

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referat VI B 5 – Rechtsrahmen, digitale Dienste, Medienwirtschaft
Scharnhorststr. 34 - 37
10119 Berlin

PER E-MAIL
tmg@bmwi.bund.de

Anstalt des öffentlichen Rechts
Kleine Präsidentenstraße 1
10178 Berlin
Telefon_030 264 967 0
Telefax_030 264 967 90
E-Mail_mail@mabb.de
Internet_www.mabb.de

Berlin, 07. April 2015

Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Telemediengesetzes (Zweites Telemedienänderungsgesetz – 2. TMGÄndG) vom 11. März 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) begrüßt den offenen Prozess des Konsultationsverfahrens und möchte hiermit von der Möglichkeit der Stellungnahme zum oben genannten Entwurf Gebrauch machen. Die mabb befürwortet ausdrücklich das Vorhaben des Bundeswirtschaftsministeriums, eine Änderung des Telemediengesetzes (TMG) anzustreben, die bisherige Regelung zur Störerhaftung zu überarbeiten und die Verbreitung von WLAN im öffentlichen Raum zu fördern. Öffentliche WLAN-Netze sind fester Bestandteil von Smart-City-Lösungen und wichtiger Baustein einer vernetzten Informationsgesellschaft. Sie unterstützen die digitale Infrastruktur, fördern Partizipation und ermöglichen innovative Anwendungen im öffentlichen Raum.

Das Ziel - *die Förderung des Angebots öffentlicher WLAN-Netze durch Klarstellung der Haftungsregelungen* - wurde bereits in dem Koalitionsvertrag DEUTSCHLANDS ZUKUNFT GESTALTENⁱ zwischen CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode angekündigt und durch die Veröffentlichung der Digitalen Agendaⁱⁱ im August 2014 weiter bekräftigt.

WLAN – Eine technologische und ökonomische Erfolgsgeschichte

WLAN hat eine beeindruckende Erfolgsgeschichte hinter sich und ist heute ein weltweiter Übertragungs-Standard für die mobile Internetnutzung. Die große Nachfrage nach Smartphones und Tablets hat dazu geführt, dass WLAN in der alltäglichen Nutzung dieser Geräte nicht mehr wegzudenken ist. Wurden die WLAN-Frequenzen 2,4 und 5 GHz in der Vergangenheit noch als *garbage bands*, als Schrottfrequenzen bezeichnet, für die man außer für den Betrieb von Mikrowellen und Babyphones keine weiteren Anwendungen sah, sind sie heute ein wichtiger Baustein einer digitalen Gesellschaft und übersteigen das Verkehrsvolumen von Mobilfunknetzen um ein Vielfaches. WLAN- und Mobilfunk-Netze stehen sich aber nicht frontal gegenüber, sie sind vielmehr komplementär zueinander zu betrachten und nicht als Substitute. WLAN entlastet die Mobilfunknetze erheblich und hat einen enormen volkswirtschaftlichen Nutzen. So hat eine Studie der EU-Kommission zu Off-Loading von Datenverkehrⁱⁱⁱ ergeben, dass die annualisierten

Kostenersparnisse bei den Mobilfunknetzbetreibern durch die Nutzung von WLAN-Netzen erstaunlich groß sind. So wurden die kumulierten Einsparungen der Netzkosten durch WLAN-Off-Loading für Deutschland im Jahr 2015 auf 84 Mrd. Euro berechnet. 2016 sollen die Einsparungen bei über 140 Mrd. Euro liegen. Neben den Einsparungen bei den Mobilfunknetzbetreibern ist der ökonomische Nutzen selbstverständlich auch im Einzelhandel, der Gastronomie und der Hotelbranche zu sehen. *FREE WIFI* ist in den letzten Jahren zu einem wichtigen Verkaufsargument geworden und wird verstärkt von den Kunden nachgefragt.

WLAN-Projekte der mabb

Die mabb setzt sich bereits seit mehreren Jahren für den Breitbandausbau ein und hat verschiedene WLAN-Projekte durchgeführt. Seit 2012 können in Berlin und Potsdam 100 von mabb geförderte WLAN-Hotspots von Kabel Deutschland täglich für 30 Minuten kostenfrei genutzt werden. Erforderlich ist lediglich eine Bestätigung der Nutzungsbedingungen auf einer Landing-Page, kein Nutzer muss sich mit E-Mail-Adresse, Mobilnummer oder einem Passwort anmelden. Die Hotspots werden durchschnittlich 60.000 Mal im Monat genutzt. Dieses Public-Wifi-Netz nimmt hierbei mehrere Funktionen ein: Es schont das Datenvolumen, das den Nutzern über das mobile Internet zur Verfügung steht und ist als Zugang vor allem auch für Touristen interessant, die sich ansonsten mit Roaming-Gebühren konfrontiert sehen würden.

Darüber hinaus fördert die mabb auch die gemeinnützige Initiative der Freifunker bei der Errichtung eines BerlinBackBone, das auf Richtfunk basiert. Über 11.000 WLAN-Zugänge im öffentlichen Raum wurden in den letzten Jahren von den Freifunk-Communitys deutschlandweit aufgebaut. Allein in Berlin gibt es über 300 Zugänge.

Der Erfolg dieser beiden mabb-Projekte war in den letzten zwei Jahren ein Anstoß für die Ausweitung öffentlicher WLAN-Zugänge in anderen Städten.

Gesetzesentwurf erfüllt die Anforderungen nur zur Hälfte

Der vom Bundeswirtschaftsministerium am 11. März 2015 veröffentlichte Entwurf zur Änderung des TMG erfüllt nach Ansicht der mabb das Ziel - *die Förderung des Angebots öffentlicher WLAN-Netze durch Klarstellung der Haftungsregelungen* – nicht im notwendigen Umfang. Die vorgebrachten Änderungen im TMG könnten zwar theoretisch zu einer höheren Rechtssicherheit für WLAN-Anbieter führen. Die damit verbundenen Auflagen sind allerdings nicht praktikabel und entsprechen keinem realistischen Nutzungsszenario. Zudem behindert die im Entwurf geplante Ungleichbehandlung von geschäftsmäßigen und nichtgewerblichen Anbietern den weiteren Ausbau von WLAN im öffentlichen Raum, wie er bisher von nicht-kommerziellen Initiativen wie Freifunk realisiert wurde. Dies könnte das Ende eines wichtigen zivilgesellschaftlichen Engagements sein.

Die mabb kritisiert am Entwurf die folgenden Aspekte:

- Die Gefährdung eines einfachen Zugang zu öffentlichen WLAN-Netzen
- Die Ungleichbehandlung von kommerziellen und nicht-kommerziellen Anbietern

Der einfache Zugang

Eine Verschlüsselung von öffentlichen WLAN-Netzen wie sie im Entwurf §8 Absatz 4 vorgesehen ist, sollte nicht zu den Voraussetzungen für eine Haftungsbefreiung gehören. Sie ist mit bereits bestehenden und zukünftigen öffentlichen WLAN-Angeboten nicht vereinbar. Diese sind gerade deswegen so attraktiv und werden häufig genutzt, weil keine Registrierung und kein Passwort

erforderlich ist. Die Rechtsprechung versteht unter „Verschlüsselung“ eines WLAN-Angebots die Zugangssicherung via Passwort. Diese Lösung würde aber dem Gesetzeszweck einer Förderung von WLAN-Angeboten entgegenstehen und zudem die Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen nicht erleichtern. Der einzelne Nutzer ist durch die Eingabe eines Passworts nicht identifizierbar. Zudem besteht auch kein Anlass für diese Art der Zugangssicherung. Im Rahmen unseres seit 2012 laufenden Projekts mit Kabel Deutschland wurden die Public-Wifi-Hotspots nicht für Urheberrechtsverletzungen genutzt. Es gab bei Kabel Deutschland in dieser Zeit keine IP-Adressabfragen wegen Urheberrechtsverletzungen (letzter Stand: 9. Februar 2015).

Die Verschlüsselung dient auch nicht dem Interesse des WLAN-Betreibers oder Nutzers, da die Datensicherheit und die Wahrung des Kommunikationsgeheimnisses nicht durch ein verschlüsseltes WLAN-Netz mit öffentlichem oder geteiltem WLAN-Passwort sichergestellt werden kann. Ausschlaggebend für die IT-Sicherheit ist die Verschlüsselung seitens der Nutzer.

Einen einfachen Zugang bieten auch die Freifunknetze, die wie die von Minister Dobrindt im Verkehrsministerium in Berlin eröffneten Hotspots, ohne eine Passwortabfrage oder Vorschaltseite auskommen. Nach dem Entwurf wäre dieser einfache Zugang zukünftig nicht mehr möglich.

Die Ungleichbehandlung von kommerziellen und nicht-kommerziellen Anbietern

Auf Seite 35 des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD wird die Etablierung und Unterstützung von freien Funknetzen explizit hervorgehoben:

Neben der Klärung der rechtlichen Fragen möchten wir die Etablierung heterogener, frei vernetzter und lokaler Communities und ihrer Infrastrukturen forcieren. Durch die Förderung dieser sowie von Ad-hoc-Netzwerken im Rahmen der F&E-Strategie sollen lokale, dezentrale Netzwerke unterstützt werden, die eine komplementäre Infrastruktur für einen fest definierten Nutzerkreis umfassen. Damit verbessern wir die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für den Zugang zu leistungsfähigem Internet für alle.

Der vorgelegte Entwurf macht aber die „Etablierung von heterogener, frei vernetzter und lokaler Communities und ihrer Infrastrukturen“ nahezu unmöglich. Er sieht vor, dass nur die WLAN-Betreiber privilegiert werden, die „anlässlich einer geschäftsmäßigen Tätigkeit oder als öffentliche Einrichtung“ ihr Internet zur Verfügung stellen. Nicht-kommerzielle Anbieter oder Privatpersonen, die ihr WLAN aus altruistischen Motiven der Allgemeinheit zur Verfügung stellen, müssen hingegen:

1. das „öffentliche WLAN“ verschlüsseln
2. die Nutzer einwilligen lassen
3. die Nutzer beim Namen kennen

Dieser Forderungskatalog geht an der Realität vorbei und ist praktisch nicht umsetzbar. Er ist zudem ein Rückschlag für die Freifunk-Bewegung, die im Laufe der letzten Jahre digitale Infrastrukturen oft auch an Orten aufgebaut hat, wo das Interesse kommerzieller Anbieter zu gering war.

Zusammenfassung

Die Neuregelung des TMG darf nicht dazu führen, dass das Angebot von WLAN im öffentlichen Raum sowohl für die Nutzer als auch für die Anbieter komplizierter wird und neue Hürden im Gesetz den Ausbau von *FREE WIFI* eher behindern als fördern. Der aktuelle Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums wird den Ausbau von öffentlichen WLAN-Netzen in Deutschland nicht fördern und weicht stark von den Empfehlungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2013 ab^{iv}. Diese

hatte im Rahmen der bereits erwähnten Studie das enorme ökonomische Potential von WLAN angeführt. Zudem wurde erkannt, dass zukünftig automatische Authentifizierungsprozesse die aktuellen Schwierigkeiten bei der manuellen WLAN-Anmeldung beseitigen und Lösungen, bei denen Privatpersonen ihre Bandbreite über WLAN mit anderen teilen, für eine Zunahme von öffentlichen WLAN-Zugängen sorgen können. Beide Punkte sind mit dem aktuellen Gesetzesentwurf nicht umzusetzen.

Die mabb bittet daher darum, die aufgeführten Punkte bei der weiteren Ausarbeitung des Gesetzes zu berücksichtigen. Bei Anmerkungen oder Rückfragen sowie für den weiteren Austausch stehen wir Ihnen sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Hans Hege
Direktor

Über die mabb

Die mabb ist die gemeinsame Medienanstalt der Länder Berlin und Brandenburg. Ihre Regulierungsaufgaben nimmt sie bei bundesweiten Veranstaltern und Plattformen zusammen mit den gemeinsamen Organen der Medienanstalten der Länder wahr. Entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag fördert die mabb in Berlin und Brandenburg Medienkompetenz und -ausbildung sowie Projekte für neue Übertragungstechniken. Der Erfüllung dieser Aufgaben dienen als Einrichtungen in Trägerschaft der mabb *ALEX Offener Kanal Berlin* und das *Medieninnovationszentrum Babelsberg (MIZ)*.

ⁱ <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

ⁱⁱ http://www.digitale-agenda.de/Content/DE/_Anlagen/2014/08/2014-08-20-digitale-agenda.pdf;jsessionid=49B9E32E82BA692A81A7B1E2389743F0.s3t2?__blob=publicationFile&v=6

ⁱⁱⁱ <http://bookshop.europa.eu/de/studie-zu-off-loading-von-datenverkehr-in-drahtlose-netze-und-entsprechende-technologische-trends-auswirkungen-auf-die-nachfrage-nach-frequenzspektrum-pbKK0113239/>

^{iv} http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-759_de.htm