

Antrag

der Abgeordneten Grietje Bettin, Bärbel Höhn, Kerstin Andreae, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Krista Sager und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fehlende Verbraucherschutzregeln und Rechtsunsicherheiten im Telemediengesetz beseitigen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag hat im Januar 2007 das Telemediengesetz mit dem Ziel einer Neuordnung der Medienordnung beschlossen. Auf dem Weg zur Modernisierung des Internetrechts wird mit dem Gesetz jedoch lediglich eine Teilstrecke zurückgelegt.

Das Telemediengesetz regelt zentrale rechtliche Anforderungen für Telemedien. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die wirtschaftlich orientierten Regelungen zur Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie, die zuvor im Teledienstegesetz (TDG) und im Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) der Länder festgehalten waren. Die durch die Schaffung des Telemediengesetzes vollzogene Zusammenführung der Regelwerke für Tele- und Mediendienste wird vom deutschen Bundestag begrüßt.

Die Gestaltung des Telemediengesetzes weist jedoch erhebliche Defizite auf. Das Gesetz enthält praxisferne und fragwürdige Regelungen, welche die bestehenden Rechtsunsicherheiten keineswegs beheben: So hat es die Bundesregierung versäumt, eine Legaldefinition des Begriffs „Telemedien“ in das Gesetz aufzunehmen. Eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende Zuordnung der einzelnen Dienste hat sich in der Praxis demnach als schwierig erwiesen, denn es herrscht weiterhin Unklarheit darüber, welche Dienste dem Rundfunk und welche den Telemedien zuzuordnen sind. Ebenso ignoriert die im Telemediengesetz vorgenommene Unterscheidung zwischen Telemedien und Rundfunk die europäische Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, die eine Unterscheidung in lineare und non-lineare audiovisuelle Dienste vorsieht.

Die öffentliche Anhörung am 11. Dezember 2006 im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie hat diese Missstände verdeutlicht. Diese wurden zudem seitens der Regierungskoalition sogar selbst eingeräumt. Begründet wurde dieses bedenkliche Verfahren mit dem Zeitdruck, der durch das Inkrafttreten des 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrages bestanden habe. Vertreter der Regierungskoalition kündigten jedoch an, die Novellierung des Telemediengesetzes unmittelbar nach Inkrafttreten auf den Weg zu bringen.

Das Telemediengesetz weist aber nicht allein erhebliche Rechtsunsicherheiten auf. In der Sache vernachlässigt es auch den Verbraucherschutz im Internet: Die im Telemediengesetz geschaffenen Regelungen zur Vermeidung von Spams

sind allenfalls ein erster Schritt, gehen aber die bestehenden Probleme nur halbherzig an. Die Versendung von Spammails wird zwar als Ordnungswidrigkeit geahndet, allerdings greift diese Sanktion lediglich bei einer Verschleierung des Betreffs oder des Absenders.

Unerwünschte Werbung fügt dem Empfänger in jedem Fall einen Schaden durch persönlichen Zeitaufwand und die unnütze Belegung von Speicherkapazitäten zu. Das Versenden von kommerzieller Werbung, die der Empfänger nicht ausdrücklich verlangt hat (Verstöße gegen die bestehende Opt-In-Regelung im UWG), sollte von daher unabhängig davon, ob die Betreffzeile oder der Absender verschleiert ist als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden. Sinnvoll wäre zudem die Einführung einer einheitlichen Kennzeichnung von Werbung. Nur dann ist gewährleistet, dass sie klar als kommerzielle Kommunikation zu erkennen ist.

Ebenso wurde im Gesetz versäumt, eine für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde zu benennen. Die bestehende Vorschrift erweist sich damit in der Praxis als überaus schwierig. Aus Sicht des Deutschen Bundestages ist eine Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen erforderlich, weil Spams länderübergreifend verschickt werden. Nur die Bundesnetzagentur kann die notwendige Verfolgung über Ländergrenzen hinweg durchführen. Durch die den Ländern überlassene Verfolgung der Spammer besteht wegen der verschiedenen Zuständigkeiten die Gefahr, dass die Verfolgung nicht ausreichend abgestimmt und damit ineffizient ist. Zum anderen ist davon auszugehen, dass in den Behörden der Länder finanzielle und personelle Engpässe bestehen, die eine wirksame Verfolgung unmöglich machen. Die Bundesnetzagentur verfügt im Gegensatz zu den Länderbehörden über den notwendigen Sachverstand, da diese Behörde nach dem Telekommunikationsgesetz bereits für das Vorgehen gegen die rechtswidrige Nutzung von Rufnummern (Telefon-Spamming) zuständig ist.

Der Datenschutz im Telemediengesetz weist erhebliche Mängel auf. Es ist eine weit verbreitete Praxis, dass Verbraucherinnen und Verbraucher erst nach Eingabe umfassender persönlicher Daten und nach Einwilligung in die Zusendung von Werbe-E-Mails bestimmte Dienste nutzen dürfen. Dieses Verfahren ist für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht länger zumutbar. Ein uneingeschränktes Kopplungsverbot würde diesen Missstand beseitigen.

Um Nutzerinnen und Nutzer im Internetzeitalter besser zu schützen und den Gebrauch von Telemedien verbraucherfreundlich zu gestalten, wäre es zudem dringend notwendig gewesen, sich für einen einheitlichen Datenschutz bei den Rundfunk-, den Telekommunikations- und den Telemedien zu entscheiden. Anbieter sowie Nutzerinnen und Nutzer werden sich weiterhin mit unterschiedlichen Bestimmungen abfinden müssen, wenn der Gesetzgeber keine Abhilfe schafft.

Bedenklich ist die im Gesetz getroffene Regelung, die es der Polizei und den Geheimdiensten des Bundes und der Länder ermöglicht, bei den Diensten bereits zur vorbeugenden Gefahrenabwehr auf persönliche Daten zuzugreifen. Die unbegrenzte Verwendung von Bestandsdaten zur Gefahrenabwehr im Bereich der Vorbeugung stößt auf durchgreifende datenschutzrechtliche Vorbehalte und wird vom Bundestag abgelehnt. Die Regelung ist zum einen nicht hinnehmbar, weil sie keine Voraussetzungen an die Herausgabe knüpft. Zum anderen führt eine derartige Ermächtigung für die Polizei der Länder zu einer uferlosen Zweckentfremdung personenbezogener Daten. Es fehlt die richterliche Kontrolle der Maßnahmen und damit ein elementarer Schutz der Bürgerrechte. Die Überwachungsspirale dreht sich zudem immer weiter. Im Entwurf des neuen Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt wird auch dieser Bundesbehörde das Recht eingeräumt, von

den Anbietern die Herausgabe von Bestandsdaten zu verlangen. Hier steht eine erneute Verschärfung des Telemediengesetzes an.

Der Deutsche Bundestag bemängelt grundsätzlich, dass die Bundesregierung Aufklärungsmaßnahmen für Verbraucherinnen und Verbraucher in der Gestaltung des Telemediengesetzes vernachlässigt hat. Hier sind wesentlich höhere Anstrengungen erforderlich, um Verbraucher über ihre Rechte aufzuklären, ungewollte Fehlentwicklungen auf dem Telemedienmarkt transparent zu machen und Verbraucherinformationen bundesweit zugänglich zu machen. Speziell für Spam-Vorgänge fehlen allgemein bekannte, dauerhaft arbeitende Beschwerdestellen für Verbraucher.

Das Telemediengesetz weist ebenso Mängel in Fragen der Haftung auf, die insbesondere für die Internetwirtschaft Probleme nach sich ziehen. Eine klarstellende Formulierung bezüglich der Haftung für fremde Inhalte von Dienste- und Suchmaschinenanbietern wurde im vorliegenden Telemediengesetz versäumt.

Die bestehenden Haftungsregelungen für Forenbetreiberinnen und Forenbetreiber haben durch sehr unterschiedliche Rechtsprechungen (z. B. Entscheidung des Landgerichts Hamburg im Fall des Heise-Zeitschriftenverlags) für Verwirrung gesorgt. Dabei sprechen die Haftungsregelungen des Telemediengesetzes auf den ersten Blick eine deutliche Sprache: Diensteanbieter haften nur dann für rechtswidrige „fremde“ Information, wenn diese ihnen bekannt und eine Beseitigung zumutbar ist. Bislang große Unsicherheit herrscht bei den Suchmaschinenbetreibern, die immer wieder aufgefordert werden, bestehende Links zu entfernen. Suchmaschinenbetreiber bieten wie Access- und Host-Provider keine eigenen Inhalte an, sondern machen Inhalte Dritter auffindbar, indem sie auf diese verlinken. Die große Menge an verlinkten Webseiten macht eine manuelle Überprüfung einzelner Links und deren Inhalte unmöglich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das zuständige Ministerium für Wirtschaft und Technologie zu beauftragen, einen novellierten Gesetzentwurf vorzulegen, der die Mängel der bestehenden Regelungen behebt;
2. eine positivrechtliche Definition von Telemedien im Gesetz festzuhalten, die definitorischen Unklarheiten des Gesetzeswortlauts in der Form auszuräumen, dass eine eindeutige Zuordnung von Diensten zum Bereich der Telemedien, Telekommunikationsdiensten und dem Rundfunk ermöglicht wird und sich bei der Überarbeitung des Gesetzes an der europäischen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zu orientieren;
3. das Zusenden von kommerzieller Werbung, die der Empfänger nicht ausdrücklich verlangt hat, grundsätzlich als Ordnungswidrigkeit im TMG zu ahnden, unabhängig davon, ob der Absender oder der kommerzielle Charakter der Nachricht verschleiert wird;
4. eine eingängige Kennzeichnung für zugesandte Werbe-E-Mails in der Betreffzeile verpflichtend vorzuschreiben;
5. die Bundesnetzagentur als Verfolgungsbehörde der Ordnungswidrigkeiten zu bestimmen;
6. die Koppelung von Dienstenutzung und Preisgabe persönlicher Daten sowie Zustimmung zur Werbe-E-Mailzusendung uneingeschränkt zu verbieten. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen Online-Dienste nutzen dürfen, ohne persönliche Daten preiszugeben und dem Spamming zuzustimmen;

7. die Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Weitergabe der Bestandsdaten an die Sicherheitsbehörden auf die Erfüllung der in § 14 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs bestimmten Zwecke zu beschränken und die Weitergabe der Daten an die Polizeibehörden der Länder zum Zwecke der Gefahrenabwehr zu streichen; dabei sollte auch geprüft werden, ob der Schutz geistigen Eigentums an dieser Stelle sachgerecht und erforderlich ist;
8. im Unterlassungsklagegesetz klarzustellen, dass den Betroffenen ein Auskunftsanspruch bei unverlangt zugesendeter Werbung zusteht; zudem im Unterlassungsklagegesetz einen Unterlassungsanspruch für die von unverlangt zugesendeter E-Mail Betroffenen zu verankern;
9. verbrauchernahe und dauerhaft arbeitende Beschwerdestellen für Verbraucher einzurichten, die auch über Bürgerrechte in der digitalen Welt aufklären;
10. eine gesetzliche Klarstellung ins TMG aufzunehmen, die verdeutlicht, dass es auch für Suchmaschinenanbieter keine proaktiven Überwachungspflichten gibt und eine Unterlassungs- oder Beseitigungspflicht erst ab Kenntnis der Rechtsverletzung besteht, die anhand einer Interessenabwägung vorgenommen wird;
11. eine Regelung ins TMG aufzunehmen, die verdeutlicht, dass auch Meinungsforen von in die Zukunft gerichteten Überwachungspflichten ausgeschlossen sind. Umsetzen ließe sich dies durch die Einführung eines „Notice and Take down Verfahrens“.

Berlin, den 19. September 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion