

WIEN / 21. Jänner 2020

Stellungnahme

Zum Gesetzesentwurf mit dem das Verbraucherbehörden-Kooperationsgesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003 und das Wettbewerbsgesetz geändert werden

Für epicenter.works

Thomas Lohninger
Mag.^a Angelika Adensamer, MSc
Benedikt Gollatz

**EPICENTER
WORKS**
for digital rights



VORWORT UND KURZFASSUNG

Der Verein epicenter.works bedankt sich beim Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz für die gute Kooperation im Rahmen des gegenständlichen Gesetzgebungsprozesses und erlaubt sich im Rahmen des öffentlichen Begutachtungsverfahrens¹ Stellung zu beziehen. Der Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Verbraucherbehörden-Kooperationsgesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003 und das Wettbewerbsgesetz (VBKG-E) geändert werden, dient der Anpassung nationaler Bestimmungen gemäß den Vorgaben der Verbraucherbehördenkooperationsverordnung² (VBKVO). Wir haben uns bereits im November 2017 kritisch zu diesem Gesetzesvorhaben geäußert³ und dabei auf einige Mängel hingewiesen, welche sich leider auch in der beschlossenen Fassung dieses Gesetzes finden. Viele der Befugnisse bezüglich der Datenauskunft von Privatpersonen, der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Bearbeitung von potenziellen Missständen und insbesondere das Sperren von Websites und die Beschlagnahme von Domänen halten wir für überschießend.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Netzsperrn.....	3
Grundlegendes.....	3
Prozedurale Absicherung (TKK).....	3
Vorgaben zur Verhältnismäßigkeit sind nicht erfüllt.....	3
Informationsstelle.....	5

1 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00010/index.shtml

2 (EU) 2017/2394 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32017R2394>

3 <https://epicenter.works/content/cpc-verordnung-der-eu-keine-netzsperrn-im-namen-des-verbraucherinnenschutzes>

NETZSPERREN

Grundlegendes

Wir halten Netzsperrungen für kein adäquates Mittel, Probleme mit der Verwendung des Internets zu adressieren. Mit relativ einfachen Mitteln sind diese Zugangsbeschränkungen durch die Betreiber der Website (Änderung der IP-Adresse oder Domänenänderung) oder die Nutzer*innen (Nutzung eines VPNs oder alternativer Server zur Namensauflösung) umgehbar, womit das problematische Angebot weiterhin verfügbar bleibt.

Prozedurale Absicherung (TKK)

Nichtsdestotrotz liefert der vorliegende Entwurf einen positiven Weg zur prozeduralen Umsetzung der europarechtlichen Vorgabe. Die Telekom-Control-Kommission (TKK) ist die geeignete Stelle zur Prüfung des Rechtsanspruches und der Verhältnismäßigkeit der angeordneten Maßnahmen. Durch ihre Unabhängigkeit und Zuständigkeit im Telekommunikationsbereich hat sie die fachliche Kompetenz, die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig ist. Die vorgeschlagene Konstruktion erfüllt darüber hinaus auch die europarechtlichen Vorgaben zur Netzneutralität der Telekom-Binnenmarkt-Verordnung (EU) 2015/2120, welche eine Verkehrsmanagement-Maßnahme, wie die Sperre einer Website, lediglich aufgrund der in Artikel 3 Abs. 3 taxativ aufgelisteten Gründe erlaubt.

Für andere europarechtliche Vorgaben⁴ wäre eine ähnliche Konstruktion eine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Durch sie würden zumindest die Vorgaben der Netzneutralität eingehalten und eine fachliche Prüfung der Sperrverfügungen könnte erfolgen. Hier ist insbesondere auf die Verhältnismäßigkeit zu achten. Das Instrument der Internet-Zensur darf keinesfalls über bestehende Vorgaben hinaus ausgeweitet werden, da der Kollateralschaden für die Meinungsfreiheit durch jede weitere Sperre wächst.

Vorgaben zur Verhältnismäßigkeit sind nicht erfüllt

Wir sehen in § 5 VBKG-E die Vorgaben des Artikel 10 Abs. 2 VBKVO nur unzureichend umgesetzt. Dies ist gravierend, da die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch die TKK in § 7b Abs. 1 explizit auf § 5 verweist. Der europäische Gesetzgeber stellt in der Anwendung Befugnisse nach Artikel 9 (technische Sperrmaßnahmen u.a.) eindeutig auf Verhältnismäßigkeit, die Einhaltung der EU-Grundrechtecharta und eine Angemessenheit der ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen zum Gesamtschaden für Konsument*innenrechte ab. Diesen Anforderungen werden insbesondere in Hinblick auf Verhältnismäßigkeitskriterien in der nationalen Umsetzung nicht Rechnung getragen, da sich § 5 ungeachtet der Überschrift lediglich auf ein Notwendigkeitskriterium beschränkt. Dies wird insbesondere durch den europarechtlichen Geltungsvorrang zu Verwirrung in der konkreten Umsetzung führen. Wenn es hier überhaupt einer Abweichung bedürfte, dann sollte die nationale Umsetzung die europarechtlichen Vorgaben konkretisieren, jedoch nicht zentrale Bestandteile weglassen. **Ungeachtet der Erläuterungen müssen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Gesetzestext selbst festgeschrieben werden, ein nationales Gesetz mit einer Abweichung wäre im Widerspruch zur EU-Verordnung.**

4 Siehe C-314/12 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-314/12>

Die mit der Verordnung ermöglichten technischen Sperrmaßnahmen sind Eingriffe in die Grundrechte der Bevölkerung unterschiedlicher Intensitäten.

1. Das **Löschen** eines illegalen Inhalts oder Angebots auf den Servern des Hostinganbieters ist der effektivste und zielsicherste Weg. Dadurch ist lediglich der illegale Inhalt selbst betroffen und dieser wird auch wirklich aus dem Internet entfernt.
2. Das **Sperren** des betroffenen Internet-Angebots durch den Internet-Zugangsanbieter ist eingriffsintensiver und weniger zielgerichtet. Unabhängig davon ob die Sperre von Domännennamen oder IP-Adressen zum Einsatz kommt, ist diese Maßnahme sowohl durch den Anbieter des illegalen Inhalts wie auch durch die Nutzer*innen leicht zu umgehen. Diese Maßnahme greift auch lediglich gegenüber den Kund*innen des betroffenen Internetzugangsanbieters, gewisse Arten der Sperren gehen mit einem Kollateralschaden für die Privatsphäre und den Datenschutz aller Internetanschlüsse einher⁵ und zuletzt besteht die Gefahr mit Netzsperrern auch legale Inhalte zu blockieren, insbesondere bei Sperren von IP-Adressen hoch.
3. Die **Beschlagnahme** von Domännennamen unter denen illegale Inhalte oder Angebote abrufbar sind, ist eine weltweite Maßnahme, deren Zielgerichtetheit und Eingriffsintensität stark vom konkreten Fall abhängt. Sofern der Domänenname jenem Unternehmen gehört, das für das illegale Angebot oder den Inhalt verantwortlich ist, kann die Maßnahme zielgerichtet und ihre Eingriffsintensität gerechtfertigt sein. Sollte die Domäne jedoch Angebote oder Informationen von mehreren Unternehmen oder Personen beinhalten oder sogar eine Sharing-Plattform für Waren oder Dienstleistungen sein (z.B. Geizhals, willhaben.at), wäre der Kollateralschaden enorm und die Maßnahme überschießend.
4. Das Anzeigen von **Warnhinweisen** auf einzelnen Unterseiten eines Onlineangebots ist in den seltensten Fällen eine geeignete Maßnahme. Entweder kooperiert der Betreiber der betroffenen Onlineplattform mit der Behörde, wodurch einer Löschung nichts im Wege stünde, oder die gesamte Website ist dem betroffenen Unternehmen zuzuordnen, wodurch Internetzugangsanbieter in der Lage wären, den Zugang zu sperren. Das Sperren einzelner Teile einer Website durch den Internetzugangsanbieter ist angesichts der Eingriffstiefe in den Datenverkehr aller Internetnutzer*innen datenschutzrechtlich sehr bedenklich⁶ und setzt darüber hinaus eine unverschlüsselte Datenverbindung voraus, was aufgrund des hohen Risikos für Datensicherheit und -integrität heute kaum noch vorkommt.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Artikel 10 Abs. 2 VBKVO muss spätestens durch die Prüfung der TKK eine genaue Abwägung getroffen werden, welche der eben dargestellten Maßnahmen aufgrund des Artikel 9 VBKVO zulässig sein kann. Eine solche Prüfung muss in Kenntnis der vollständigen Sachlage und vorheriger Bemühungen zur Abstellung des Missstandes erfolgen. Ihr zugrunde liegen muss eine vollumfängliche Grundrechtsprüfung aller durch die Maßnahme betroffenen Personen. Besonderen Stellenwert muss in dieser Prüfung der Meinungsfreiheit und dem Datenschutz der Internetnutzer*innen und der Geschäftsfreiheit von unbeteiligten Unternehmen und Onlineplattformbetreibern eingeräumt werden.

5 Siehe die Stellungnahme des European Data Protection Board zur Verwendung von Deep Packet Inspection für Verkehrsmanagement: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/letters/edpb-response-berec-request-guidance-revision-its-guidelines_en

6 Ibid.

Unserer Einschätzung nach sollte eine solche Prüfung zu folgenden Anwendungsbereichen der Maßnahmen führen:

- Jedenfalls muss zuerst der Versuch der Löschung der Inhalte unternommen werden, da nur darüber das Problem nachhaltig und global gelöst werden kann.
- Eine Beschlagnahme des Domännennamens sollte nur im Fall von österreichischen oder europäischen länderspezifischen Domännennamen in Frage kommen. Aufgrund des fehlenden globalen Geltungsbereichs des europäischen Konsumentenschutzes sind alle darüber hinaus gehenden Beschlagnahmen von Domännennamen nicht als verhältnismäßig oder zielsicher zu erachten. Sollte ein europäischer Domänenname beschlagnahmt werden, hat dies mit einer zeitlichen Befristung und einer sachlichen Einschränkung zu erfolgen, welche regelmäßig von der TKK zu prüfen ist und welche die Beschlagnahme gegebenenfalls aufzuheben hat. Warnhinweise können auf beschlagnahmten Domänen zur Anwendung kommen.
- Lediglich in jenen Fällen, wo alle anderen Maßnahmen mehrmals und nachhaltig nicht zum Abstellen des Missstandes geführt haben, kann eine Netzsperrung im Sinne der VBKVO verhältnismäßig sein. Eine Sperrverfügung der TKK sollte mit einer zeitlichen Befristung und sachlichen Einschränkung erfolgen, welche regelmäßig von der TKK zu prüfen und die Sperrung gegebenenfalls aufzuheben ist.

Diesen Anforderungen sollte im Gesetzestext Rechnung getragen werden.

Informationsstelle

Wir begrüßen die Transparenz der TKK, welche der hohen Verantwortung dieser Entscheidungen gerecht wird. Die Veröffentlichung der einzelnen Entscheidungen gemäß § 7b Abs. 5 und das Erstellen einer Informationsplattform über alle Sperrungen gemäß § 7c Abs. 5 leistet einen wichtigen Beitrag, das gefährliche Instrument der Netzsperrungen in einen demokratischen und rechtsstaatlichen Kontext einzubetten. Nur durch die unabhängige Kontrolle der getroffenen Maßnahmen durch eine interessierte Öffentlichkeit ist das Missbrauchspotential dieser Instrumente gering zu halten. Ohne diese vorgeschlagene Transparenz wäre das Vertrauen der Bevölkerung nicht zu erhalten.

Deshalb wäre es auch notwendig, die beantragende Stelle und die Begründung für die Sperrung in dieser Datenbank ebenfalls anzuführen. Gerade bei einem solch heiklen Instrument ist die Nachvollziehbarkeit des Handelns der Behörden essenziell. In diesem Sinne wäre es auch wünschenswert, wenn die öffentliche Informationsplattform bereits abgelaufene oder aufgehobene Sperrungen weiterhin beinhalten würde.

Wir sind erfreut darüber, dass einige unserer Vorschläge in diesem Bereich aufgegriffen wurden und werden unsere Rolle als zivilgesellschaftlicher Watchdog diesbezüglich weiterhin wahrnehmen.