

VDZ Verband Deutscher Zeitschriftenverleger

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23. März 2009 zum:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Datenschutzaudits und zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften
BT-Drucksache 16/12011
- b) Antrag der Abgeordneten Gisela Piltz, Ernst Burgbacher, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Datenschutz-Audit-Verfahren und Datenschutz-Gütesiegel einheitlich regeln
BT-Drucksache 16/1169
- c) Antrag der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Kai Boris Gehring, Monika Lazar weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Datenschutzaudit umsetzen – Gütesiegel stärkt Bürgerrechte und schafft Akzeptanz für wirtschaftliche Innovationen
BT-Drucksache 16/1499
- d) Antrag der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Voker Beck (Köln), Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Datenschutz stärken – Bewusstsein schaffen – Datenmissbrauch vorbeugen
BT-Drucksache 16/10216

Einleitung: Lesergewinnung durch Briefe an Fremdadressen ist unabdingbar für den Erhalt der Presse – Widerspruchslösung für die Presse unverzichtbar

Der Regierungsentwurf untersagt der Presse, Zeitungen wie Zeitschriften, die vielfach essenzielle Gewinnung von Abo-Lesern durch Werbebriefe an Fremdadressen im Rahmen einer Widerspruchslösung. Die Fachpresse wird infolge der unzureichenden Ausnahme für Geschäftskundenwerbung spezifisch beschädigt. Die Versendung von Zeitschriften an vorinteressierte private Leser ist verboten. Das Verbot der Nutzung allgemein zugänglicher Daten für die Leserwerbung bedroht die Existenz bestimmter Zeitschriften unmittelbar. Die für viele Publikationen sehr wichtigen Empfehlungsschreiben an eigene Abonnenten werden illegal. Weitere, je für sich gewichtige Beschneidungen der Presse kommen hinzu. Der Regierungsentwurf bedeutet einen massiven Schlag gegen alle Bemühungen der Zeitschriften- und Zeitungsverlage, trotz außerordentlicher struktureller und konjunktureller Schwierigkeiten die Pressevielfalt in Deutschland zu erhalten. Verbesserungen der Widerspruchslösung sind denkbar und möglich, eine Abschaffung der Widerspruchslösung ist für die Presse eine Katastrophe.

Im Einzelnen:

1. Leserwerbung durch Briefe an Fremdadressen benötigt Widerspruchslösung

Briefliche Leserwerbung an Fremdadressen ist – wie Spenden- oder Parteispenderwerbung – kein Datenmissbrauch, sondern unabdingbar für den Erhalt der Leserschaft und die Pressefinanzierung in Deutschland.

Von der brieflichen Leserwerbung an Fremdadressen, bspw. an Kunden eines Herreenausstatters, hängen 20% der Abo-Auflage der WELT, 7% der Abo-Auflage des SPIEGEL, 25% der Probe-Abos der FTD, 16% der Abo-Auflage der Frankfurter Rundschau, 10% der Abos einer Sonntagszeitung und ebenso entscheidende Anteile ungezählter weiterer Zeitschriften und Zeitungen ab. Der Verlust dieser Leserwerbemöglichkeit hätte äußerst negative Auswirkungen für die Fortführung vieler Titel, die Überlebensfrage würde vielfach verschärft oder gar entschieden.

Dass die Vorteile der Werbebriefe für die Adressaten wie für die Presse überwiegen, beweisen im Promillebereich liegende Widerspruchsraten gegenüber in Prozenten messbaren positiven Antworten. So erhält etwa der SPIEGEL auf 100.000 Angeschriebene ca. 1 – 2 Beschwerden. Der Axel Springer Verlag geht von höchstens 1 Beschwerde auf 10.000 Briefe aus. Im Durchschnitt aller Verlage sind es 0,5 bis 10 ablehnende Äußerungen auf 100.000 Briefe. Gleichzeitig reagieren aber ca. 2% und also 2000 der Angeschriebenen mit der Entscheidung, Abo-Leser werden zu wollen. Auch für Fachverlage gilt, dass nur ca. 5 von 100.000 Empfängern einen weiteren Erhalt der zugesandten Zeitschrift ablehnen.

Die Finanzierung der Pressevielfalt in Deutschland beruht nicht auf staatlichen Zwangsgebühren, sondern darauf, dass Verlage Presse im freien Markt erfolgreich verkaufen und dass die Politik die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen sichert. Selbst ohne weitere Verschlechterung dieser Rahmenbedingungen sieht die – auch im internationalen Vergleich – vorbildliche Pressevielfalt in Deutschland äußerst schwierigen Zeiten entgegen. Sowohl infolge des konjunkturellen Abschwungs und der teilweise geradezu einbrechenden Werbeerlöse als auch infolge des sehr viel geringeren Finanzierungsbeitrags der Online-Leser steht die Finanzierbarkeit zunehmend in Frage. Dabei erlangen trotz der tendenziell rückläufigen Printauflagen die Abonnementerlöse vielfach die Rolle der relativ stabilsten und wichtigsten Erlösquelle. Die fragliche Briefwerbung dient dabei dem Ausgleich der natürlichen Abonnementbeendigungen, also der Stabilisierung der Abo-Auflage. Nahe liegt, dass der Bundestag der Presse in dieser Situation durch Verbesserung der Rahmenbedingungen aktiv hilft. Es ist jedoch keinesfalls hinnehmbar, dass die Politik der Presse mit der brieflichen Leserwerbung nun auch noch eines der wichtigsten Mittel zur Selbsthilfe raubt.

Presseabonnements sind wie Spenden **erklärungsbedürftige Produkte ohne Ladenlokal**. Dass für solche Angebote die nach dem Entwurf verbleibende Möglichkeit des Anschreibens nach ausdrücklicher vorheriger und zumeist schriftlicher Zustimmung nicht praktikabel ist, zeigt der Entwurf dadurch, dass er das Listenprivileg für bestimmte Spendenorganisationen sowie für Parteispenderwerbung beibe-

hält. **Die freie Presse** ist aber von mindestens ebenso großer Bedeutung für die Demokratie **und als Institut Freie Presse verfassungsrechtlich geschützt.**

Die Vorstellungen der Zeitschriften- und Zeitungsverleger von einem richtigen Ausgleich der Interessen beschränken sich nicht auf den Bereich der Presse. Wir denken vielmehr, dass in den relevanten Punkten Belästigung, Selbstbestimmung und Transparenz eine angemessene Lösung möglich und notwendig ist, bei der die Zulässigkeit von Werbebriefen bis zum Widerspruch generell erhalten bleibt. So kann eine obligatorische Robersonliste sehr effektiv sein. Die Hinweise auf Widerspruchsmöglichkeiten lassen sich verbessern. Und auch das Recht auf Auskunft über die Datenherkunft lässt sich effektuieren.

Zudem kann darüber nachgedacht werden, inwieweit die bloße Datennutzung für Fremdwerbung genügt, was allerdings eine Sonderregelung für den Versand von Presseprodukten erfordern würde, da sowohl die Fachpresse als auch die künftig womöglich notwendige Gratiszeitschrift die Leseradressen benötigt (unten 2. und 3.).

Die Zulässigkeit von Werbebriefen bis zum Widerspruch ist die richtige Lösung für alle Wirtschaftszweige.

Alleine dann, wenn der Bundestag an dem nach Ansicht der Presse verfehlten Richtungswechsel festhält, muss die Ausnahme vom Opt-In-Erfordernis auch für **„Zwecke der Bewerbung oder Versendung von Presseprodukten“** gelten. Das ließe sich nötigenfalls durch eine entsprechende Einfügung in § 28 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 Regierungsentwurf umsetzen.

2. Fachpresse (Abo-, Frei- und Wechsellversand) benötigt Widerspruchslösung

Die grundsätzlich positiv zu bewertende Ausnahme für Werbebriefe gegenüber Geschäftskunden (§ 28 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 Regierungsentwurf) wird nur Teilen der deutschen Fachpresse helfen.

Die Beschränkung der Ausnahme vom Opt-In auf „freiberuflich“ oder „gewerblich“ Tätige geht an der Realität der Information der Berufstätigen durch die Presse vorbei. Gleiches gilt für die Beschränkung die Versendung von Zeitschriften nur an „Geschäftsadressen“.

Fachzeitschriften finanzieren sich vielfach ganz überwiegend aus Werbeeinnahmen. Dabei wird die Auflage nur zu einem kleinen Teil an Abonnenten, ganz überwiegend aber im Frei- und Wechsellversand ohne Bestellung an thematisch interessierte Personen versandt. Die an hunderten von Themen wie Kühltechnik, Kunststofffertigung, Maschinenbau etc. beruflich Interessierten lassen sich ohne Fremdadressen nicht erreichen. Und in fast allen Berufsfeldern stellen Angestellte oder sonstige Mitarbeiter einen wesentlichen Teil der Leserschaft. Es müssen also alle beruflich Tätigen und deren Mitarbeiter aufgrund von Fremdadressen angeschrieben werden können. Schon innerhalb dieser berufstätigen Leserschaft lässt sich zudem in vielen

Fällen nicht sagen, ob die Versandadresse privater oder geschäftlicher Natur ist und muss deshalb die vorgesehene Beschränkung auf Geschäftsadressen fallen.

Fachpresse ist jedoch ein wesentliches Informationsmedium auch für Nicht-Berufstätige. *Noch* nicht Berufstätige in der Ausbildung, im Studium, auf Arbeitssuche, nach Arbeitsverlust *vorübergehend nicht* Berufstätige oder *nicht mehr* Berufstätige müssen ebenso einfach wie Berufstätige die für sie wichtige Presse erhalten können. Gleichzeitig ist auch diese Leserschaft für den Erhalt vieler Titel unverzichtbar. Auch hier ist weder die persönliche noch räumliche Beschränkung auf eine Geschäftseigenschaft vertretbar.

Schließlich gibt es Fachpublikationen, die von interessierten Privatpersonen ohne erkennbaren beruflichen Bezug gelesen werden. So kommt es durchaus vor, dass ca. 20% der Auflage einer Fachzeitschrift an Privatadressen geht und ohne diesen Leseranteil die Werbefinanzierung des Blattes nicht mehr gelingt.

Im Ergebnis ist die Beschränkung auf Geschäftsadressen sowie auf die berufliche gewerbliche Tätigkeit des Angeschriebenen jedenfalls für die Presse zu streichen.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Presse für den Frei- und Wechsellversand von Zeitschriften die Adresse des Angeschriebenen benötigt. Es genügt hier also anders als bei der Bewerbung von Abonnements von Publikumszeitschriften und -zeitungen (oben 1.) nicht, wenn nur die *Weitergabe* von Daten zu Werbezwecken ohne Opt-In verboten würde, die bloße *Nutzung* der Daten für Fremdwerbung (häufig Lettershopverfahren genannt) hingegen erlaubt bliebe. In einem solchen Fall ist also immer noch eine Ausnahme für die Bewerbung und Versendung von Presseprodukten notwendig.

§ 28 Abs. 3 S. 3 Regierungsentwurf sieht für die Fachpresse im Frei- und Wechsellversand keine Möglichkeit vor, Daten zu Leseradresssätzen hinzu zu speichern, was für jede Leserdatei unabdingbar ist und geändert werden muss.

3. Fach- und Publikumspreise im Freiversand benötigt Widerspruchslösung

Es gibt schon jetzt Fachzeitschriften, die *ausschließlich* im Freiversand ihre Leser erreichen, also nicht abonniert werden können. Zudem sind Gratiszeitschriften denkbar und womöglich in der Zukunft unvermeidbar, die sich an das allgemeine Publikum richten. Falls ein bislang noch nicht als Zeitschriftenverleger auftretender Konzern Gratiszeitschriften unadressiert an alle Haushalte verteilen sollte, müssten die Verlage, die keine Verteilung an alle Haushalte leisten können, eigene Gratiszeitschriften durch adressierten Versand organisieren. Das aber ist ohne das Listenprivileg für den Presseversand unmöglich.

In diesen Fällen enthält der Versand der Zeitschrift an Fremdadressen keine Abo-Werbung, sondern dient der Zusendung einer (nicht-abonnierten) Gratis-Zeitschrift. Dies dürfte durch den Regierungsentwurf nicht gedeckt sein. Die damit verbundene

Einschränkung der Pressefreiheit durch faktische Untersagung eines Typs von Zeitschriften erscheint unangemessen. Schon deshalb bedarf es eines Erhalts des Listenprivilegs, und zwar generell und nur im äußersten Notfall jedenfalls für „Zwecke der Bewerbung oder Versendung von Presseprodukten“. Auch für solche Leseradresssätze ist es unabdingbar, dass weitere Daten hinzu gespeichert werden können.

4. Verbot, eigene Abonnenten mit Drittwerbung anzuschreiben (Empfehlungswerbung)

Die Unausgewogenheit des Entwurfs zeigt sich auch daran, dass selbst Empfehlungsschreiben der Verlage mit Drittangeboten an die eigenen Abonnenten verboten werden. Damit wird zudem deutlich, dass der Entwurf von verfehlten Vorstellungen über die Realität brieflicher Kommunikation zwischen Lesern und Verlagen geprägt ist. Denn die Empfehlungsschreiben im Rahmen der Leserbindung werden nicht als Lästigkeit, sondern als Service wahrgenommen.

Erkennbar wird außerdem, dass es nicht um Datenschutz geht. Im Falle des für die Presse sehr wichtigen und verbotenen Empfehlungsschreibens werden ebenso wenig Daten weitergegeben und in genau dem gleichen Maße genutzt wie in dem zulässigen Fall des „beigepackten“ Empfehlungsschreibens, das einer eigenen Werbung oder sonstigen vertraglich bedingten Kommunikation beigelegt wird.

5. Verbot der Nutzung allgemein zugänglicher Quellen

Bezeichnend mag erscheinen, dass selbst mit dem Entwurf befasste Vertreter des Verbraucherschutzministeriums noch wenige Tage vor der Beschlussfassung im Kabinett und der Bundesdatenschutzbeauftragte selbst noch am 5.3.2009 davon ausgingen, adressierte Werbebriefe aufgrund von Adress- und sonstigen Daten aus allgemein zugänglichen Quellen seien selbstverständlich nach wie vor zulässig. Jedenfalls hat die Frage, ob allgemein zugänglich veröffentlichte Daten für die briefliche Leserwerbung oder für den Presseversand verwendet werden dürfen, mit Datenschutz nichts zu tun.

Es gibt thematisch spezialisierte Publikationen mit Fach- und Laienpublikum, die bis zu 75% ihrer Abos aus Anschreiben gewinnen, deren Adressaten aus öffentlich zugänglichen Quellen gewonnen werden. Ohne diese Möglichkeit werden derartige Publikationen vielfach aufgeben müssen. Allgemein zugängliche Daten müssen deshalb genutzt werden können.

6. Schriftliche Bestätigung mündlicher Einwilligung

Bürger, Verbraucher und Unternehmen wickeln ganz bewusst einen immer größeren Teil ihrer wirtschaftsbezogenen Alltagskommunikation mündlich ab. Verbraucher, im

Fälle der Presse also Abonnenten und Leser, rufen zunehmend selbst bei den Verlagen an. Es handelt sich bei dieser Fallgruppe keinesfalls um vernachlässigbare Exoten, sondern um einen äußerst wichtigen Kommunikationsweg. So gehen bei der Servicegesellschaft der SPIEGEL-Gruppe jährlich ca. 300.000 Anrufe ein. Bei einem weiteren VDZ-Mitgliedsverlag rufen jährlich ca. 1 Millionen Kunden an, die mit der Wahl des Telefons bekunden, dass sie mit dem Verlag mündlich – und gerade nicht schriftlich – kommunizieren wollen.

Wenn ein Abonnent einen Verlag anruft, um seine Urlaubsadresse anzugeben, und ungefragt oder auf Nachfrage seine Zufriedenheit mit der Zeitschrift äußert, muss es möglich sein, ihn zu fragen, ob er an thematisch einschlägigen Produkten eines Kooperationspartners interessiert sei und ob ihm dieser dazu Informationen etc. zukommen lassen dürfe. Es ist weder dem Verlag noch dem Abonnenten zuzumuten, dass dieser eine solche Information nicht telefonisch soll anfordern dürfen. Gleiches gilt für die Einwilligung in telefonische Angebote des Verlages oder Dritter.

Insofern stellt die Zulässigkeit mündlicher Einwilligung eine Verbesserung gegenüber dem ersten Referentenentwurf dar. *Doch auch das generelle Erfordernis einer schriftlichen Bestätigung dieser Einwilligung ist eine unangemessen hohe Hürde für Unternehmen und Verbraucher.* Es stellt für das Unternehmen vielfach zu hohe Kosten dar, ohne dass für den Einwilligenden ein Mehrwert entsteht. Die Beweislast für eine Einwilligung des Angesprochenen liegt ohnehin beim Unternehmen. Der Effekt einer Dokumentationsfunktion für den Einwilligenden ist fragwürdig. Wer solche Bestätigungen sammelt und jederzeit verfügbar ordnet, wird ohnedies kaum in die Lage kommen, nicht zu wissen, von wem er welche Informationen erbeten hat. Und wer sich schlecht oder nicht erinnert, dass er den Verlag um Informationen gebeten hat, wird im Zweifel auch Bestätigungsschreiben nicht in einer jederzeit verfügbaren Form archivieren. Auf der anderen Seite will kein Verlag seinen Abonnenten, die seine wichtigsten Kunden sind, unerwünschte Informationen zukommen lassen. Deshalb wird selbst ein Irrtum des Angesprochenen dahingehend, er habe keine Einwilligung erteilt, nichts daran ändern, dass der Verlag auf das geringste Zeichen des Unwillens des Abonnenten hin jede erneute Ansprache unterlassen wird.

7. Meinungs- und Marktforschung

Es muss möglich bleiben, dass Redaktionen repräsentative Meinungsumfragen zu beliebigen Themen durchführen und beauftragen dürfen. Auch die Reichweitenforschung ist für den Bestand der Presse unverzichtbar und kann nur im Rahmen einer Widerspruchslösung praktikabel agieren.

8. Koppelungsverbot

Das Koppelungsverbot soll nach seiner Begründung nur für marktbeherrschende Unternehmen gelten, bringt diesen Anwendungsbereich aber in seinem Text ohne

Not nicht zum Ausdruck. Es klingt vielmehr so, als ob Presseabonnements, die Unikate und insofern untereinander nie vergleichbar sind, immer erfasst sind, obwohl von marktbeherrschender Stellung praktisch nie die Rede sein kann.

Missverständlich ist bei dem geplanten Kopplungsverbot auch, dass das Einkaufen von Opt-Ins gegen die Gewährung von Zugaben oder Gewinnchancen für unzulässig gehalten werde könnte. Das aber müsste als die einzig verbleibende Möglichkeit, Nicht-Kunden persönlich auf eigene Produkte aufmerksam machen zu können, fraglos zulässig sein.

Dr. Christoph Fiedler