

**31**

**Schriften zum Technikrecht**

**Band 6**

# **Kommunikation – Technik – Recht**

**Kommunikationsrecht in der Technikgeschichte**

**Herausgegeben von**

**Michael Kloepfer**



**31  
PN**

775  
K66  
K8

**Duncker & Humblot · Berlin**

# Schriften zum Technikrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 6

# Kommunikation – Technik – Recht

Kommunikationsrecht in der Technikgeschichte

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

31-6807

311/PN 775 K66 K8

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Kommunikation – Technik – Recht** : Kommunikationsrecht in der  
Technikgeschichte / Hrsg.: Michael Kloepfer. – Berlin : Duncker  
und Humblot, 2002  
(Schriften zum Technikrecht ; Bd. 6)  
ISBN 3-428-10792-6

Univ.-Bibliothek  
Regensburg



Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 1616-1084  
ISBN 3-428-10792-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺



Beiträge von *Claus Leggewie* zu „Staat – Kommunikationsnetze – Gesellschaft“ und von *Siegfried Klaue* zu „Kommunikationstechniken und Wettbewerb: Wieviel Selbstregulierung?“ nicht realisieren. Das Buch zielt darauf, Anreize zur wissenschaftlichen Beschäftigung mit den Strukturen von Technik und Recht zu setzen. Die Beschäftigung mit dem Technikrecht birgt viele Einsichten, die auch für das Verständnis der allgemeinen Rechtsentwicklung fruchtbar gemacht werden können.

Berlin, im August 2001

*Michael Kloepfer*

# Inhaltsverzeichnis

## I. Grundlagen

- Helmut F. Spinner*  
Von der wissensgeleiteten Techniksteuerung zum technologischen Wissensregime ..... 11
- Günter Müller*  
Entwicklungslinien der Informations- und Kommunikationstechnik ..... 61
- Jean Nicolas Druey*  
Kommunikation als Gegenstand des Rechts ..... 73

## II. Entwicklungen

- Wolfgang König*  
Telegrafie, Telefonie, Funk. Kommunikation und Technik im 19. Jahrhundert ..... 91
- Miloš Vec*  
Technik oder Recht? Steuerungsansprüche in der Zweiten Industriellen Revolution ..... 111
- Alexander Roßnagel*  
Auf dem Weg zu einem europäischen Multimediarecht ..... 139

## III. Staat und Gesellschaft

- Matthias Schmidt-Preuß*  
Technikermöglichkeit durch Recht ..... 175
- Hagen Hof*  
Verhaltensregelung durch Kommunikation und Recht ..... 203

**IV. Perspektiven**

*Gerrit Manssen*  
Kommunikationstechniken und Inhalte: Wie viel Regulierung? ..... 241

*Bernd Holznagel/Andreas Grünwald*  
Europäisierung und Globalisierung von Kommunikation und Recht ..... 259

**Autorenverzeichnis** ..... 287





# Kommunikationstechniken und Inhalte: Wie viel Regulierung?

Von *Gerrit Manssen*

## I. Vier Vorbemerkungen

### 1. Regulierung und Deregulierung

Prägt das Sein das Bewusstsein?<sup>1</sup> Jedenfalls prägen die neuen Kommunikationstechniken die aktuelle Diskussion um die Fortentwicklung der deutschen Rechtsordnung. Und zwar durchaus in neuartiger Weise. Dies kommt bereits im Titel des Beitrags zum Ausdruck. Es wird nach Regulierung gefragt. Dieser Begriff der Regulierung war lange Zeit eigentlich ein juristisches Unwort. Auch heute lässt sich nur schwer feststellen, was mit Regulierung eigentlich gemeint ist. Beherrscht war die juristische Debatte von der Diskussion um Deregulierung oder – was wohl bedeutungsgleich sein soll – um Entregulierung.<sup>2</sup> Dies stand für mehr Bürger- bzw. Wirtschaftsnähe, für die Nutzung privater Ressourcen sowie für Bürger- und Staatsentlastung, für mehr Effizienz und mehr Wirtschaftlichkeit in Gesellschaft und öffentlicher Verwaltung.<sup>3</sup> Überregulierung hingegen schädige Wachstum, verringere die Wettbewerbsfähigkeit, koste Arbeitsplätze, frustriere die Unternehmen, behindere die Innovation und schrecke die ausländischen Investoren ab.<sup>4</sup> Eine gewisse Erschöpfung der Deregulierungsdebatte ist zwar seit einigen Jahren zu konstatieren. Trotz des ein oder anderen Exzesses von Deregulierungsenthusiasmen sind die praktischen Erfolge teilweise ernüchternd, etwa im öffentlichen Baurecht.<sup>5</sup> Die Schaffung einer Regulie-

---

<sup>1</sup> So jedenfalls *Karl Marx*, Zur Kritik der politischen Ökonomie, S. 6 (zitiert aus Marx, Engels: Werke).

<sup>2</sup> Vgl. aus der nahezu uferlosen Literaturfülle etwa *Thiemeyer*, (Hrsg.) Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik 1989; Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.), Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe, 1986.

<sup>3</sup> Vgl. *Stober*, in: Stober (Hrsg.), Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht, 1990, S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. das Zitat aus dem Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Brüssel 1995, abgedruckt bei *Molitor*, Deregulierung in Europa, 1996, S. 5.

rungsbehörde mit Sitz in Bonn vor allem zum Vollzug des Telekommunikationsgesetzes (siehe § 66 Abs. 1 TKG) markiert in der rechtswissenschaftlichen Diskussion einen gewissen Orientierungswechsel. Die Liberalisierung des Telefonmarktes lässt sich nur mit einer strikten Regulierung des bisherigen Monopolisten Deutsche Telekom AG erreichen. Statt der Sorge, der Staat mische sich zu viel, zu oft und zu weitgehend in gesellschaftliche Vorgänge ein, besteht angesichts der digitalen Revolution und der Verbreitung des Internets die Befürchtung, der Staat könne seine elementaren Funktionen nicht mehr ausüben.<sup>6</sup> „Was machen Sie eigentlich, wenn Ihnen der Staat abhanden kommt?“ fragt der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf auf seiner Ansprache anlässlich der Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Leipzig in diesem Jahr. Kommt uns der Staat abhanden?<sup>7</sup> Das Internet als das Kommunikationsmedium des beginnenden 21. Jahrhunderts lässt sich in der Tat kaum oder nur schwer in nationale Ordnungsrahmen pressen. Die Frage nach notwendiger Regulierung steht damit nicht für das Gegenteil von dem, was herkömmlicherweise mit Deregulierung verbunden worden ist. Es geht nicht um mehr Bürgerbelastung, um Wirtschaftsferne, Intransparenz, Ineffizienz oder Unwirtschaftlichkeit. Gefragt ist nach der Erfüllung essenzieller Staatsfunktionen im Hinblick auf neue Kommunikationstechniken. Wie lassen sich grundlegende Wertentscheidungen der Verfassung im Kommunikationstechnikrecht umsetzen? Welches Verantwortungsregime, etwa der Internetakteure garantiert die Bekämpfung von kinderpornographischen oder neonazistischen Inhalten? Können staatliche Gesetzgebung und Verwaltung hierauf keine Antwort geben, würde sich auch aus dieser Perspektive die Frage nach der weiteren Existenzberechtigung der Nationalstaaten im herkömmlichen Sinne stellen.

Die Gefahr, dass der Staat abhanden kommt, weil er keine Funktion mehr hat, ist aber nicht wirklich real. Der Perspektivwechsel, der derzeit im Bereich des Kommunikationstechnikrechts für das Technikrecht insgesamt stattfindet, ist etwa aus der Grundrechtsdogmatik bekannt. Während die Deregulierungsdebatte für die klassische eingriffsabwehrende Funktion der Grundrechte steht, geht es bei der Regulierungsdiskussion um die Schutzfunktion.<sup>8</sup> Der Staat soll etwas tun, soweit er denn etwas tun kann. Vielleicht lohnt sich bei der Diskussion um das Kommunikationsrecht stets ein

<sup>5</sup> Kritisch zur Freistellung von der Baugenehmigungspflicht etwa *Krohn*, Die Genehmigungserleichterung für „Wohngebäude“ im Bauordnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Regelung des § 64 LBauO MV, Diss. 1997.

<sup>6</sup> *Roßnagel*, ZPR 1997, 26 (27 f.).

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch *Bremer*, Strafbare Internet-Inhalte in internationaler Hinsicht – Ist der Nationalstaat wirklich überholt?, 2001.

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Kloepfer*, in: Brandner/Messerschmidt (Hrsg.), Umweltschutz und Recht, Grundlagen, Verfassungsrahmen und Entwicklungen, Ausgewählte Beiträge aus drei Jahrzehnten, 2000, 16 ff.

Blick auf das Umweltrecht, das in gewissem Maße eine Art Referenzgebiet für das Kommunikationsrecht sein kann. Die Herausforderung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlage ist und war ebenfalls keine rein nationale Angelegenheit.<sup>9</sup> Trotzdem wird heute niemand mehr auf die Idee kommen, nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung seien überflüssig. Problemlösungsansätze müssen auf internationaler (völkerrechtlicher), europäischer und nationaler Ebene gesucht werden. Ähnlich ist es auch bei Internet und Telekommunikation. Rein nationale Reaktionsmuster greifen sicherlich zu kurz, gleichwohl sind sie nicht überflüssig, sondern notwendig, will man überhaupt eine Regulierung durchführen.

## 2. Regulierung oder regulierte Selbstregulierung?

Mit der Erkenntnis, dass im Kommunikationsrecht mehr nach staatlicher Intervention gefragt ist und dass es nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass eine solche auch stattfinden kann, ist jedoch nur die Richtung für die Regulierungsdiskussion vorgegeben. Offen ist, ob der Staat unmittelbar regulierend eingreifen soll bzw. kann oder ob er sich auf das Mittel regulierter Selbstregulierung zurückziehen soll.<sup>10</sup> Regulierte Selbstregulierung ist theoretisch beides. Regulierung, wenn man als Ausgangspunkt das Nichtstun sieht, Deregulierung, wenn Ausgangspunkt die unmittelbare staatliche Regulierung ist. Anders als bei der herkömmlichen Deregulierungsdebatte verschiebt sich aber der Ausgangspunkt. Es geht nicht um mögliches Zu Viel sondern um das Wie Viel. Kommunikationsrecht ist insofern noch ein unreifes Rechtsgebiet.

## 3. Alter Inhalt in neuen Schläuchen?

Die Regulierung von Kommunikationsinhalten im Hinblick auf neue Kommunikationstechniken ist ein „neues“ Thema. Es kommt zu Verbreitungsmöglichkeiten im Hinblick auf Kommunikationsinhalte, denen die klassischen staatlichen Ordnungsinstrumentarien nicht oder nur unzulänglich gewachsen sind. Teilweise werden jedoch auch alte Diskussionen in neuem Gewande geführt. Die schon angesprochene Kinderpornographie oder neonazistische Propaganda ist nicht deshalb mehr oder weniger bekämpfungswürdig, weil sie statt in Papierform im Internet verbreitet wird. Die grundsätzliche Entscheidung für die Bekämpfung ist nicht näher erläuterungsbedürftig. Die auch grundrechtlich gesteuerte Abwägung ändert sich durch die neuen Kommunikationstechniken nicht. Die Frage der Bekämpfung

---

<sup>9</sup> Siehe als Überblick zum internationalen Umweltrecht *Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Auflage, S. 539 ff.

<sup>10</sup> Zum Begriff „regulierte Selbstregulierung“ siehe *Scherer*, AFP 96, 213 (219).

fung ist auf der Basis der Wertordnung, die das Grundgesetz legt, dem Grunde nach somit unstrittig.

Arbeitsgrundlage für die weiteren Überlegungen ist die Auffassung, dass es hierbei auch bleiben soll. Es wäre nicht nur gesellschaftspolitisch sondern auch verfassungsrechtlich fragwürdig, wenn man das Internet zum Anlass nehmen würde, europäische durch amerikanische Wertvorstellungen zu ersetzen, also etwa auch softpornographische Inhalte strafrechtlich zu verfolgen, neonazistische Propaganda hingegen nicht.<sup>11</sup>

#### **4. Kommunikationstechniken und Kommunikationsinhalte**

Thema des Beitrages sind nicht nur Kommunikationsinhalte, sondern auch die Kommunikationstechnik. Damit sind nicht zwei separate Themen in einem gestellt. Jedenfalls in Teilbereichen kommt es durch neue Techniken zu einer neuen Bedeutung der Technikinhalte. Das Internet und andere neuartige Kommunikationsmittel führen zu gesellschaftlichen Veränderungen. Heute braucht jeder, auch der Sozialhilfeempfänger, ein Girokonto. Möglicherweise benötigt man in einigen Jahren ein online-führbares Konto, um an den üblichen und notwendigen wirtschaftlichen Transaktionen in einer modernen Kommunikationsgesellschaft beteiligt zu sein. Nicht auszuschließen ist, dass demnächst auch demokratische Rechte wie das Wahlrecht vor allem über das Internet ausgeübt werden oder der Zugang zur öffentlichen Verwaltung über das Internet erfolgt.<sup>12</sup> Damit ist die Verfügbarkeit, der Zugang und die Sicherheit von Technik von unmittelbarer Bedeutung für die potenziellen Inhalte.

## **II. Regulierung der Kommunikationstechnik im Telekommunikationsgesetz (TKG)**

### **1. Universaldienstleistungen**

Der angesprochene Zusammenhang zwischen Technikentwicklung und gesellschaftlicher Funktion von Technik führt zunächst zu den Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes über Universaldienstleistungen.<sup>13</sup> Mit ihnen wird die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 87 f GG, wonach der

---

<sup>11</sup> Zur Rechtslage in den USA siehe *Sieber*, Die Verantwortlichkeit von Internet-Providern im Rechtsvergleich, ZUM 1999, 196, (203 ff.), *ders.*, Kinderpornographie, Jugendschutz und Providerverantwortlichkeit im Internet, 1999, S. 325 ff.

<sup>12</sup> Siehe dazu *Groß*, DÖV 2001, 159 ff.

<sup>13</sup> Ausführlich *Windhorst*, Der Universaldienst im Bereich Telekommunikation, 1997.

Bund im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessen und ausreichend Dienstleistungen gewährleistet, umgesetzt. Wie es dem gesetzlichen Stil des TKG entspricht, sind die Bestimmungen über die Universaldienstleistungen sehr detailliert. Im Hinblick auf das Generalthema „Recht – Kommunikation – Technik“ können jedoch folgende Feststellungen getroffen werden:

- Die Universaldienstregelungen sind „Auffangordnungen“.<sup>14</sup> Bisher ist es in Deutschland nicht zu einer Feststellung einer Unterversorgung gekommen, weil die Deutsche Telekom AG die nach der Telekommunikationsuniversaldienstleistungsversorgung vom Universaldienst umfassten Leistungen flächendeckend erbringt.
- Das Universaldienstregime der §§ 17 ff. TKG ist notwendigerweise reaktiv. Es betrifft nur solche Leistungen im Bereich des Sprachtelefondienstes und des Betreibens von Übertragungswegen, deren Erbringung für die Öffentlichkeit unabdingbar „geworden ist“. Die Verspätung des Rechts gegenüber der Technik ist insofern Programm. Nur das, was bereits Standard geworden ist, wird von § 17 TKG in Verbindung mit der TUDLV erfasst. In moderner verwaltungswissenschaftlicher Terminologie: Die §§ 17 ff. TKG haben also kein Innovations-, sondern nur ein Reaktionspotenzial.

Trotz vieler Kritik in Einzelfragen sind die §§ 17 ff. TKG ein insgesamt notwendiges und angemessenes Regulierungssystem. Sie entsprechen den europarechtlichen Vorgaben und den verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zur Schaffung eines Universaldienstregimes.<sup>15</sup> Auch im internationalen Vergleich sind die deutschen Regelungen durchaus ansehnlich. Anders als etwa in Frankreich wird nicht das bisherige Monopolunternehmen in die Pflicht genommen, was letztlich zur Folge haben muss, dass eigentlich verkrustete Marktstrukturen perpetuiert werden. § 18 TKG betrifft eine größere Zahl von Anbietern und nimmt sie potenziell in die Pflicht. Die Erbringung von Universaldienstleistungen wird ausgeschrieben und letztlich auch mit markt-konformen Mitteln durchgesetzt.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Zum Begriff der „Auffangordnung“ siehe *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Öffentliches und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, 1996.

<sup>15</sup> Siehe *Christina Klein*, *Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Universaldienstgewährung in Frankreich und Deutschland*, 2000, S. 355 ff.

<sup>16</sup> Zum verfassungsrechtlichen Ablauf siehe Kommentierungen von *Christina Klein*, C § 18 und *Manssen*, C § 19 in: Manssen (Hrsg.), *Telekommunikations- und Multimediarecht*, Loseblatt, Stand: April 2000.

## 2. Kommunikationstechniken als Gegenstand der Regulierung im Übrigen

Das Verhältnis von Recht und Technik ist entscheidend durch die Regelbarkeit der Technik und die Regelungsfähigkeit des Gesetzgebers geprägt. Insofern bietet das Telekommunikationsgesetz eine gute Anschauung für Möglichkeiten und Grenzen des gesetzgeberischen Zugriffs. Stark technikgeprägt sind beispielsweise die Bestimmungen des § 6 TKG über die Lizenzklassen. Unterschieden werden Infrastrukturlizenzen für das Betreiben von Übertragungswegen auf der einen<sup>17</sup> und Sprachtelefonlizenzen auf der anderen Seite.<sup>18</sup> Nur ein vertieftes Studium von Gesetzestext, Materialien und Kommentaren macht die Bestimmung des § 6 TKG einigermaßen verständlich. So sind für Mobil- und Satellitenfunkeinrichtungen keine Lizenzen nach Klasse 4 für die Sprachtelefonie erforderlich, auch dann nicht, wenn vor allem Sprache in Echtzeit übertragen wird.<sup>19</sup> Dies ergibt sich daraus, dass nach § 3 Nr. 15 TKG an technische Gegebenheiten angeknüpft wird. In der Logik des Telekommunikationsgesetzes fehlt es an einem „Anschluss“ zwischen Mobilfunk- oder Satellitenfunknetz und Endgerät.<sup>20</sup> Besonders gut durchdacht ist dies allerdings nicht. Nach § 3 Nr. 3 TKG sind auch Mobil- oder Satellitentelefone ein „Endgerät“, die unmittelbar an die Anschlusseinrichtung eines Telekommunikationsnetzes „angeschlossen“ werden. Warum es bei der Sprachtelefonie auf den unmittelbaren Anschluss im Sinne einer physischen Verbindung ankommen soll, ist schwer erklärlich.

Ein weiteres und recht prominentes Beispiel für die Schwierigkeiten einer rechtlichen Erfassung neuer Techniken bildet die Einordnung von UMTS-Lizenzen. Angesichts der horrenden Summen, die Betreiber für die Erteilung der Lizenzen zahlen mussten, ist die Frage nach Einordnung der UMTS-Technik in die Lizenzklassen des § 6 TKG weitgehend in den Hintergrund getreten.<sup>21</sup> Bei der UMTS-Technik kommt es zu einer Konvergenz von herkömmlicher Mobilfunktechnik und Internet. Ein UMTS-Mobilfunkgerät überträgt nicht nur Sprache und Daten, sondern jede Form der Breitbandkommunikation.<sup>22</sup> Auch die Regulierungsbehörde hat sich nicht ein-

<sup>17</sup> § 6 Abs. 2 Nr. 1 TKG.

<sup>18</sup> § 6 Abs. 2 Nr. 2 TKG.

<sup>19</sup> Vgl. *Manssen*, in: Manssen (Hrsg.), Telekommunikations- und Multimedia-recht, C § 6 Rdnr. 7, Stand April 1999; *Geppert/Ruhle/Schuster*, Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, 1998, Rdnr. 118.

<sup>20</sup> Vgl. *Manssen*, in: Manssen (o. Fußn. 16), TKM, C § 3 Rdnr. 23, Stand: September 2000.

<sup>21</sup> Ausführlicher *Heilbock*, MMR 1999, S. 23 ff.

<sup>22</sup> *Heilbock*, MMR 1999, S. 23 (23).

deutig festgelegt, in welche Lizenzklasse die UMTS-Technik fällt.<sup>23</sup> Richtig dürfte es sein, allein für eine Lizenz nach der Lizenzklasse 1 auszugehen.<sup>24</sup> Zwar stand die herkömmliche Mobilfunktechnik Pate für die Entstehung der Vorschrift des § 6 Abs. 2 Nr. 1a TKG, eine ausdrückliche Beschränkung dahingehend ist jedoch nicht erfolgt. Gleichwohl zeigt dieses Beispiel exemplarisch die Schwierigkeiten des Gesetzgebers im Hinblick auf die rasante Technikentwicklung. Ein Kommunikationstechnikgesetz wie das TKG muss an bestimmte technische Gegebenheiten und Standards anknüpfen. Gerade im Kommunikationsrecht ist die Verfallfrist für solche Anknüpfungen jedoch kurz. Es entstehen neue Übertragungstechniken, seien sie grundsätzlich neu oder jedenfalls in ihrer Kombination neu. Für die Regulierung der Technik folgt daraus: Dem Gesetzgeber kann nur geraten werden, sich im Kommunikationstechnikrecht „untechnisch“ zu verhalten. Die Verwendung möglichst unspezifischer Begriffe ist angezeigt, sowie technische Gegebenheiten in Bezug genommen werden. Die rechtsstaatlich notwendige Bestimmtheit ist auf andere Weise herzustellen, indem die gesetzlichen Bestimmungen die Zielsetzung der Normen herausstellen und damit gegebenenfalls eher extensiv oder eher restriktiv zu interpretieren sind.

### 3. Technikermöglichung durch Telekommunikationsrecht

Es wäre nun allerdings eine verkürzte Sichtweise, würde man die Regulationsansätze im Telekommunikationsgesetz allein als reaktiv und nachklappend charakterisieren. Die aktuelle Innovationsforschung hat durchaus eine Reihe von Innovationsansätzen im Telekommunikationsgesetz herausgearbeitet.<sup>25</sup> Technikermöglichung bedeutet zunächst regulierte Selbstregulierung. Sie erfolgt im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes auf verschiedenen Wegen. Der wichtigste Anreiz für eine technische Innovation bei der Kommunikationstechnik ist die Entscheidung für ein reguliertes Marktmodell. Die bisherigen Monopolstrukturen erwiesen sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern wie zum Beispiel in Frankreich als vergleichsweise wenig innovativ, wenn nicht ineffektiv.<sup>26</sup> Im Globalisierungsprozess eintretender Wettbewerb zwingt zur Effizienz und damit zum Einsatz von modernen Kommunikationstechniken. Zum Wettbewerbsmodell

---

<sup>23</sup> Siehe Vfg. 51/1999, ABl. RegTP vom 26.05.1999, S. 1519; Vfg. 14/2000, ABl. RegTP vom 23.02.2000, S. 564.

<sup>24</sup> So auch *Hufnagel/Räder*, AfP 2000, 263 (264); *Schütz*, in: Büchner/Ehmer/Geppert/Kerkhoff/Piepenbrock/Schütz/Schuster (Hrsg.), Beck'scher TKG Kommentar, Telekommunikationsgesetz, 2. Aufl. 2000, § 6 Rdnr. 42.

<sup>25</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem/Eiffert*, Regelungskonzepte des Telekommunikationsrechts und der Telekommunikationspolitik: Innovativ und innovationsgeeignet?, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovation und Telekommunikation, 2000, S. 9 ff.

<sup>26</sup> Siehe auch dazu *Christina Klein* (o. FN 15), S. 23 f.

tritt im Telekommunikationsgesetz das Ordnungsmodell hinzu. Damit wird garantiert, dass die alten Monopolstrukturen nicht perpetuiert werden. Zwar finden sich auch insoweit im Einzelnen viele gesetzgeberische Ungereimtheiten. Besonders unerfreulich ist in dieser Hinsicht die Beschäftigung mit der Entgeltregulierung der §§ 23 ff. TKG. Gleichwohl ist der Grundansatz des Telekommunikationsgesetzes richtig. Die Mischung zwischen deregulierten Marktkräften und regulierender Wirtschaftsaufsicht muss stimmen, um Anreize für die Technikentwicklung zu geben. Hierzu dient auch der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 24 Abs. 1 TKG). Dies zielt zwar zunächst auf eine betriebswirtschaftliche Optimierung des Leistungsangebots eines marktbeherrschenden Anbieters.<sup>27</sup> Die Obliegenheit zur technischen Optimierung geht damit jedoch unmittelbar einher.

Das Konzept regulierter Selbstregulierung findet sich auch in sonstigen Bereichen, vor allem bei den für die Kommunikationsfähigkeit besonders wichtigen Bereich der Netzzusammenschaltung (§ 37 TKG). Dort liegt der Akzent zunächst auf regulierter Selbstregulierung. Die Regulierungsbehörde trifft Anordnungen nur auf Antrag, wenn nämlich eine Vereinbarung über die Zusammenschaltung zwischen den Bereichen nicht zustande gekommen ist.

Die Liste technikfördernder Bestimmungen im Telekommunikationsgesetz lässt sich verlängern. Das Versteigerungsverfahren für in ihrer Anzahl beschränkte Lizenzen nach § 11 TKG übt einen nicht unerheblichen Druck auf die Unternehmen aus, Frequenzen möglichst effizient und damit technisch optimiert zu nutzen.<sup>28</sup> Die unentgeltliche Benutzung öffentlicher Straßen nach § 50 Abs. 2 TKG verhindert auf der anderen Seite eine gemeindliche „Wegelagerei“, was Technikfortschritt nur hindern könnte und bisherige Marktstrukturen dadurch verfestige, dass den bisherigen Netzinhabern Privilegien eingeräumt würden.

#### 4. Zwischenfazit

Versucht man ein kurzes Zwischenfazit für das Verhältnis von Kommunikation – Recht – Technik mit Akzent auf die Kommunikationstechnik, so ergibt sich für das TKG folgender Befund:

- Der Versuch, technische Sachverhalte einer unmittelbaren rechtlichen Normierung zu unterziehen, ist wenig gelungen. Die Entwicklung im

<sup>27</sup> Vgl. *Manssen*, C § 27 Anhang § 25 EntgV Rdnr. 25 ff. in: *Manssen* (o. FN 16), Stand: August 1999.

<sup>28</sup> Zu § 11 TKG siehe neuerdings *Koenig*, K & R, 2001, 41 ff.

Technik- und Kommunikationsbereich ist zu rasant, um einigermaßen sinnvolle und auch haltbare Regelungen entstehen zu lassen.

- Durchaus erfolgversprechend ist hingegen der Ansatz zur Schaffung technikfreundlicher Rahmenbedingungen. Das gilt sowohl für den weitest möglichen Verzicht auf Genehmigungserfordernisse wie auch für die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die technische Entwicklungen fördern.
- Das Konzept regulierter Selbstregulierung hat insofern auch im Bereich des Kommunikationstechnikrechts seinen Platz. Wichtige mittelbare Anreize erfolgen durch ein ordnungsrechtlich eingebettetes Wettbewerbsmodell.

### III. Regulierung nach dem Signaturgesetz

Die Notwendigkeit der Regulierung von Kommunikationstechniken stellt sich nicht nur im Bereich der Telekommunikation im eigentlichen Sinne, wie sie im Telekommunikationsgesetz geregelt ist. Auch das Signaturgesetz bietet insoweit interessantes Anschauungsmaterial. An dieser Stelle seien kurz einige Unterschiede zwischen dem Signaturgesetz im Hinblick auf die Frage nach notwendiger Regulierung herausgearbeitet.

Das Telekommunikationsrecht ist durch Art. 87 f GG auf ein gewisses Maß an Regulierung programmiert. Der Infrastruktursicherungsauftrag lässt sich ohne regulatorischen Eingriff nicht verwirklichen. Dies gilt für das Signaturgesetz nicht. Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Regulierungsauftrag, weder mittelbar noch unmittelbar. Aus rein nationaler Perspektive hätte der Gesetzgeber auf das Signaturgesetz verzichten können. Jedenfalls im formfreien Bereich ließen sich elektronische Signaturen in die allgemeinen Regeln über Rechtsgeschäfte oder in die Prozessualbestimmungen über die Beweiswürdigung einordnen. Die Regulierung im Signaturgesetz beruht deshalb im Wesentlichen auf dem Gedanken, elektronische Signaturen als Basistechnologie einer Informationsgesellschaft zu fördern.<sup>29</sup> Dies geschieht zunächst dadurch, dass weitgehend auf Genehmigungserfordernisse verzichtet wird. Zwar enthält § 4 Abs. 1 SigG die Bestimmung, dass der Betrieb einer Zertifizierungsstelle nur mit Genehmigung der zuständigen Behörde durchgeführt werden darf. Aus der Zusammenschau mit § 1 Abs. 2 SigG ergibt sich jedoch, dass es sich hierbei letztlich um ein Akkreditierungssystem handelt.<sup>30</sup> Damit entspricht der nationale Gesetzgeber den Vorgaben der Richtlinien 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

---

<sup>29</sup> *Roßnagel*, DuD 1997, 75; siehe ausführlich *Roßnagel*, Die Infrastruktur sicherer und verbindlicher Telekooperation, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996.

vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen.<sup>31</sup> Das europäische Recht stellt insofern eine Regulierungsschranke auf. Die Bereitstellung von Zertifizierungsdiensten darf nicht von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht werden (Art. 3 Abs. 1 RL 1999/93/EG), es sei denn, es handelt sich um freiwillige Akkreditierungssysteme (Art. 3 Abs. 2 RL 1999/93/EG). Die Entscheidung des Gesetzgebers für eine abgeschwächte weil freiwillige Regulierung von Zertifizierungsstellen bringt deshalb die politische Einschätzung zum Ausdruck, die elektronischen Signaturen als eine Basistechnologie der Informationsgesellschaft zu fördern.

Terminologisch wird man von der grundsätzlichen Frage der Regulierung das Problem von Folgeregelungen unterscheiden müssen. Solche Folgeregelungen ergeben sich aus Art. 5 der Signaturrechtlinie 1999/93/EG. Die Mitgliedsstaaten haben Sorge dafür zu tragen, dass fortgeschrittene elektronische Signaturen (dazu Art. 2 Nr. 2 RL 1999/93/EG) den rechtlichen Anforderungen an eine Unterschrift auf Papier gleichkommen und in Gerichtsverfahren als Beweismittel zugelassen sind. Vorschläge zur Einführung einer „Textform“ liegen vor. Noch hierüber hinaus geht Art. 9 RL 2000/31/EG („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“). Die Mitgliedsstaaten werden verpflichtet sicherzustellen, dass ihr Rechtssystem den Abschluss von Verträgen auf elektronischem Wege ermöglicht. Hierbei handelt es sich weder um einen Regulierungs- noch um einen Deregulierungsvorgang. Das gewachsene Recht, das bisher übliche Techniken der Übermittlung von Willenserklärungen zum Ausgangspunkt genommen hat, muss im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen angepasst werden. Dies betrifft eben die Frage der zivilrechtlichen Schriftform und das zivilprozessuale Beweisrecht.

## IV. Regulierung und Kommunikationsinhalte

### 1. Allgemeine Gesetze für allgemeine Kommunikationsmedien

Der Überblick zur Regulierung der Kommunikationstechnik hat bereits gezeigt, dass neue Kommunikationstechniken eine allgemeine Erscheinung sind. Sie setzen sich gesellschaftlich mit fast atemberaubender Geschwindigkeit durch. Für Regulierungsansätze im Bereich von Kommunikationsinhalten bestätigt sich damit das, was am Beginn des Vortrags bereits angedeutet worden ist. Letztlich geht es darum, das Maß an Regulierung

<sup>30</sup> *Roßnagel*, in: Roßnagel, Recht der Multimediendienste, § 4 SigG, Rdnr. 36, Stand: Januar 2000.

<sup>31</sup> ABl. EG Nr. L 13 vom 19.01.2000, S. 12.

herkömmlicher Kommunikation soweit möglich auch im Zeitalter digitaler Kommunikationsübermittlung zu garantieren. Damit ist bereits eine erste Antwort auf die Frage gefunden, wie viel Regulierung nötig ist. Es gelten die allgemeinen Gesetze für das heute allgemeine Kommunikationsmedium Internet. Wer einen anderen via Internet beleidigt, kann nicht anders behandelt werden, als wenn er dies verbal oder schriftlich getan hat. Die Verletzung von Urheberrechten oder die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bedarf hinsichtlich der grundsätzlichen Bekämpfungswürdigkeit keines Sonderrechts. Die materiellen Grundentscheidungen werden somit durch neue Kommunikationstechniken nicht zwingend verändert. Das Regulierungsziel bleibt identisch.

Dies bedeutet nun allerdings nicht, dass überhaupt keine neuen Regulierungsansätze erforderlich sind. Denn durch die neuen Kommunikationstechniken entstehen neue Gefährdungen. Möglicherweise sind neue Instrumentarien erforderlich, um einen effektiven Zugriff auch auf digitale Kommunikationsinhalte zu ermöglichen. Nötig sind möglicherweise neue Zuständigkeiten und neue Eingriffsbefugnisse. Die Frage hiernach ist deshalb verstärkt zu stellen, weil ansonsten die Gefahr einer Kapitulation vor den Inhalten besteht. Gelingt es nicht, nationale oder jedenfalls europäische Wertvorstellungen auch in neuen Kommunikationsmedien durchzusetzen, muss man letztlich wohl alles hinnehmen, also auf jede politische Gestaltung in diesem Bereich verzichten.

## 2. Formelle Regulierungsfragen

Das deutsche Multimediarecht ist stark zersplittert. Unterschieden wird zwischen dem Telekommunikationsrecht auf der einen und dem Medienrecht im engeren Sinne auf der anderen Seite.<sup>32</sup> Dieses wiederum zerfällt nach den verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen in das Recht der Teledienste, der Multimediadienste und das Rundfunkrecht. Verbunden mit diesen unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen sind unterschiedlichste Behördenzuständigkeiten, Anzeige-, Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren. Während die Trennung von Telekommunikations- und sonstigem Multimediarecht noch vergleichsweise unproblematisch möglich ist, ergeben sich im Verhältnis von Mediendienstestaatsvertrag und Teledienstegesetz erhebliche Abgrenzungsprobleme. Zwar enthalten beide Gesetze Kataloge, die die entsprechenden Generalklauseln konkretisieren sollen (§ 2 Abs. 2 MDSStV und § 2 Abs. 2 TDG).<sup>33</sup> Dafür gibt es im Detail eine Reihe von

<sup>32</sup> Instruktive Übersicht bei *Fechner*, Medienrecht, 2000, S. 239 ff.

<sup>33</sup> Siehe dazu *Manssen*, D § 2 und E § 2 in: *Manssen* (o. FN 16), Stand: April 1999.

Zweifelsfragen. Dies gilt auch für das Verhältnis von Mediendiensten und Rundfunkrecht. § 20 Abs. 2 RStV sieht sogar ein besonderes Verfahren zur Abgrenzung von Mediendiensten und Rundfunk vor. Der Mediendienste-Staatsvertrag setzt dann allem die Krone auf. § 18 MDStV unterscheidet gleich drei verschiedene Behördenzuständigkeiten. Die Jugendschutzbehörden überwachen die Bestimmungen über den Jugendschutz, die für den Datenschutz zuständigen Behörden die datenschutzrechtlichen Anforderungen und für die Einhaltung der sonstigen Bestimmungen muss nach Landesrecht eine Behörde bestimmt werden.<sup>34</sup>

Vor allem die zersplitterten Behördenzuständigkeiten sind vielfach beklagt worden.<sup>35</sup> Sie gelten als die Rechtsunsicherheit fördernd und Investitionen im Multimediabereich hemmend. In der Regel enden Untersuchungen zu diesem Komplex mit der Empfehlung, eine eigene Bundesbehörde oder neutrale Länderanstalt für den Multimediabereich zu schaffen.<sup>36</sup>

Die Rufe nach einer besseren Regulierung durch Zentralisierung sind zweifellos nicht unberechtigt. Sie haben allerdings in der deutschen föderalistischen Landschaft nur geringe Aussicht auf Verwirklichung. Die Länder werden sich ihre Teilzuständigkeiten für den Multimediabereich wohl nicht nehmen lassen, auch nicht durch eine gemeinsame Länderanstalt. Die extensive Interpretation der rundfunkrechtlichen Zuständigkeiten zugunsten der Länder führt zu verfassungsrechtlichen Sperren hinsichtlich eines Zugriffs des Bundes auf Kernbereiche des Medienrechts. Man wird insofern mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten leben müssen und man wird hiermit auch leben können. Ein derart komplexes Rechtssystem wie das deutsche lässt sich nicht sozusagen in einem „bottom-up“-Verfahren neu schreiben. Ein ausländischer Investor, der in Deutschland Mediendienste anbieten möchte, kann mit einigermaßen kundigem Rat die erforderlichen Zuständigkeiten, Genehmigungs- oder Anmeldepflichten unschwer ermitteln. Telekommunikations- und Multimediarecht ist hinsichtlich erforderlicher Genehmigungserfordernisse und Zuständigkeiten kein Jedermannrecht, das auch durch Parallelwertungen der Laiensphäre zugänglich sein muss.

---

<sup>34</sup> Zu den Behördenzuständigkeiten nach § 18 MDStV siehe *Vesting*, in: Roßnagel (o. FN 30), § 18 MDStV, Rdnr. 22 ff., Stand Januar 2000.

<sup>35</sup> Jüngst *Thomas Fischl*, Die Wettbewerbsaufsicht im Medienbereich zwischen Entwicklung und Neuorientierung, Diss. 2001; weiterhin *Gounalakis*, NJW 1997, 2993 (2999).

<sup>36</sup> *Koenig*, Regulierungsoptionen für die Neuen Medien in Deutschland, Beilage zu MMR 12/1998, 12 ff.; *Ladeur*, ZUM 1997, 372 (382); *Holznapel*, ZUM 1999, 425 (435); *Koenig/Roeder*, K&R 1998, 417 ff.

### 3. Das richtige Regulierungskonzept

#### a) Materielle Regulierungsfragen

Mit der Frage der Gesetzgebungs- und Behördenzuständigkeiten ver- wandt, letztlich aber hiervon zu trennen ist das Problem, welches Regu- lierungskonzept für das Multimediarecht angemessen ist. Hinsichtlich des Sta- tus quo sind derzeit verschiedene Modelle anzutreffen. Im Telekommunika- tionsrecht finden sich typische wirtschaftsverwaltungsrechtliche Instrumente wie Anzeige- und Genehmigungspflichten (siehe §§ 4 und 6 ff. TKG), teil- weise angereichert um neue verwaltungsrechtliche Instrumentarien, etwa Versteigerungsverfahren (§ 11 TKG) oder sogenannte Price-Cap-Verfahren im Bereich der Entgeltregulierung (§ 4 TEntgV). Das Teledienstegesetz verzichtet völlig auf eigene Aufsichtsregelungen, der Mediendienstestaats- vertrag folgt letztlich ebenfalls einem herkömmlichen ordnungsrechtlichen Konzept und das Rundfunkrecht ist traditionell geprägt durch die staatliche Ausgestaltungsgesetzgebung zur Sicherung der Meinungsfreiheit.

Vor allem das regulatorische Konzept des Mediendienstestaatsvertrages ist teilweise heftig kritisiert worden.<sup>37</sup> Neue Technologien, effiziente Märkte und offene Netze könnten sich nicht ohne bereichsgerechte Regu- lierung entwickeln, derzeit überlasse der Gesetzgeber vieles einfach dem Zu- fall.<sup>38</sup> Diese Kritik ist allerdings kaum berechtigt. Die Schlaueit des Ge- setzgebers sollte nicht überschätzt werden. Es gibt derzeit kein taugliches Regulierungskonzept für das neu entstehende Multimediarecht. Jedenfalls ist das rundfunkrechtliche Regelungsmodell hierfür gänzlich ungeeignet. Es fußt letztlich auf einer Verfassungsrechtsprechung, die ihren Ausgangspunkt in der Frequenzknappheit der fünfziger Jahre hatte<sup>39</sup> und in der digitalen Welt letztlich nur deshalb überlebt, weil sich gewisse Sekundärannahmen verselbständigt haben und die kompetenzrechtlichen Eigeninteressen der Länder sowie die Schwerfälligkeit von Länderstaatsverträgen grundlegende Änderungen verhindern. Hinzu kommt eine die Interessen des öffentlich- rechtlichen Rundfunks überbetonende Verfassungsrechtsprechung.<sup>40</sup> Die Ge- setzgebung und damit auch die Regulierungsansätze im Multimediarecht haben deshalb notwendigerweise experimentellen Charakter. Gerade das In- ternet ist ein ungeeigneter Gegenstand zur Kontrolle öffentlicher Meinungs- bildung, wie dies aus dem Rundfunkrecht bisher bekannt ist. Bevor man insoweit die öffentlich-rechtlichen Zwangsjacken auspackt, kann erst ein- mal abgewartet werden, ob Zwangsjacken überhaupt nötig sind.

<sup>37</sup> Siehe *Vesting*, in: Roßnagel (o. FN 30), § 18 MDStV Rdnr. 51 f.

<sup>38</sup> *Vesting*, a. a. O.

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f.)

<sup>40</sup> Siehe BVerfGE 73, 118 (157); 74, 197 (324).

b) *Gesetzgeberische Versuche: § 5 TDG und § 5 MDStV*

Die Frage der Regulierung von Kommunikationsinhalten, die über das Internet verbreitet werden, ist nicht nur eine deutsche, sondern eine globale Frage. Der deutsche Gesetzgeber ist allerdings mutig vorangeschritten und hat Regelungen über die Verantwortlichkeit von Providern im Internet erlassen. Bedingt durch die unklare innerstaatliche Kompetenzordnung ist dies inhaltsgleich in § 5 TDG und § 5 MDStV zu finden.

Über beide Bestimmungen ist bereits intensiv diskutiert worden.<sup>41</sup> Zusammenfassen lassen sich die bisherigen Ergebnisse vielleicht in dem Satz, dass die Versuche der deutschen Gesetzgeber vorbildlos aber nicht in jeder Hinsicht vorbildhaft sind. Beide Bestimmungen sind doch eine gewisse Bestätigung der im Rahmen dieses Symposiums zu untersuchenden These, dass das Recht gegenüber der Technik an Verspätung leidet. Es ist zwar im Ansatz durchaus plausibel, dass nach § 5 TDG/MDStV unterschieden wird zwischen eigenen Inhalten (Abs. 1), fremden Inhalten (Abs. 2) und Zugangsvermittlung (Abs. 3). Damit sind aber letztlich nur grobe Orientierungen erreicht. Schon das Problem von Hyperlinks ist nur mit Schwierigkeiten lösbar.<sup>42</sup> Handelt es sich um eigene Inhalte oder um Zugangsvermittlung?<sup>43</sup> Es ist deshalb kaum zu erwarten, dass die rasante technische Entwicklung des Internets mit dieser Vorschrift angemessen bewältigt werden kann.

Weitere Kritikpunkte lassen sich hinzufügen. Fraglich ist vor allem, ob das System von § 5 TDG/MDStV in der Lage ist, die bezweckte Rechtsicherheit herbeizuführen. Die Erfahrungen mit dem CompuServe-Prozess sprechen dagegen, auch wenn es sich hierbei vielleicht um einen Ausrutscher der deutschen Justiz handelte.<sup>44</sup> Gleichwohl muss man große Beden-

---

<sup>41</sup> *Bergmann*, Die Haftung gem. § 5 TDG am Beispiel des News-Dienstes unter Berücksichtigung des EU-Richtlinienvorschlags über den elektronischen Geschäftsverkehr, 1999; *Lohse*, Verantwortung im Internet, Eine Untersuchung am Beispiel der Meinungsäußerung, 2000; *Martenczuk*, Die Haftung für Mediendienste zwischen Bundes- und Landesrecht, ZUM 1999, 104 ff.; *Sieber*, Die rechtliche Verantwortlichkeit im Internet, MMR-Beilage 2/1999; *Spindler*, Haftungsrechtliche Grundprobleme der neuen Medien, NJW 1997, 3193 ff.; *ders.*, Dogmatische Strukturen und Verantwortlichkeit der Diensteanbieter nach TDG und MDStV, MMR 1998, 639 ff.; *Waldenberger*, Teledienste, Mediendienste und die „Verantwortlichkeit“ ihrer Anbieter, MMR 1998, 124 ff.

<sup>42</sup> Vgl. *Manssen*, E § 5 in: Manssen (o. FN 16), Stand: April 1999; *Bettinger/Freytag*, CR 1998, 545 (546 ff.)

<sup>43</sup> Für Inhaltsverantwortlichkeit: *Bettinger/Freytag*, CR 1998, 545 (549); *Flehsig/Gabel*, CR 1998, 351 (354); *Sieber*, Beilage zu MMR 2/1999, 17; *Spindler*, NJW 1997, 3193 (3198); für Zugangsvermittlung: *Koch*, NJW-CoR 1998, 45 (48); *ders.*, Internet-Recht, Praxishandbuch mit dem neuen Medien- und Teledienstrecht, Checklisten und Musterverträgen, 1998, 228.

ken hegen, ob in der schnelllebigen Internetbranche mit der von § 5 TDG/MDStV vorgenommenen Dreiteilung der Verantwortlichkeiten sinnvoll umgegangen werden kann. Hier hätte sich in der Tat ein anderes Regulierungssystem angeboten, nämlich ein Modell regulierter Selbstregulierung.<sup>45</sup> Der Gesetzgeber hätte Sachverständigengremien schaffen können und sollen, die relativ kurzfristig Standards für Internetakteure aufstellen. Hierbei wäre die Internetindustrie mit zu beteiligen. Dort liegt der fachliche Sachverstand, irgendeine Form von „Rundem Tisch“ würde die Akzeptanz solcher Standards erhöhen bzw. sicherstellen. Auf solche Standards hätte gesetzgeberisch auch verwiesen werden können. Selbstregulierung und Regulierung könnten verbunden werden. Damit hätte man ein einigermaßen flexibles Instrument in der Hand gehabt, das auch sachadäquate Lösungen hätte erzielen können. Beim derzeitigen Stand der Gesetzgebung ist es vorprogrammiert, dass Auslegungsfragen im Hinblick auf § 5 TDG/MDStV intensiv Literatur und Rechtsprechung beschäftigen werden. Damit ist man weit von der angestrebten Rechtssicherheit entfernt.

### c) Weitere Überlegungsansätze

Als Resümee zu den bisherigen Überlegungen lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber im Bereich der Kontrolle von Internetinhalten möglichst wenig auf Regulierung und möglichst viel auf Selbstregulierung setzen sollte. Der Staat sollte insofern nur unterstützend und möglicherweise auch subsidiär wirken. Internetanbieter könnten sich zu einem „notice-and-takedown“-Verfahren verpflichten, und zwar sinnvollerweise gegenüber ihren Kunden.<sup>46</sup> Diesem Verfahren könnte insbesondere gegenüber jugendgefährdenden Inhalten eine effektive Rolle zukommen. Eltern könnten einen Service-Provider wählen, der einen effektiven Jugendschutz gewährleistet. Möglicherweise ist das entscheidende Werbeargument dann nicht mehr Boris Becker mit „Ich bin drin“, sondern seine Kinder mit „Ich komm’ nicht rein“.

Eine große Rolle wird zweifellos Internetfiltersystemen zukommen. Mit ihnen lässt sich sowohl die Nutzerautonomie als auch die Meinungsvielfalt im Internet sichern. Vor allem beim problematischen Jugendschutz sollte Providern vorgeschrieben werden, spezielle Filtersysteme zum Schutz vor

---

<sup>44</sup> Siehe AG München, Urt. v. 28.5.1998 – 8340 Ds 465 Js 173158/95 – NJW 1998, 2836 ff., LG München I Urt. v. 17.11.1999 – 20 Ns 465 Js 173158/95, NJW 2000, 1051 f., zur CompuServe-Entscheidung *Moritz*, CR 1998, 510 ff.; *Sieber*, MMR 1998, 438 ff.; *Kühne*, NJW 2000, 1003 f.

<sup>45</sup> Vgl. zu entsprechenden Vorschlägen *Christiansen*, MMR 2000, 423 ff.

<sup>46</sup> *Machill/Watermann*, Memorandum der Bertelsmann-Stiftung, Verantwortung im Internet, 1999, 31 f.

jugendgefährdenden Inhalten verbindlich anzubieten.<sup>47</sup> Das aus dem Rundfunkrecht bekannte Regulierungsschema, bestimmte Filme erst ab einer bestimmten Sendezeit zu erlauben, ist im Internet nicht ausreichend. Man wird auch von Eltern nicht verlangen können, die Surfaktivitäten ihrer Schützlinge ständig zu überwachen. Ein verbindliches Adult-Check-System wäre eine weitere adäquate Möglichkeit, um auf der einen Seite die Internetnutzung zu fördern, Kinder und Jugendliche aber von bestimmten Inhalten abzuhalten.<sup>48</sup> Eine nicht unerhebliche Rolle werden schließlich – ähnlich wie im Umweltrecht – Organisationspflichten der Anbieter spielen. Zu denken ist etwa an die Einrichtung von Hotlines zur Prüfung problematischer Netzinhalte.<sup>49</sup> Insbesondere muss das in § 5 TDG/MDStV bereits angelegte Merkmal der Zumutbarkeit näher konkretisiert werden, am besten durch die zunächst endogene Entwicklung in den Unternehmen.

## V. Fazit

Die mir gestellte Frage nach dem Maß an Regulierung bei Kommunikationstechniken und Kommunikationsinhalten lässt sich erwartungsgemäß nicht mit einer einheitlichen Formel beantworten. Bei Kommunikationstechniken ist das staatliche Regulierungsinstrumentarium mittlerweile hinreichend effektiv und auch hinreichend erprobt. Eigentlich geht es um die Regulierung des Kommunikationstechnikumfeldes. Sozialstaatliche Erwägungen führen zur Notwendigkeit der Universaldienstleistungen, die Kommunizierbarkeit der Netze untereinander muss sichergestellt werden und in einem markt- und technikorientierten Umfeld muss die Innovationskraft der Kommunikationsbranche gewährleistet werden.

Bei den Kommunikationsinhalten müssen die Erwartungen an den Gesetzgeber zurückgeschraubt werden. Falsch wäre es zu meinen, man könnte mit fertigen Konzepten in perfektionistischer Manier eine Inhaltsregulierung des Internets sicherstellen.<sup>50</sup> Derzeit ist die Entwicklung noch in einem Maße dynamisch, dass gesetzgeberische Versuche Versuche bleiben müssen.

---

<sup>47</sup> Zur Bereitstellung von Filtersoftware wurden in Frankreich die Internet-Provider durch Art. 43 – I des Gesetzes 86-1067 vom 30.9.1986 eingefügt durch das Telekommunikationsgesetz vom 26.7.1996 verpflichtet; *Sieber*, ZUM 1999, 196, 205 ff.; *Holznapel*, Multimedia zwischen Regulierung und Freiheit, ZUM 1999, 425 (434).

<sup>48</sup> *Machill/Watermann*, Memorandum der Bertelsmann-Stiftung, Verantwortung im Internet, 1999, S. 50.

<sup>49</sup> *Sieber*, ZUM 1999, 196 (209); siehe z.B. Initiative „Netz gegen Kinderporno“: [http://www.heise.de/ct/Netz\\_gegen\\_Kinderporno](http://www.heise.de/ct/Netz_gegen_Kinderporno).

<sup>50</sup> Vgl. auch das Fazit von *Gemann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000, S. 688 ff.

Andererseits wäre es auch falsch, vor den aktuellen technischen Entwicklungen zu kapitulieren. Das Umweltrecht gibt insofern ein gutes Beispiel. Auch komplexe unübersichtliche und eine Vielzahl von Materien betreffende Entwicklungen lassen sich rechtlich strukturieren und in geordnete Bahnen lenken. Die richtigen Regelungsinstrumentarien müssen entwickelt werden, aber sie lassen sich auch entwickeln.