbstverantwortung der Wirtschaft für den Datenschutz gestärkt und die kontinuierliche Verbesserung des Datenschutzes durch die Unternehmen selbst gefördert werden.

Zu einer Reihe von Auslegungsfragen zu einzelnen Regelungen des Gesetzes wurden gesetzliche Ergänzungen und Klarstellungen angeregt. Dabei geht es vor allem auch um die Tragweite der Einwilligung des Nutzers in die über das Gesetz hinausgehende Verarbeitung seiner persönlichen Daten, die Geltung des Fernmeldegeheimnisses nach dem TKG für die Diensteebene sowie die

Ergänzung des TDDSG um einen Bußgeldkatalog, um dem Schutzanspruch in der Praxis stärkere Geltung zu verschaffen.

Die Bundesregierung wird diese Anregungen prüfen und ggf. die gesetzgeberische Initiative zu ergreifen.

● Digitale Signaturen

Einsatz und Nutzung der digitalen Signaturen in Deutschland und auch weltweit stehen erst am Anfang. Daher sind endgültige Schlußfolgerungen verfrüht. Fest steht jedoch schon heute, daß das Signaturgesetz den breiten Aufbau einer IT-Sicherheitsinfrastruktur in Form von Zertifizierungsstellen und technischen Komponenten ermöglicht hat.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit dem Signaturgesetz und der Signaturverordnung besteht keine Veranlassung zu grundlegenden Änderungen von Gesetz und Verordnung. Punktueller Anpassungsbedarf ergibt sich vor allem in folgenden drei Bereichen: Erstens besteht zu einzelnen Regelungen Klarstellungsbedarf, beispielsweise bei der Aufnahme berufsrechtlicher Zulassungen in ein Zertifikat oder bei der Legaldefinition von „Zertifizierungsstellen“. Zweitens hat sich Ergänzungsbedarf in der Verordnung hinsichtlich der Anwendung internationaler Prüfkriterien für die Sicherheit von Informationstechnik ergeben mit dem Ziel, die internationale Anerkennung gesetzeskonformer digitaler Signaturen zu erleichtern. Drittens werden sich Anpassungen in Gesetz und Verordnung im Zusammenhang mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur elektronischen Signatur, die voraussichtlich Ende 1999 in Kraft treten wird, ergeben. Damit wird auch die vom Deutschen Bundestag im Rahmen der Verabschiedung des Signaturgesetzes diskutierte Haftungsregelung für Zertifizierungsstellen umzusetzen sein.

Die Bundesregierung erarbeitet zur Zeit einen Gesetzentwurf, der die Formbestimmungen des Privatrechts an die Erfordernisse des modernen Geschäftsverkehrs anpassen soll. Insbesondere ist vorgesehen, daß digitale Signaturen – soweit wie möglich – der gesetzlichen Schriftform des § 126 BGB gleichgesetzt werden. Zu diesem Zweck soll eine neue „elektronische Form“, die grundsätzlich als Option zur Schriftform dient, in das Bürgerliche Gesetzbuch eingeführt werden. Die elektronische Form nimmt Bezug auf die Anforderungen des Signaturgesetzes. Eine Überprüfung der Regelungen im öffentlichen Recht ist eingeleitet. Eine Neufassung der Vorschriften für das Rechnungswesen im Bereich des Sozialversicherungswesens ist bereits vollzogen. Damit trägt die Bundesregierung dem Wunsch des Deutschen Bundestages Rechnung, der vom Signaturgesetz Impulse für Gesetzesänderungen in den Bereichen des Zivilrechts und des öffentlichen Rechts erwartet.

Daneben hat die Bundesregierung Anstöße gegeben für Bemühungen der Wirtschaft, zu einem einheitlichen Interoperabilitätsstandard zu gelangen und damit eine breite Nutzung der digitalen Signaturen im nationalen und internationalen Bereich zu erleichtern. Mit der Fördermaßnahme Media@Komm und der dazugehörigen

Begleitforschung werden die rechtlichen Rahmenbedingungen zur digitalen Signatur und zum elektronischen Geschäftsverkehr unmittelbar und umfassend in der Praxis erprobt. Die Schlußfolgerungen aus diesem bisher größten Multimedia-Pilotversuch des Bundes fließen direkt in die weiteren rechtlichen Aktivitäten ein. Mit einem „Aktionsprogramm zur digitalen Signatur und zum Informationsschutz“ beabsichtigt die Bundesregierung darüber hinaus, die Anwendung gesetzeskonformer digitaler Signaturen flankierend zu unterstützen.

● Jugendschutz

Die Erfahrungen mit den Regelungen zum Jugendschutz reichen für eine abschließende Bewertung noch nicht aus. Allerdings verstärkt sich der Eindruck, daß vor allem die im Bereich des Jugendschutzrechtes vorgenommene Differenzierung zwischen Telediensten und Mediendiensten zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bei Anbietern und Nutzern, aber auch zwischen den für den Jugendschutz zuständigen staatlichen Stellen und den Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle führt und damit dem Ziel, einen einheitlichen Jugendschutz in den Netzen zu gewährleisten, nicht gerecht wird. Dem einzelnen Diensteanbieter werden nach dem MDStV Entscheidungen zugemutet, die bei Indizierungsverfahren nach dem GjS, aber auch bei anderen Bewertungsstellen der Selbstkontrolle in der Regel von einem mehrköpfigen Gremium getroffen werden und den Anbieter überfordern.

Unsicherheit besteht auf seiten der Anbieter im Hinblick auf die Aufsichts- und Verantwortlichkeitsstrukturen. Diese müssen häufig zum gleichen Sachverhalt mehrfach Stellung nehmen, weil verschiedene Stellen, wie z. B. Strafverfolgungsbehörden, „jugendschutz.net“ und die FSM oftmals unkoordiniert nebeneinander tätig werden. Unternehmen und Verbände schlagen deshalb zur Herstellung einer größeren Rechtssicherheit und Vermeidung von zusätzlichem Personal- und Sachaufwand eine zentrale Wahrnehmung der Jugendschutzbelange vor.

Die Bundesregierung wird die von den Unternehmen und Verbänden angeregte Vereinheitlichung und Konzentrierung der Aufsichts- und Verwaltungsstrukturen im Jugendschutz auf Bundes- und Landesebene in ihre derzeit laufenden Überlegungen zur Fortentwicklung des GjS ebenso einbeziehen wie die Anregungen für eine weitere Beschleunigung des Indizierungsverfahrens. Sie wird dazu auf eine Konzentration der personellen und sächlichen – insbesondere technischen – Ressourcen hinwirken. Darüber hinaus prüft sie derzeit, ob – unter Verzicht auf das Erfordernis von Anträgen hierzu berechtigter Stellen – der BPjS unmittelbar der Zugriff auf Angebote in Datennetzen zu ermöglichen ist. Eine Erweiterung der Antragsbefugnis auf im Bereich des Jugendschutzes tätige Verbände und der Verzicht auf die Bekanntmachung im Bundesanzeiger wird in diese Erwägungen einzubeziehen sein.

Die Bundesregierung wird die Bemühungen der Jugendschutzbeauftragten bzw. der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle weiterhin aktiv begleiten und in enger Abstimmung mit den Beteiligten ggf. eine gesetzliche Konkretisierung der Rahmenbedingungen für Ju-

gendschutzbeauftragte vornehmen. Sie wird sich auf internationaler Ebene auch in Zukunft nachdrücklich dafür einsetzen, staatliche Regulierungen in den Netzen auf das notwendige Maß zu beschränken, ein Netz von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle EU-weit und auf internationaler Ebene zu schaffen und den technischen Schutzmöglichkeiten sowie der Aufklärung der Nutzer einen hohen Stellenwert einzuräumen.

● Preistransparenz

Die Erfahrungen mit der Anwendung von Verbraucherschutzvorschriften, insbesondere zur Preisangabenverpflichtung haben gezeigt, daß hier ein erheblicher Handlungsbedarf bei der staatlichen Durchsetzung dieser Vorschriften besteht. Vor allem die Verbraucherverbände haben darauf hingewiesen, daß die Vorschriften des Preisangabenrechts nicht korrekt eingehalten werden und die durch das IuKDG eingeführte Verpflichtung, eine gesonderte Anzeige über den Preis einer fortlaufenden Nutzung unentgeltlich anzubieten, wenn eine Leistung nach Einheiten berechnet wird, nicht umgesetzt wird.

Die Bundesregierung sieht in der Preistransparenz eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz der Verbraucher und für die wirtschaftliche Entwicklung der IuK-Dienste in Deutschland. Sie wird zur Sicherung der Preistransparenz ggf. erforderliche Gesetzesänderungen vorschlagen, wenn abschließende Erkenntnisse hierzu vorliegen.

III. Ausblick

Mit dem IuKDG und dem MDStV haben Bundesregierung und Bundesländer einen verlässlichen Rechtsrahmen für die neuen Dienste geschaffen, der zugleich die Richtung für eine Fortentwicklung des Medienordnungsrahmens in Deutschland vorgibt. Die mit dem IuKDG festgelegten rechtlichen Rahmenbedingungen haben für die Wirtschaft eine Reihe grundlegender Fragen geklärt. Entsprechende Strukturen werden sich mittel- und langfristig EU-weit und im internationalen Bereich entwickeln. Die Evaluierung des Gesetzes hat gezeigt, daß weitere flankierende Maßnahmen des Gesetzgebers erforderlich sind, um die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Dienste in Deutschland weiter voranzubringen. Angesichts des sich weltweit entwickelnden elektronischen Handels müssen darüber hinaus gesetzliche Standards nicht nur EU-weit, sondern weltweit vereinbart werden. Die Gespräche dazu sind zwischenzeitlich in den internationalen Organisationen aufgenommen worden.

Die Bundesregierung wird ihre Vorschläge zur Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die neuen Dienste in ihrem Aktionsprogramm „Innovationen und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ darlegen. Sie wird die im IuKDG-Bericht aufgezeigten gesetzlichen Maßnahmen im engen Dialog mit den betroffenen Kreisen, wie er sich bei der Vorbereitung des IuKDG und seiner Evaluierung bewährt hat, erarbeiten und dem Deutschen Bundestag entsprechende Vorschläge unterbreiten.

