

STEFAN ENGELS / WOLFGANG SCHULZ

# **DAS NEUE RECHT DER KOMMUNIKATION UND DER MEDIEN**

Ein Kurzüberblick über die Novellierungen 1996 und 1997  
(Regelungen des Telekommunikationsgesetzes, des Informations- und  
Kommunikationsdienste-Gesetzes, des Mediendienste-  
Staatsvertrages und des  
Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrages)

Dezember 1997

### **Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 1**

Engel, S.; Schulz, W.: Das neue Recht der Kommunikation und der Medien,  
Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut 1998

ISSN 1435-9413

ISBN 3-87296-085-7

Schutzgebühr: DM 10,-

Die Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts finden sich zum Download auf  
der Website des Instituts unter der Adresse

[www.rrz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/](http://www.rrz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/)

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg

Verlag

Heimhuder Str. 21

20148 Hamburg

Tel.: 040/45 02 17-12

Fax: 040/45 02 17-77

E-mail: [hbi@mail.hbi.uni-hamburg.de](mailto:hbi@mail.hbi.uni-hamburg.de)

## **INHALT**

<b>EINLEITUNG</b>	2
<b>A. LIBERALISIERUNG DER TELEKOMMUNIKATION</b>	3
I. Anstoß aus Brüssel	3
II. Die Postreformen	4
III. Das neue Telekommunikationsgesetz	5
1. Überblick	5
2. Anzeige- oder lizenzpflichtige Telekommunikationsdienstleistungen	6
3. Lizenzerteilung und Lizenzierungsverfahren	8
4. Regulierung zur Daseinsvorsorge	9
a) Universaldienstleistungen	9
b) Kundenschutz	11
c) Fernmeldegeheimnis und Datenschutz	11
5. Regulierung zur Gewährleistung von Wettbewerb	11
a) Entgeltregulierung	12
b) Offener Netzzugang und Zusammenschaltung	12
c) Benutzung öffentlicher Wege	12
d) Numerierung	13
6. Frequenzordnung	13
7. Regulierungsbehörde	14
<b>B. NEUE RECHTSGRUNDLAGEN FÜR ONLINE-KOMMUNIKATION</b>	14
I. Das Ringen um eine Rahmenordnung für Online-Dienste	15
II. Der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder	15
III. Das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz des Bundes	18
<b>C. DAS RUNDFUNKRECHT UNTER DEM EXPANSIONSDRUCK DER VERANSTALTER</b>	21
I. Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	21
1. Neue Programmangebote	21
2. Finanzbedarf	22
II. Vorschriften für den privaten Rundfunk	23
1. Rundfunkdienste	23
2. Verfahrensrecht	23
3. Transparenz	24
4. Abwehr vorherrschender Meinungsmacht	24
5. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich	27
6. Vielfaltssicherung	27
III. Die Regelungen im übrigen	28
<b>LITERATUR</b>	29



## EINLEITUNG

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben neben einem technischen auch einen wirtschaftlichen Wandel ausgelöst, der - so sieht es im Augenblick aus - das endgültige Ende des Industriezeitalters und den Beginn eines Kommunikations- und Medienzeitalters einläutet. In der sich entwickelnden Kommunikations- und Mediengesellschaft - auch kurz Informationsgesellschaft genannt - wird die Ressource Information in ihrer Gewinnung und ihrer Verteilung die maßgebliche Rolle spielen. Ausgelöst wurde dieser Wandel nicht allein vom erheblichen technischen Fortschritt, sondern insbesondere auch von einem außergewöhnlichen wirtschaftlichen Nachfrageanstieg. In technischer Hinsicht stellen bekanntlich die Erzeugung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen jeglicher Art in digitaler Form, die Online-Übertragung großer Datenmengen durch Hochleistungsnetze, die Kompression digitaler Signale mit dem Ziel einer optimalen Nutzung von Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung von benutzerfreundlichen Mensch-Maschine-Schnittstellen kaum noch ernst zu nehmende Hürden dar. Aber gerade die informationstechnisch bedingte Verkürzung von Entwicklungs-, Produktions- und Distributionszyklen entscheidet immer häufiger über den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen. Information ist damit ein wichtiger Produktionsfaktor geworden. Dies hat zu dem beschriebenen Nachfrageschub in den Bereichen Dienste, Endgeräte und Medien geführt. Folglich gehört die Informationswirtschaft - dazu werden die Unternehmen, die Informationsinhalte erstellen, Informationsübermittlung betreiben sowie Informationen verarbeiten, gezählt - wohl zu den am stärksten wachsenden Wirtschaftsbereichen. Auf dem Weltmarkt für informationswirtschaftliche Produkte und Dienstleistungen wurden 1993 schätzungsweise fast 3,3 Billionen DM Umsatz gemacht. Prognostiziert werden für die Zukunft in den einzelnen Marktsegmenten der Informationswirtschaft z.T. jährliche Wachstumsraten von 7 - 15 %. Damit ist die Informationswirtschaft nach der Tourismusbranche derzeit bereits der weltweit größte Wirtschaftszweig (Angaben aus BMWI 1996: 15 ff.).

Angesichts dieses Befundes, insbesondere des enormen Wachstumspotentials, hat sich allenthalben die Überzeugung durchgesetzt, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kommunikation und Medien dringend einer adäquaten Fortentwicklung bedürfen (zu den Regelungsstrukturen im Informationszeitalter vgl. Ebsen 1997: 1039 ff.; Trute 1998 und Depenhauer 1997: 669 ff.). Drei Kernbereiche, in denen nun die ersten Ergebnisse dieser Fortentwicklung vorliegen, lassen sich ausmachen und werden im folgenden vorgestellt.

- Die Grundlage für die Informationsgesellschaft soll die Liberalisierung der Telekommunikation bilden, die mit Inkrafttreten des Telekommunikationsgesetzes am 1. August 1996 (TKG) und der Aufhebung des Telefonmonopols am 1. Januar 1998 ihren endgültigen Abschluß gefunden hat (dazu A.).
- Ferner wurden ein Multimedia-Gesetz des Bundes sowie ein Mediendienste-Staatsvertrag der Länder verabschiedet. Dort sind die rechtlichen Rahmenbedin-

gungen für neue Informations- und Kommunikationsdienste zu finden, die wegen der Vermischung von individual- und massenkommunikativen Elementen dringend notwendig geworden waren (B.).

- Schließlich ist es den Ländern gelungen, das Konzentrationsrecht des privaten Rundfunks grundlegend zu modifizieren und die Entwicklungsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fortzuschreiben (C.).

Damit ist das Fundament für eine neue Ordnung der Kommunikation und der Medien gelegt.

## **A. LIBERALISIERUNG DER TELEKOMMUNIKATION**

Aufgrund der eben in groben Zügen beschriebenen technisch-wirtschaftlichen Entwicklung hoffen viele, daß der Bereich der Informationsübermittlung - also der Telekommunikationsnetze und -dienstleistungen - zur Schlüsselindustrie für die deutsche Volkswirtschaft wird, also mittelfristig selbst der Automobilindustrie den Rang ablaufen könnte. Eine Entwicklung, die sich bereits im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ablesen läßt.

Einmal abgesehen von derartigen euphorischen Prognosen ist mittlerweile anerkannt, daß Monopole im Bereich der Telekommunikation obsolet geworden sind. Kommunikationsnetze und -infrastrukturen stehen nämlich prinzipiell in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Eine staatliche Vorsorge, wie sie noch vor wenigen Jahren von der Deutschen Bundespost geleistet wurde, ist daher kaum mehr zu rechtfertigen. Zumal gefürchtet wird, daß Monopole vorhandene Innovations- und Wachstumspotentiale hemmen könnten (vgl. zu verschiedenen Regulierungsansätzen Gramlich 1993: 51 ff.; zur Innovationsförderung im Telekommunikationsrecht vgl. Vesting 1998). Wann dieser Wirtschaftsbereich dem Wettbewerb überantwortet werden würde, war letztlich nur noch eine Frage der Zeit.

### **I. Anstoß aus Brüssel**

Der Anstoß für die Liberalisierung von Telekommunikationsnetzen und -dienstleistungen mußte trotzdem erst aus Brüssel kommen. Bereits 1984 hatte der Rat der Europäischen Gemeinschaft mit einer Empfehlung die Öffnung der Fernmeldemärkte angestoßen. Ein entsprechendes Grünbuch der Kommission folgte 1987 (vgl. Kommission 1987 und später zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur Kommission 1994). Die Pflicht der Mitgliedsstaaten zur Beseitigung der Monopole für Endgeräte und zur Trennung hoheitlicher und unternehmerischer Funktionen der Fern-

meldeorganisationen und anderes wurden dann in der Endgeräte Richtlinie niedergelegt und im Hinblick auf die Anforderungen an Endeinrichtungen durch eine weitere Richtlinie ergänzt. Die Diensterichtlinie verpflichtete zur Aufhebung der nationalen Monopole für Telekommunikationsdienstleistungen, ferner forderte die Richtlinie zur Rechtsangleichung im Hinblick auf den offenen Netzzugang ("open network provision (ONP)"-Richtlinie), die sich zur magna charta des Telekommunikationsrechts der Zukunft entwickeln sollte (zusammenfassend und mit Hinweisen zu den Fundstellen der jeweiligen Richtlinien, Hoffmann-Riem, 1995: Rn. 40 f.)

## **II. Die Postreformen**

Angestoßen durch diese europäischen Vorgaben hat sich die Liberalisierung der Telekommunikation in der Bundesrepublik in drei Phasen vollzogen (vgl. auch Hoffmann-Riem 1995: Rn. 63 ff.). Rückblickend betrachtet, ist es doch beeindruckend, welchen gewaltigen Umbruch dieser Bereich seit etwa Anfang der 90er Jahre genommen hat.

Mit der Postreform I im Jahre 1989 wurden hoheitliche und unternehmerische Aufgaben der Deutschen Bundespost getrennt, so daß seitdem die Rechtsbeziehungen zu den Kunden privatrechtlich ausgestaltet sind. Die Deutsche Bundespost wurde zwar in drei öffentliche Unternehmen untergliedert (Post, Telekom und Postbank), sie blieb aber Gegenstand bundeseigener Verwaltung und so unter umfassendem politischen Einfluß. Da die hoheitlichen Aufgaben nunmehr vom Bundesminister für Post und Telekommunikation (BMPT) wahrgenommen wurden, konnten sich die drei Unternehmen der Deutschen Bundespost unternehmerisch betätigen. Sie haben diese Chance wahrgenommen und eine Reihe von Eigen- und Tochtergesellschaften gebildet bzw. Anteile an anderen Unternehmen erworben (z.B. Anteile an dem luxemburgischen Satellitenbetreiber SES/Astra). Gleichzeitig wurden die Telekommunikationsmärkte partiell geöffnet. Entsprechend den europarechtlichen Vorgaben wurde das Endgeräte monopol aufgehoben und den deutschen Verbrauchern damit ermöglicht, moderne Telefone, Fax-Geräte und Anrufbeantworter zu erwerben, solange diese nur eine fernmelderechtliche Zulassung haben. Im Übermittlungsbereich wurden die Telekommunikationsdienste mit Ausnahme des Sprachtelefondienstes sowie des Mobil- und Satellitenfunks liberalisiert (vgl. zur Postreform I: Gramlich 1997: 611 ff.; Roßnagel / Wedde 1988: 562 ff.; Ladeur 1991: 177 ff.).

Zur Durchführung der Postreform II im Jahre 1994 bedurfte es zunächst der Änderung des Grundgesetzes. Die Bundespost verschwand als Gegenstand der bundeseigenen Verwaltung aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG. Neue Heimat der Regelungen für die Post- und Telekommunikationsverwaltung ist jetzt Art. 87 f) GG. Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation werden nunmehr als privatwirtschaftliche Tätigkeiten eingeordnet und können von den aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen, aber auch durch andere private Anbieter erbracht werden. Art. 87f) GG verpflichtet den Bund allein zur Sicherstellung einer

"flächendeckend angemessenen und ausreichenden" Versorgung mit Dienstleistungen (vgl. dazu auch Eifert 1998). Damit wurde der Weg frei für eine organisatorische Ver selbständigung der Postunternehmen, die jetzt in privatrechtliche Aktiengesellschaften umgewandelt werden konnten. Die Rechte und Pflichten des Bundes als Aktionär der drei Gesellschaften nimmt seitdem die neue eingerichtete "Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost" als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts wahr. Die Sprach- und Leitungsmonopolrechte wurden auf die Deutsche Telekom AG ("Telekom") übertragen, entsprechend den europarechtlichen Vorgaben jedoch befristet bis zum 31.12.1997 (zur Postreform II vgl. Gramlich 1997: 621 ff.; Berger 1996: 36 ff.; Gramlich 1994: 2785 ff.; Rottmann 1994: 193 ff.; Müller-Using 1995: 46 f.; Scherer 1994: 418 ff. und - im Vorfeld - Scherer 1993: 261 ff. sowie Scholz / Aulehner 1993: 221 ff.).

Dann nämlich sollte die dritte Phase der Liberalisierung der Telekommunikation beginnen. Mit der Verabschiedung des TKG hat der Gesetzgeber die Vorgaben teilweise vorzeitig erreicht. Bereits jetzt sind einzelne Telekommunikationsinfrastrukturen liberalisiert. Kabelfernsehnetze dürfen z.B. für die Erbringung sämtlicher Telekommunikationsdienste genutzt werden und mit anderen öffentlichen Telekommunikationsnetzen zusammengeschaltet werden. Ferner ist es jetzt den Betreibern von Mobilfunknetzen erlaubt, eigene Übertragungswege zur Verknüpfung ihrer Mobilfunksysteme zu errichten. Mit dem TKG wurden die letzten noch nicht umgesetzten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben teils mit sofortiger Wirkung, teils mit Wirkung ab 1. Januar 1998 umgesetzt. Das Übertragungswegemonopol der Telekom hat am 1. August 1996 geendet, dem Tag nach der Verkündung des Telekommunikationsgesetzes, das Sprachtelefonienstmonopol endet am 1. Januar 1998.

### **III. Das neue Telekommunikationsgesetz**

Die Bedeutung dieses Gesetzes sollte von keiner Branche, die auch nur im entferntesten mit Information zu tun hat, unterschätzt werden. In ihm finden sich nunmehr die wesentlichen Rechtsgrundlagen für den gesamten Telekommunikationssektor. Insofern ist es geboten, das Telekommunikationsgesetz etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Zwei Zielsetzungen bestimmen das gesamte Gesetz. So soll einerseits umfassender Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation eingeführt und sichergestellt (§§ 1, 2 Abs. 2 Nr. 2) werden. Andererseits sollen flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleistet werden ("Daseinsvorsorge", §§ 1, 2 Abs. 2 Nr. 3). Daneben werden Regelungen für eine effiziente und störungsfreie Frequenzordnung festgelegt (§§ 1, 2, Abs. 2 Nr. 5). Der Gesetzgeber wollte also den durch ein Staatsunternehmen bislang monopolisierten Markt dem chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb öffnen, ohne die Daseinsvorsorge zu vernachlässigen (Standardversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen) und ohne ein Chaos im Frequenzbereich zu



verursachen. Die Regelungen, mit denen er dieses umzusetzen sucht, werden im folgenden vorgestellt.

## 1. Überblick

Das TKG besteht aus 13 Teilen und insgesamt 100 Paragraphen (zum folgenden vgl. insb. die Überblicksbeiträge von Kemmler 1996: 322 ff.; Scherer 1996: 2953 ff.; Börsen 1996b: 321 ff.; Hiltl / Großmann 1996: 169 ff. und Gramlich 1997: 629 ff.). Es gilt für den gesamten Bereich der Telekommunikation und führt zu einer Konzentration der bislang sehr verstreut geregelten Vorgaben. Im ersten Teil (§§ 1 bis 5) finden sich die allgemeinen Vorschriften und insbesondere alle wichtigen Begriffsbestimmungen in § 3. Der zweite Teil (§§ 6 bis 22) enthält die Grundregeln für die Regulierung von Telekommunikationsdienstleistungen im lizenzpflichtigen Bereich sowie die Rechtspflichten zur Erbringung von Universaldienstleistungen bzw. zur Zahlung von Universaldienstleistungsabgaben. Der dritte Teil des Gesetzes (§§ 23 bis 32) bestimmt die Vorgaben zur Entgeltregulierung. Im vierten Teil (§§ 33 bis 39) geht es um die Vorgaben für offenen Netzzugang und Zusammenschaltungen. Im fünften Teil (§§ 40 bis 42) befinden sich die Kundenschutzvorschriften. Die Teile sechs und sieben (§§ 43 bis 49) enthalten die Grundregeln für die staatliche Verwaltung zweier knapper Ressourcen, nämlich der für die Nutzer, die Betreiber von Telekommunikationsnetzen und die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen zur Verfügung stehende Nummernraum sowie der Vorrat an Frequenzen für funktechnische Anwendungen in Telekommunikationssektoren. Der achte Teil (§§ 50 bis 58) beschäftigt sich mit der Benutzung der Verkehrswege für die öffentlichen Zwecken dienenden Telekommunikationslinien. Der neunte Teil regelt die Zulassung, das in Verkehr bringen, die Einhaltung bestimmter grundlegender Anforderungen und die Anschaltung von Endeinrichtungen an öffentliche Telekommunikationsnetze sowie die Benutzung von Sendeanlagen. Im zehnten Teil des Gesetzes befinden sich die Vorgaben für die Errichtung und Binnenorganisation der Regulierungsbehörde. Damit auch die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses sowie die Gewährleistung des Datenschutzes, aber auch die Bestimmungen zur Netzsicherheit und zur technischen Umsetzung von Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation nicht zu kurz kommen, finden sich im elften Teil des Gesetzes entsprechende Regelungen. Den Abschluß mit den Teilen zwölf und dreizehn bilden die Straf- und Bußgeldvorschriften sowie die Übergangs- und Schlußvorschriften.

## 2. Anzeige- oder lizenzpflichtige Telekommunikationsdienstleistungen

Den für Anbieter und Nutzer wichtigsten Abschnitt des Gesetzes bilden die Regelungen zur Anzeige- bzw. Lizenzpflicht von Telekommunikationsdienstleistungen. Danach werden eine Vielzahl von Unternehmen, die in irgendeiner Form eigene Telekommunikationseinrichtungen oder -dienste nutzen oder sogar anbieten, ihre Tätigkeit der Aufsichtsbehörde zumindest mitteilen müssen. Telekommunikationsendgeräte dürfen wie bisher, soweit sie den Vorschriften des TKG und der Telekommunikationszulassungsverordnung entsprechen ("CE-Kennzeichnung"), in den Verkehr gebracht und bestimm-

mungsgemäß benutzt werden (§§ 59 ff. übernimmt die entsprechenden Regelungen des Fernmeldeanlagengesetzes). Für Lizenzerteilung und Marktregulierung wurde zum 1.1.1998 eine neue Regulierungsbehörde errichtet (zu dieser ausführlich unter 7.). Vorher nahm das BMPT deren Aufgabe wahr (§ 98).

Um Mißbrauch und Umgehungen zu vermeiden und eine Grundlage für die erforderliche Marktbeobachtung zu schaffen, hat der Gesetzgeber den anzeigepflichtigen Bereich weit gezogen. Wer Telekommunikationsdienstleistungen erbringt, hat die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebes innerhalb eines Monats bei der Regulierungsbehörde bzw. im Augenblick beim BMPT schriftlich anzuzeigen. Telekommunikationsdienstleistungen i.S.d. Gesetzes sind gewerbliche Angebote von Telekommunikation einschließlich des Angebots von Übertragungswegen für Dritte (§ 3 Nr. 18). Da Telekommunikation i.S.d. Gesetzes als der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art in der Form von Zeichen, Sprache, Bildern oder Tönen mittels Telekommunikationsanlagen (§ 3 Nr. 16) zu verstehen ist (und daher regelmäßig auch alle sogenannten Mehrwert-Dienste, z.B. Mailboxen, Internet-Dienste o.ä., dazu zählen), werden sich im Kriterium des gewerblichen Anbietens für Dritte die entscheidenden Anhaltspunkte zur Abgrenzung finden lassen. Unter Gewerbe wird im allgemeinen jede erlaubte, selbständige, auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit mit einer gewissen Dauerhaftigkeit verstanden (vgl. Jarass / Pieroth 1997: Art. 74 Rn. 25). Nur nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete bzw. rein unternehmensinterne Angebote werden daher nicht anzeigepflichtig sein. Nehmen die Anbieter die Regelung also ernst und dazu ist - wegen der Bußgeldandrohung - allen kommerziellen Anbietern zu raten, wird die Regulierungsbehörde mit Anzeigen überschwemmt werden.

Eine Lizenzpflicht sieht das Gesetz dagegen nur für diejenigen Telekommunikationsdienstleistungen vor, die bislang Gegenstand des Netz- und Telefondienstmonopols - einschließlich der Mobilfunk- und Satellitenkommunikation - waren. Grundsätzlich zählt das Betreiben von Übertragungswegen sowie der Sprachtelefondienst damit zum lizenzpflichtigen Bereich. Das Gesetz kennt jedoch für das Betreiben von Übertragungswegen vier wichtige Ausnahmen.

- a) Nicht lizenzpflichtig ist das Betreiben von sogenannten Grundstücksanlagen. Grundstück im telekommunikationsrechtlichen Sinn ist sowohl ein im Grundbuch als selbständiges Grundstück eingetragener Teil der Erdoberfläche als auch ein Teil der Erdoberfläche, der durch die Art seiner wirtschaftlichen Verwendung oder nach seiner äußeren Erscheinung eine Einheit bildet (§ 3 Nr. 5). Damit ist die lizenzfreie Errichtung von Übertragungswegen z.B. auf Flughäfen oder in Industrie- und Gewerbeparks möglich.
- b) Ebenfalls nicht lizenzpflichtig ist das Betreiben von Übertragungswegen für eigene Zwecke oder für sonstige Nutzungen, die nicht Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit sind, wie z.B. die Nutzung von Übertragungswegen für geschlossene Benutzergruppen. Dazu werden regelmäßig alle internen Mail-Systeme zählen, die zur Verbesserung der internen Unternehmens-

kommunikation eingerichtet werden. Zu beachten ist jedoch, daß, sobald Übertragungswege von Dritten genutzt werden, vermutet wird, daß eine Telekommunikationsdienstleistung für die Öffentlichkeit erbracht wird (§ 6 Abs. 2).

- c) Ferner betreibt Übertragungswege nur, wer die rechtliche und tatsächliche Kontrolle ("Funktionsherrschaft") über die Gesamtheit der Funktionen ausübt, die zur Realisierung der Informationsübertragung auf Übertragungswegen unabdingbar erbracht werden müssen (§ 3 Nr. 1). Mit der Anknüpfung an rechtliche und technische Parameter hat das TKG erreicht, daß Eigentümer von Übertragungswegen nicht unbedingt auch Betreiber i.S.d. Gesetzes sein müssen. Vielmehr haben die Marktteilnehmer breite Gestaltungsspielräume zur Verlagerung der Lizenzpflicht. Insbesondere durch entsprechende Betreiberverträge kann die Lizenzpflicht mit der vollständigen oder teilweisen Ausgliederung der Erbringung technischer Funktionen übertragen werden. Dies ist insbesondere für Städte und Gemeinden interessant, die ihre behördeninternen Netze zumindest teilweise kommerzialisieren wollen, ohne selbst Lizenznehmer zu werden.
- d) Zwar ist lizenzpflichtig jeder, der Sprachtelefondienst auch auf der Basis selbstbetriebener Telekommunikationsnetze anbietet. Ausgenommen werden aber auch hier nicht für die Öffentlichkeit, sondern für geschlossene Benutzergruppen erbrachte Sprachtelefondienste (vgl. § 3 Nr. 15). Wegen der Übereinstimmung mit der Diensterichtlinie der Kommission wird man zur Abgrenzung auf die Grundsätze zurückgreifen können, die in der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission zur Diensterichtlinie entwickelt worden sind. Rein unternehmensinterne Telefonanlagen werden danach nicht lizenzpflichtig sein.

Das Gesetz kennt vier Lizenzklassen (§ 6 Abs. 2). Lizenzklasse 1 ist die "Mobilfunklizenz", Lizenzklasse 2 die "Satellitenfunklizenz", Lizenzklasse 3 umfaßt die sonstigen Übertragungswegelizenzen und Lizenzklasse 4 die Lizenzen für Sprachtelefondienste auf der Basis selbstbetriebener Telekommunikationsnetze.

### 3. Lizenzerteilung und Lizenzierungsverfahren

Die Lizenzen werden auf Antrag von der Regulierungsbehörde bzw. bis zu deren Errichtung vom BMPT erteilt (§ 8 Abs. 1 S. 1). Der Inhalt der Lizenz wird durch den Antragsteller bestimmt. Grundsätzlich besteht im "einfachen Antragsverfahren" auf die Lizenzerteilung sogar ein Rechtsanspruch. Eine beantragte Lizenz kann nur versagt werden, wenn entweder die Regulierungsbehörde über keine nutzbaren Frequenzen verfügt, die dem Antragsteller, der Funkverbindungen betreiben möchte, zugeteilt werden könnten, oder wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller nicht die für die Ausübung der beantragten Lizenzrechte erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde besitzt oder durch die Lizenzerteilung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet würde. Die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen von Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde sind in § 8 Abs. 3 Satz 2 konkretisiert worden. In einer Verwaltungsvorschrift zur Beantragung von Lizenzen zum Betreiben

von Übertragungswegen hat das BMPT Verfahrenshinweise für die Antragstellung veröffentlicht und spezifiziert, welche Angaben der Lizenzantrag enthalten muß.

Stehen jedoch für eine Lizenzerteilung nach Angabe des Frequenznutzungsplans nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen zur Verfügung, weicht das Gesetz von dem bislang beschriebenen einfachen Antragsverfahren ab. Zunächst muß die Regulierungsbehörde die Anzahl der Lizenzen beschränken, wenn die beschriebene Situation vorliegt. Nach Veröffentlichung dieser Entscheidung hat die Regulierungsbehörde gemäß § 11 die Wahl zwischen der Durchführung eines Versteigerungsverfahrens oder eines Ausschreibungsverfahrens. Grundsätzlich ist die Regulierungsbehörde aber verpflichtet, die Versteigerung zu wählen, es sei denn, dieses Verfahren ist zur Erreichung der gesetzlichen Zielsetzungen (s.o.) nicht geeignet (vgl. dazu auch Grezeszick 1997: 878 ff.). Nach Ansicht des Gesetzgebers ist nämlich das Versteigerungsverfahren grundsätzlich zweckmäßig, die Effizienz der Frequenznutzung zu optimieren. Funkfrequenzen werden meistbietend unter mehreren Bietern versteigert, die bestimmte fachliche und sachliche Mindestvoraussetzungen erfüllen. Ansonsten kommt es zu einer öffentlichen Ausschreibung. Die Lizenzen können mit den üblichen Nebenbestimmungen versehen werden, insbesondere ist auch eine Befristung zulässig. Bei der Erteilung der Lizenz wird in jedem Fall eine Lizenzgebühr erhoben (vgl. allgemein zur Lizenzierung im Bereich der Telekommunikation Spoerr / Deutsch 1997: 300 ff.).

#### 4. Regulierung zur Daseinsvorsorge

Der für die Nutzer wohl wichtigste Bereich ist die Daseinsvorsorge. Hier entscheidet sich, ob, welche und zu welchen Bedingungen Telekommunikationsdienstleistungen in Zukunft zur Verfügung stehen.

##### *a) Universaldienstleistungen*

Das in der Vergangenheit durch die Gewährung von Monopolrechten an staatliche Telekommunikationsunternehmen erreichte Gemeinwohlziel der Telekommunikationspolitik, Telekommunikationsdienste für jedermann zu erschwinglichen Preisen bereitzustellen, wird nunmehr durch neue Regulierungsmechanismen verfolgt. Das von Art. 87f Abs. 1 GG vorgegebene Regelungsziel ist die gesetzliche Gewährleistung von Dienstleistungen der Telekommunikation, die verfassungsrechtlich durch ihre Reichweite ("flächendeckend"), ihre Qualität ("angemessene" Beschaffenheit) und ihre Quantität ("ausreichende" Mengen) gekennzeichnet ist (vgl. umfassend zur Gewährleistung Eifert 1998). Aufgrund der besonderen Bedeutung der öffentlichen und der privaten Kommunikation für den Bestand einer demokratischen Gesellschaft einerseits und für die Persönlichkeitsentfaltung des Individuums andererseits wird es sich bei den verfassungsrechtlich zu gewährleistenden Dienstleistungen weder um eine Mindest- noch um eine Maximalversorgung handeln können. Vielmehr wird es dabei um eine Standardversorgung gehen müssen, zu der alle diejenigen Dienste zählen, die zum jeweils entscheidungsrelevanten Zeitpunkt aufgrund der gegebenen technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten gesellschaftlich als notwendig erachtet werden, um an öffentlichen und

privaten Kommunikationsräumen teilhaben zu können. Der Begriff des Universaldienstes ist verfassungsrechtlich daher dynamisch zu verstehen; es ist der Gesellschaft und ihren Bedürfnissen zukunfts offen anzupassen (zu den Regelungen der Universaldienstleistungen im TKG vgl. auch die Beiträge von Börnsen 1996a: 223 ff.; Kubicek 1997: 1 ff.; Schütz / Cornils 1997: 1146 ff.).

Das TKG knüpft mit seiner Zweckbestimmung an den Gewährleistungsauftrag des Art. 87f Abs. 1 GG ausdrücklich an. In § 17 Abs. 1 wird diese Zwecksetzung allerdings nur teilweise wieder aufgegriffen. Universaldienstleistungen werden dort definiert als ein "Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu dem alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen". Trotz dieser unglücklichen gesetzlichen Eingrenzung wird man aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben diese Definition extensiv im genannten Sinne auszulegen haben. Das bestätigt neben den Gesetzmaterialien im übrigen das Gesetz selbst, welches verlangt, daß die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen der genannten Art "für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden" sein muß, bevor sie als Universaldienstleistungen festgelegt werden können (§§ 17 Abs. 1 S. 2 und 3). In der Universaldienstleistungsverordnung (BGBl. I Nr. 7 vom 7. Februar 1997) ist dementsprechend vorgesehen, daß zu den Universaldienstleistungen neben dem Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen auch damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Dienstleistungen (Auskunftsdienst, Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen, Bereitstellen öffentlicher Telefonstellen, Notrufmöglichkeiten in öffentlichen Telefonstellen) sowie die Bereitstellung bestimmter Arten von Mietleitungen gehören.

Das Gesetz geht im Grundsatz davon aus, daß die Universaldienstleistungen auf wettbewerblicher Grundlage ausreichend und angemessen erbracht werden. Erst wenn dies nicht der Fall sein sollte, greift ein im Gesetz vorgesehenes, mehrstufiges System von Dienstleistungs- und Geldleistungsverpflichtungen (dazu im einzelnen Scherer 1996: 2958 ff.). Es entsteht dann die Rechtspflicht jedes Lizenznehmers, der auf dem jeweiligen sachlich relevanten Markt der betreffenden Telekommunikationsdienstleistungen tätig ist und einen Marktanteil von mindestens 4 % hat, dazu beizutragen, daß die Universaldienstleistung erbracht werden kann (§§ 18 ff.). Hat die Regulierungsbehörde festgestellt, daß eine Universaldienstleistung auf einem bestimmten sachlich und räumlich abgegrenzten Markt nicht ausreichend erbracht wird oder jedenfalls die Besorgnis unzulänglicher Versorgung besteht, kann sich binnen eines Monats ein Unternehmen bereit erklären, die betreffende Universaldienstleistung ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich zu erbringen. Ist dieses nicht der Fall, kann die Regulierungsbehörde einem oder mehreren marktbeherrschenden Unternehmen die Erbringung der Universaldienstleistung auferlegen. Den verpflichteten Unternehmen steht dann ein finanzieller Ausgleichsanspruch zu, sofern sie nachweisen können, daß die langfristigen zusätzlichen Kosten der effizienten Bereitstellung der Universaldienstleistung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals deren Erträge überschreitet (§ 19). Dieser finanzielle Ausgleich wird aus einem Universaldienstleistungsfonds vorfinanziert, zu dem alle Lizenznehmer beizutragen haben, die "auf dem jeweils sachlich

relevanten Markt der betreffenden lizenzpflichtigen Telekommunikationsdienstleistung tätig sind und einen Teil von mindestens vier von hundert des Gesamtumsatzes dieses Marktes" im Geltungsbereich des TKG auf sich vereinigen (§ 20 Abs. 1; allgemein zur Finanzierung durch Infrastrukturfonds Gramlich 1995: 189 ff.).

#### *b) Kundenschutz*

Die Rechtsstellung der Nutzer wird mit dem TKG durch die Gewährung von zivilrechtlichem Rechtsschutz erheblich verbessert. Soweit Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit vorsätzlich oder fahrlässig gegen Regelungen des Gesetzes, gegen eine aufgrund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung oder gegen eine aufgrund dieses Gesetzes in der Lizenz festgelegte Verpflichtung oder eine Anordnung der Regelungsbehörde verstoßen und die entsprechende Vorschrift oder Verpflichtung auch den Schutz des Nutzers bezweckt, ist dieser zum Ersatz des aus dem Verstoß entstandenen Schadens verpflichtet (§ 40). Ferner hat der Nutzer bei derartigen Rechtsverletzungen auch Unterlassungsansprüche.

Schließlich wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung, Einzelheiten des Kundenschlutzes festzulegen (§ 41, "Telekommunikations-Kundenschutzverordnung"). Sie hat auf diese Weise sehr weitgehende Möglichkeiten, das öffentliche Angebot von Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit zu regulieren; von dieser Möglichkeit wurde mit Erlaß einer Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV; BGBl I Nr. 83 v. 18.12.97, S. 2910) bereits Gebrauch gemacht.

#### *c) Fernmeldegeheimnis und Datenschutz*

Aufgrund der rechtlichen Situation, daß zur Wahrung des Fernmeldegeheimnisses im Sinne des Art. 10 GG in erster Linie nur staatliche Institutionen verpflichtet sind, hat der Gesetzgeber in § 85 alle zur Wahrung des Fernmeldegeheimnisses verpflichtet, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken. Er hat ferner Vorschriften dafür geschaffen, daß Betreiber von Telekommunikationsanlagen gezwungen sind, bei der Einrichtung von Telekommunikations- und Datenverarbeitungssystemen angemessene technische Vorkehrungen oder sonstige Maßnahmen zum Schutze vor unerlaubten Zugriffen und Störungen zu treffen. Schließlich finden sich im Gesetz umfangreiche Regelungen zur Gewährleistung des Datenschutzes für die Nutzer (siehe auch die Telekommunikationsdienstunternehmen-Datenschutzverordnung (TDSV BGBl I Nr. 34 v. 18.07.1996)).

### **5. Regulierung zur Gewährleistung von Wettbewerb**

Daß sich mit der Abschaffung des Telefondienst- und Netzmonopols der Telekom automatisch Wettbewerb einstellen wird, ist zumindest zweifelhaft. Das Gesetz sieht deshalb eine Reihe von Regeln vor, die einerseits europäische Vorgaben umsetzen und andererseits wettbewerbspolitische Zielsetzungen verfolgen. So müssen allgemeine Geschäftsbedingungen für lizenzpflichtige Telekommunikationsdienstleistungen und für

Universaldienstleistungen bei der Regulierungsbehörde vorgelegt werden, die diese daraufhin überprüft, ob sie mit den Vorgaben der ONP-Richtlinie übereinstimmen. Erhebt die Regulierungsbehörde Widerspruch, so sind die allgemeinen Geschäftsbedingungen unwirksam. Weitaus schwerwiegendere Eingriffe beinhalten die folgenden Regelungen.

#### *a) Entgeltregulierung*

Da der Gesetzgeber fürchtete, daß marktbeherrschende Anbieter (insbesondere die Telekom) aufgrund der Möglichkeit zur Quersubventionierung mit Kampfpreisen Konkurrenten vom Markt drängen und damit die Marktöffnung zumindest beeinträchtigen könnten, muß jeder marktbeherrschende Anbieter von lizenzpflichtigen Telekommunikationsdiensten seine Entgelte und die entgeltrelevanten Bestimmungen seiner allgemeinen Geschäftsbedingungen von der Regulierungsbehörde genehmigen lassen. Diese überprüft aufgrund bestimmter Verfahren, ob die Entgelte auf Marktmacht beruhende, mißbräuchliche oder Dumping-Preisen entsprechende Abschläge enthalten oder einzelnen Nachfragern ungerechtfertigte Vorteile gewährt werden (§ 23). Für marktbeherrschende Anbieter ermittelt die Regulierungsbehörde den marktgerechten Preis und verweigert die erforderliche Genehmigung, falls die Entgelte offenkundig den Anforderungen nicht entsprechen.

#### *b) Offener Netzzugang und Zusammenschaltung*

Die entsprechenden Regelungen zur Gewährleistung von offenem Netzzugang und Zusammenschaltung greifen eine zentrale Besonderheit des Telekommunikationsbereiches auf, die sich ansonsten wohl nur im Bereich der Energiewirtschaft findet. Die Wettbewerber sind bei dem Vertrieb ihrer Leistungen auf gegenseitige Mitwirkung angewiesen (vgl. allgemein zu solchen Konstellationen und Mitbenutzungsrechten Dritter Fehling 1996: 59 ff.). Ein Anbieter von beispielsweise Sprachtelefondiensten kann sich nicht darauf beschränken, den Datenaustausch zwischen seinen Kunden zu ermöglichen. Vielmehr kann er den Dienst nur sinnvoll erbringen, wenn es ihm gelingt, Daten seines Kunden den Kunden seines Wettbewerbers zu übermitteln. Die europarechtlichen Vorgaben zu ONP beziehen sich jedenfalls insbesondere auf Leistung und Preis und verlangen Transparenz, Nichtdiskriminierung und Objektivität. Deren Einhaltung versucht das Gesetz durch eine besondere Mißbrauchsaufsicht, durch Vorschriften zur international einheitlichen Normung sowie durch Regelungen zu Netzzugang und Zusammenschaltung ("interconnection") zu gewährleisten (ausführlich Kemmler 1996: 325 f.; Nolte 1996: 2629 ff.; hinsichtlich der Entgelte Fuhr / Kerkhoff 1997: 3209 ff.; zum Verfahren bei der Netzzusammenschaltung Tschentscher / Neumann 1997: 2437 ff.).

#### *c) Benutzung öffentlicher Wege*

Kaum eine Bestimmung war im Gesetzgebungsprozeß derart umstritten, wie die zur Benutzung von Verkehrswegen für die Verlegung von Telekommunikationslinien (§§ 49 ff.). Die Länder wollten sich auf diese Weise eine neue Einnahmequelle erschließen. Das Gesetz weist aber nun die mit dem Versorgungsauftrag verknüpfte öffentlich-rechtliche Befugnis zur unentgeltlichen Nutzung der Wege für öffentliche Telekommu-

nikationszwecke ("Fernmeldeleitungsrecht") dem Bund zu, der diese - jetzt "Nutzungsberechtigung" genannte - Befugnis im Rahmen der Lizenzerteilung auf diejenigen Lizenznehmer übertragen kann, die Übertragungswege betreiben. Die Kommunen - regelmäßig Träger der Wegebaukosten - müssen zwar der Verlegung neuer Telekommunikationslinien und der Änderung vorhandener Telekommunikationslinien zustimmen, in ihre Entscheidung dürfen sie aber allein die Interessen der Wegebaukostensträger, der Lizenznehmer und die städtebaulichen Belange einschließen. Schließlich erhalten sie auch keinen finanziellen Ausgleich. Das Schicksal dieser Regelung ist weiterhin offen, da die Kommunen eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts beklagen. Um jedoch einen einigermaßen chancengleichen Wettbewerb zwischen der marktbeherrschenden Telekom einerseits und neu eintretenden Wettbewerbern andererseits auch nur einigermaßen gewährleisten zu können, scheint diese unentgeltliche Nutzungsberechtigung notwendig.

#### *d) Numerierung*

Eine weitere wichtige Voraussetzung für das Entstehen von chancengleichem Wettbewerb ist, daß ein Kunde die Möglichkeit hat, bei dem Wechsel von einem Anbieter zu einem Konkurrenten, seine Nummer beizubehalten. Daher ist in § 43 die Aufgabe der Numerierung der Regulierungsbehörde übertragen worden. Sie hat sicherzustellen, daß die Strukturierung und Ausgestaltung des Nummernraumes jederzeit den Anforderungen von Benutzern, Betreibern von Telekommunikationsnetzen und Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen genügt. Voraussichtlich werden den lizenzierten Netzbetreibern eigene Vorwahlnummern zugeteilt werden.

Um die beschriebene Netzbetreiberportabilität sicherzustellen, sind Betreiber von Telekommunikationsnetzen dazu verpflichtet worden, daß Nutzer bei einem Wechsel des Betreibers und Verbleiben am selben Standort, die ihnen zugeteilten Nummern beibehalten können (§ 43 Abs. 5). Hierfür dürfen nur diejenigen Kosten in Rechnung gestellt werden, die einmalig beim Wechsel eines Kunden entstehen. Der Gesetzgeber versucht so, Barrieren zu verhindern, die durch derartige Wechselgebühren errichtet werden könnten.

Schließlich soll der Nutzer die Möglichkeit erhalten, zwischen den verschiedenen Verbindungsnetzbetreibern frei auswählen zu können (§ 43 Abs. 6).

## 6. Frequenzordnung

Die Regelungen zur Frequenzordnung dienen weder der Daseinsvorsorge noch der Wettbewerbssicherstellung. Vielmehr legen sie als allgemeine Ordnungsregelung erstmals Grundlinien einer telekommunikationsrechtlichen Frequenzordnung fest, die seit langem überfällig waren. Es geht hier allein darum, eine störungsfreie und effiziente Frequenznutzung zu ermöglichen.

Der Frequenzbereichszuweisungsplan wird weitgehend von den internationalen Plänen determiniert. Die International Telecommunications Union (ITU) führt in unregelmäßi-



gen Abständen sogenannte Planungskonferenzen zur international koordinierten Frequenzzuweisung durch. Im Frequenzbereichszuweisungsplan finden sich daher die Frequenzbereiche der einzelnen Funkdienste und der anderen Anwendungen elektromagnetischer Wellen. Der nationale Frequenznutzungsplan enthält in Abgrenzung zum Frequenzbereichszuweisungsplan die weitere Aufteilung der Frequenzbereiche auf die einzelnen Frequenznutzungen. Er bildet die Grundlage für verwaltungsrechtliche Frequenzzuteilungen. Auch bei der Zuteilung von Frequenzen werden für die anfallenden Gebühren Auslagenkosten erhoben.

## 7. Regulierungsbehörde

Bis zum 31.12.1997 ist das BMPT noch für die Aufsicht im Telekommunikationsbereich verantwortlich. Gleichzeitig liegt dort die Dienstaufsicht über die Beteiligungsverwaltung des Bundes an der Deutschen Telekom AG. Ob von daher eine ausreichende Kontrolle des marktbeherrschenden Unternehmens Telekom gewährleistet ist, erscheint zweifelhaft.

Am 1.1.1998 nimmt die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RTP) ihre Tätigkeit als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des - und hier zeigt sich die neue Ausrichtung des Telekommunikationsrechts besonders deutlich - Bundeswirtschaftsministeriums auf (vgl. Kemmler 1996: 328 f.). Ihre Aufgaben und Befugnisse wurden bereits im einzelnen angesprochen. Der Schwerpunkt wird wohl im Bereich der Lizenzaufsicht liegen.

Ihren Sitz wird die Regulierungsbehörde in Bonn haben. Sie entscheidet in Beschluskammern, die mit drei Beamten des höheren Dienstes besetzt sind, und wird geleitet von einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten, die auf Vorschlag des Beirates durch die Bundesregierung ernannt werden. Der Beirat setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen, die zur Hälfte aus dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat rekrutiert werden. Er besitzt aber nur Konsultations- und Antragsbefugnisse. Angesichts dieser Struktur bleibt abzuwarten, ob die erforderliche Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde durch diese Vorgaben gewährleistet ist.

## **B. NEUE RECHTSGRUNDLAGEN FÜR ONLINE-KOMMUNIKATION**

Nach über einjährigen Verhandlungen traten im Sommer 1997 Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene in Kraft, die dem Online-Bereich einen adäquaten rechtlichen Rahmen geben sollen. Wie in zahlreichen anderen Staaten, so stellt auch in Deutschland computervermittelte Kommunikation die rechtliche Regulierung vor neue Probleme oder verschärft alte bekannte Schwierigkeiten (so geriet auch der Regulierungsansatz grundsätzlich in die Diskussion, vgl. Ladeur 1997a: 598 ff.; Ladeur 1997b:

372 ff.; Mecklenburg 1997: 525 ff.) . Nicht nur die Anwendbarkeit der Regelungen, die bislang für die traditionellen Medien wie Presse und Rundfunk gelten, auf die Online-Kommunikation muß geprüft werden; auch zahlreiche Vorschriften aus anderen Rechtsbereichen müssen daraufhin untersucht werden, ob sie ihren Zweck unter den veränderten Kommunikationsbedingungen erfüllen können. So sind beispielsweise Telekommunikationsrecht, Rundfunkrecht/Presserecht, Urheberrecht, Datenschutzrecht, Vertragsrecht, Markenrecht usw. betroffen.

Während einige der neuen Problemlagen durch die Rechtsprechung bereits bearbeitet wurden oder zumindest der Klärung durch die Gerichte überlassen bleiben können, erschien für andere Problemstellungen eine Gesetzesänderung nötig. Sie erfolgte auf Länderebene durch den sogenannten Mediendienste-Staatsvertrag (MdStV) und auf Bundesebene durch ein Gesetzespaket, das allgemein "Multimedia-Gesetz" genannt wird, offiziell aber den Namen "Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz - IuKDG)" trägt.

## **I. Das Ringen um eine Rahmenordnung für Online-Dienste**

Die medienpolitischen Auseinandersetzungen um eine Rahmenordnung für computervermittelte Kommunikation erstreckten sich über das gesamte Jahr 1996. Dabei lagen die Vorstellungen von Bund und Ländern zunächst relativ weit auseinander. Dies hat neben genuin politischen auch rechtliche Gründe: Regelungskompetenzen für diesen Bereich kann der Bund nur aus seiner Verantwortung für Telekommunikation (Art. 73 Nr. 7 GG), seiner Rahmenkompetenz für die Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG) oder aus speziellen Ermächtigungen wie z.B. zur Regulierung der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) herleiten. Die Länder wiederum haben traditionell die Kompetenz für den Rundfunk. Die Frage, ob bzw. welche Online-Dienste (verfassungsrechtlich) Rundfunk darstellen, nahm daher am Beginn der Auseinandersetzungen breiten Raum ein. Während der Bund und die Betreiber von Online-Diensten eine Einstufung als Rundfunk grundsätzlich ablehnten und damit eine ausschließliche Bundeskompetenz unterstellten, wurde von Seiten der Länder zumindest für bestimmte Dienstangebote eine Einstufung als Rundfunk behauptet und eine Regelungskompetenz reklamiert (gestützt auf das Rechtsgutachten von Bullinger und Mestmäcker 1997; vgl. zu den Gesetzgebungskompetenzen und weiteren verfassungsrechtlichen Voraussetzungen bei der Regulierung neuer Dienste Schulz 1996: 487 ff.). Inhaltlich bewegten sich die Regelungsvorstellungen allerdings bald aufeinander zu. Während auf Seiten der Länder zunächst in Entwürfen für den Mediendienste-Staatsvertrag eine Zulassung oder Anmeldung von Diensten vorgesehen war, wurde schließlich die Position des Bundes übernommen und eine grundsätzliche Zulassungsfreiheit von Online-Diensten vorgesehen.

Die 1997 verabschiedeten Gesetze zeugen allerdings davon, daß eine Abstimmung im Detail oder eine Vernetzung der Regelungsmaterien zumindest noch nicht abschließend

stattgefunden hat. Es wird also in Zukunft in Deutschland keine Regelungsordnung "aus einem Guß" für Online-Medien geben, wenn nicht noch grundlegende Novellierungen erfolgen. Die Neuregelungen werden im folgenden kurz vorgestellt.

## **II. Der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder**

Bei der Formulierung des Mediendienste-Staatsvertrages haben sich die Länder stark am Rundfunkrecht und am Bildschirmtext-Staatsvertrag, den der Mediendienste-Staatsvertrag abgelöst hat, orientiert. Er trat am 1. August 1997 in Kraft (vgl. auch die anlässlich seiner Verabschiedung erschienenen Beiträge von Gounalakis 1997: 2992 ff.; Knothe 1997: 494 ff. sowie Schulz 1997a: 13 ff.). Bestimmt werden der Geltungsbereich des Staatsvertrages (I. Abschnitt), die Verantwortlichkeit von Dienstleistern, Jugendschutz- bzw. Vorschriften zum Schutz der Menschenwürde und Werberegulungen (II. Abschnitt), Datenschutzvorschriften (III. Abschnitt) sowie Vorschriften zur Aufsicht über Online-Dienste (IV. Abschnitt). Der Geltungsbereich umfaßt zum einen Abrufdienste, und zwar unabhängig davon, ob sie Text, Ton- oder Bewegtbilddarbietungen enthalten. Damit sind Dienste gemeint, bei denen Informationen aus Datenspeichern auf Anforderung des Nutzers übermittelt werden. Allerdings werden individuelle Bestellvorgänge und Datenübermittlungen aus dem Geltungsbereich des MdStV ausgenommen, ebenso auch Telespiele; dieser Bereich soll der Regulierung durch den Bund überlassen bleiben, die dieser im TDG vorgenommen hat. Zum anderen werden auch Verteildienste wie Fernsehtext und Radiotext, aber auch Teleshopping-Angebote zukünftig unter den Mediendienste-Staatsvertrag fallen. Abgrenzungsprobleme werden dennoch in zwei Richtungen bestehen: Zum einen zum Rundfunkstaatsvertrag - in dessen am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Novelle auch Mediendienste der Zulassungspflicht unterworfen werden, die "dem Rundfunk zuzuordnen sind" (§ 20 Abs. 2 Satz 1 RStV). Wann dies der Fall ist, darüber schweigt sich der Gesetzgeber aus. Hier sind die für die Privatfunkaufsicht zuständigen Landesmedienanstalten aufgefordert, Kriterien zu entwickeln (vgl. zu diesem Problemkreis Bermanseder 1997: 330 ff. und grundlegend zum Rundfunkbegriff Hoffmann-Riem 1996b: 9 ff.; Gersdorf 1995a; Gersdorf 1995b: 565 ff.; Bullinger 1996: 1 ff.; Pieper / Wiechmann 1995: 82 ff. und jüngst - im Hinblick auf die Rundfunkgebührenpflicht von Computern - Ernst 1997: 3006 ff. sowie Ricker 1997: 3199 ff.; vgl. auch DLM 1997). Zum anderen gibt es Berührungspunkte mit dem schon oben genannten Multimedia-Gesetzpaket des Bundes: Zwar gilt das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz ausdrücklich nicht für Rundfunk, der durch die Länder geregelt ist, ob dies auch für die gleichzeitig verabschiedeten Novellierungen z.B. im Gesetz gegen jugendgefährdende Schriften so zu verstehen ist, bleibt aber bislang unklar.

Anbieter von Mediendiensten, die dem Mediendienste-Staatsvertrag unterfallen, sind für ihre Angebote nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich - dies stellt der Mediendienste-Staatsvertrag ausdrücklich klar. Die umstrittene Frage, inwieweit auch andere Dienstleister, insbesondere die Host- und Access-Provider, die selbst nur Zugang

zu fremden Angeboten vermitteln, für diese verantwortlich gemacht werden können, versucht der Mediendienste-Staatsvertrag ebenfalls zu beantworten (vgl. umfassend zur Haftung nach dem MdStV Spindler 1997: 3193 ff.). Host-Provider sind grundsätzlich verantwortlich, "wenn sie von den Inhalten Kenntnis haben und es ihnen technisch möglich und zumutbar ist, deren Nutzung zu verhindern" (§ 5 Abs. 2). Der Gesetzgeber vermutet, daß dies für reine Access-Provider (die nur den Zugang vermitteln) nicht gilt, und schließt daher ihre Verantwortlichkeit grundsätzlich aus (§ 5 Abs. 3). Die Anbieter sind ferner verpflichtet, Angebote namentlich zu kennzeichnen bzw. bei journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten auch ein Impressum anzufügen (§ 6). Auch die Regelungen zur Sorgfaltspflicht orientieren sich an presserechtlichen Vorgaben (§ 7).

Bei der für Online-Dienste bedeutsamen Frage des Jugendschutzes lehnt sich das neue Gesetz jedoch an Regelungen an, die auch für den Rundfunk gelten (§ 8). So wird ein Katalog mit verbotenen Beiträgen festgelegt, der sich mit dem aus dem Rundfunkstaatsvertrag deckt. An dieser Stelle wird die Differenz zu einer Jugendschutz-Konzeption deutlich, die sich am Gesetz über jugendgefährdende Schriften orientiert: Dort ist ein Totalverbot nicht vorgesehen, sondern lediglich Vertriebsbeschränkungen, die sicherstellen sollen, daß die Produkte nicht in die Hand von Kindern und Jugendlichen gelangen (s.u. zum JuKDG). Für jugendgefährdende Beiträge, die nicht die Intensität erreichen, daß sie in den Verbotskatalog fallen, differenziert der Mediendienste-Staatsvertrag: Bei Verteildiensten gilt - wiederum angelehnt an den Rundfunkstaatsvertrag - ein Verbreitungsverbot, wenn der Veranstalter nicht durch die Sendezeit oder auf andere Weise Vorsorge trifft, daß die Beiträge üblicherweise nicht von Minderjährigen wahrgenommen werden. In Abrufdiensten dürfen derartige Inhalte nur angeboten werden, wenn Vorkehrungen bestehen, die es dem Nutzer ermöglichen, die Angebote zu sperren. Die Landesgesetzgeber setzen offenbar - wie auch der Bund und zahlreiche ausländische Regierungen - auf den Einsatz von Software-Filtern und technischen Zugangskontrollen für den Jugendschutz. Wie derartige Software-Lösungen praktisch in die Anwendung der bestehenden und neu geschaffenen deutschen Rechtsnormen integriert werden, ist bislang aber völlig ungeklärt. Ergänzend soll für gewerbsmäßige Mediendienste ein Jugendschutzbeauftragter oder die Teilnahme an einer freiwilligen Selbstkontrolle der Branche verbindlich sein (zum Jugendschutz im Internet vgl. auch Schulz 1997b: 199 ff.; seit 1. August 1997 arbeitet die "Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia FSM"; vgl. <http://www.fsm.de>).

Im Bereich der Werbung gilt auch für Mediendienste das Trennungsgebot (§ 9). Ob und wie eine Trennung von Werbung und inhaltlichem Angebot in einer Hypertextstruktur wie im World Wide Web überhaupt realisiert werden kann, das wird sich erst nach und nach herausarbeiten lassen. Anbieter dürfen auch die Unerfahrenheit von Kindern nicht für Werbezwecke ausnutzen; dies setzt besonders der Möglichkeit Grenzen, anreizende Spiele für Kinder mit Produktwerbung zu koppeln. Insgesamt sind die speziellen Werberegulungen für Online-Medien aber noch rudimentär und für die Praxis viel zu vage (zur Onlinewerbung vgl. Gummig 1996).

Personen, die durch Tatsachenbehauptungen in Mediendiensten betroffen sind, können eine Gegendarstellung begehren, die an vergleichbarer Stelle und für vergleichbare Dauer wie die Ursprungsmitteilung im Angebot des Mediendienstes abrufbar sein muß (§ 10). Der Gesetzgeber hat den Online-Diensten durch diesen Staatsvertrag nicht nur besondere medienspezifische Verpflichtungen auferlegt, sie partizipieren auch an den Privilegien: So besteht für bestimmte, redaktionell arbeitende Mediendienste ein Auskunftrecht gegenüber Behörden, das dem der Presse vergleichbar ist (§ 11). Breiten Raum nehmen schließlich die Datenschutzregelungen ein. Grund dafür ist die Tatsache, daß mit jeder Nutzung von Mediendiensten Datenspuren beim Anbieter anfallen können. Insbesondere die entstehenden Verbindungsdaten, die Aufschluß über die Nutzungsgewohnheiten einzelner Personen geben können, aber auch sogenannte Interaktionsdaten, die das Verhalten von Nutzern innerhalb bestimmter Angebote widerspiegeln, sind datenschutzrechtlich besonders sensibel und von besonderem Interesse für Anbieter und andere Unternehmen. Der Mediendienste-Staatsvertrag verpflichtet daher die Anbieter, die Dienste so auszugestalten, daß so wenig wie möglich personenbezogene Daten anfallen; soweit technisch möglich und zumutbar, sollen die Nutzer alle Angebote anonym oder mit Pseudonym in Anspruch nehmen können. Er unterwirft die Nutzung von Daten einer strengen Zweckbindung und normiert Anforderungen an die Wirksamkeit einer Einwilligung des Nutzers in eine weitergehende Nutzung seiner Daten (Die Datenschutzregelungen können hier nicht im Detail entfaltet werden, vgl. §§ 12-17; vgl. dazu Schrader 1997).

Ähnlich wie schon beim Btx-Staatsvertrag wird die Aufsicht über Mediendienste von den einzelnen Landesgesetzgebern bestimmt; dabei kommen Behörden wie Staats- und Senatskanzleien in Frage, aber auch die Landesmedienanstalten. Da die Aufsichtsbehörde nach § 18 Abs. 2 auch Sperrungen von Angeboten anordnen kann, ist es verfassungsrechtlich nicht unbedenklich, wenn redaktionell gestaltete Medienangebote von einer staatlichen Behörde beaufsichtigt werden (vgl. dazu schon - für den Btx-Staatsvertrag - Ladeur 1986: 2748 ff. und zur derzeitigen Lage Ladeur 1997b). Um den Regelungen des Staatsvertrages Nachdruck verleihen zu können, sieht § 20 darüber hinaus einen Katalog von Bußgeldtatbeständen vor, deren Verwirklichung mit bis zu 500.000 DM geahndet werden kann.

### **III. Das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz des Bundes**

Wie bereits angesprochen hat auch der Bund den Bereich computervermittelter Kommunikation rechtlich neu geregelt. Das Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz - IuKDG) - besteht aus neuen Gesetzen aber auch Novellierungen bestehender bundesrechtlicher Regelungen, die in einem Artikelgesetz zusammengefaßt sind. Es wurde am 22. Juli 1997 verabschiedet (vgl. zum IuKDG die Beiträge von Engel-Flehsig / Maennel 1997: 2981 ff.; Schulz 1997a: 15 ff.). Die Länder hatten allerdings im Gesetzgebungsverfahren erheblichen Änderungsbedarf angemahnt. Sie wehrten sich

besonders dagegen, daß der Bund auch den Jugendschutz im Online-Bereich regeln wollte; dies ist ihrer Auffassung nach nur für Telespiele sinnvoll, bei denen sich die Online und Offline-Versionen kaum unterscheiden. Aber auch an der Ausformung anderer Regelungen des IuKDG wurde Kritik der Länder laut (vgl. dazu BR-Drs. 966/96 v. 21.2.1997), im Ergebnis ohne großen Erfolg.

Ein Herzstück bildet das sogenannte Teledienste-Gesetz, das alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste regeln soll (Art. 1 IuKDG). Aus der beispielhaften Aufzählung im Gesetz wird deutlich, daß dabei insbesondere an individualkommunikativen Datenaustausch gedacht wurde und redaktionell gestaltete Beiträge zur Meinungsbildung nicht umfaßt sein sollen, allerdings sind Angebote zur Nutzung des Internets explizit einbezogen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3). Zwar gilt das Gesetz ausdrücklich nicht für Rundfunk, wie ihn der Rundfunkstaatsvertrag definiert; Überschneidungen mit dem Mediendienste-StV sind aber nicht ausgeschlossen (zu den Abgrenzungsschierigkeiten zwischen IuKDG und MdStV vgl. Schulz 1997a: 18 ff.; Bonin v. / Köster 1997: 821 ff.; Hochstein 1997: 2977 ff.; Kröger / Moos 1997: 675 ff.). Dies ist allerdings im Bereich dieses Gesetzes in den Konsequenzen nicht weitreichend, da die Regelungen über Anbieterkennzeichen und Verantwortlichkeit nahezu textgleich mit dem Mediendienste-Staatsvertrag sind. Problematisch ist aber, für welche Dienste die weitergehenden Regelungen des Mediendienste-Staatsvertrages gelten werden. Auch die wiederum in einem eigenen Gesetz (Art. 2 IuKDG) geregelten Datenschutzbestimmungen für Teledienste stimmen weitgehend mit den Regelungen im Mediendienste-Staatsvertrag überein. Dennoch werden die Abstimmungsprobleme zwischen Bund und Land augenfällig, wenn man die beiden Gesetzeswerke mit stark überlappendem Anwendungskreis nebeneinander sieht.

Eine völlige Neuregelung stellt das Gesetz zur digitalen Signatur dar (Art. 3 IuKDG). Die Nutzung von Online-Diensten für den Wirtschaftsverkehr scheitert derzeit vielfach noch daran, daß die Authentifizierung des Absenders unsicher ist. Es fehlt an einer elektronischen Unterschrift, die die sichere Zuordnung zum Absender erlaubt. Die technischen Voraussetzungen für die Lösung dieses Problems sind schon seit längerem bekannt, sie liegt in der Verwendung sogenannter asymmetrischer Schlüssel bei der Verschlüsselung von Nachrichten. Diese Systeme ersparen es zwar Empfänger und Absender, die Codes für ihre Verschlüsselung gegenseitig unmittelbar auszutauschen, sie setzen dafür aber voraus, daß die verwendeten sogenannten öffentlichen Schlüssel von einer vertrauenswürdigen Stelle zertifiziert werden. Derartige Zertifizierungsstellen zu lizenzieren und so auch in Deutschland für vertrauenswürdige Stellen in diesem Bereich zu sorgen, ist ein Kernstück des Signaturgesetzes. Für die Lizenzierung von Zertifizierungsstellen soll die durch das Telekommunikationsgesetz eingeführte Regulierungsbehörde zuständig sein. Das Gesetz regelt detailliert die Erteilung der Lizenz, die Vergabe von Zertifikaten, ihre Inhalte und die Möglichkeit ihrer Sperrung (vgl. auch Geis 1997: 3000 ff.). Die Einzelheiten dieses komplexen Verfahrens werden in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung geregelt.

Das Multimedia-Gesetzespaket enthält auch eine Änderung des Strafgesetzbuches (Art. 5 IuKDG). Die Definition des Begriffs der Schriften, auf den in Straftatbeständen häufig Bezug genommen wird, wird nun auf Datenspeicher erweitert. Diese Aktualisierung ist häufig angemahnt worden, um der Computerkriminalität besser Herr werden zu können. Die damit bewirkte Ausweitung der Strafbarkeit bezieht sich insbesondere auf die Weitergabe von Datenträgern - also den Offline-Bereich - und weniger auf die im Augenblick stark diskutierte Nutzung von Computernetzen für strafbare Handlungen. In letzterem Bereich ergibt sich durch die Novelle allerdings auch eine Veränderung: Das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB) wird nun auch dann strafbar sein, wenn die Propagandamittel in Datenspeichern öffentlich zugänglich gemacht werden. Daß der Gesetzgeber gerade an dieser Stelle die Strafbarkeit ausgeweitet hat, wird zukünftig möglicherweise zu Problemen führen. Geht man davon aus, daß auch Provider verantwortlich sein können, müssen sie bestrebt sein, die z.B. auf Servern in den USA oder Kanada (nach dortigem Recht) völlig legal abgelegten Propagandainformationen zu sperren, um der eigenen Strafbarkeit zu entgehen. Anders als im Bereich der Pornographie gilt aber in den USA der freie Zugang zu auch extremen politischen Informationen als Prüfstein für die Meinungsfreiheit, so daß mit Vorwürfen deutscher Zensur gerechnet werden kann (grundlegend zur Frage der strafrechtlichen Haftung - allerdings vor der Novellierung - Sieber 1996.)

Eine weitere bedeutsame Veränderung ergibt sich durch eine Novelle des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (GjS; Art. 6 IuKDG). Dieses Gesetz ermöglicht die sogenannte Indizierung von Schriften, mit der Folge, daß sie nicht mehr an Kinder und Jugendliche verbreitet werden dürfen. Auch die Werbung für derartige Schriften ist beschränkt. Für die Einstufung existiert eine spezielle Organisation, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften, in der Experten nach einem im Gesetz geregelten Verfahren die Schriften auf ihre Jugendgefährdung hin überprüfen. Während der Geltungsbereich dieses Gesetzes bisher auf verkörperte Medien beschränkt war, also insbesondere nicht den Rundfunk erfaßte, bezieht die Gesetzesänderung nun Informations- und Kommunikationsdienste in den Geltungsbereich des GjS ein. Damit wird das Zugänglichmachen einer indizierten Schrift auch über Informations- und Kommunikationsdienste verboten. Dies gilt allerdings nicht, wenn durch technische Vorkehrungen Vorsorge getroffen wird, daß das Angebot auf volljährige Nutzer beschränkt werden kann. Ähnlich den Landesgesetzgebern setzt also auch der Bund auf technische Schutzvorkehrungen, damit Kindern und Jugendlichen gefährliche Inhalte vorenthalten werden können. Darüber hinaus sieht das novellierte GjS vor, daß gewerbsmäßige Informations- und Kommunikationsdienste einen Jugendschutzbeauftragten zu bestellen haben, sofern sie ihre Angebote öffentlich zugänglich machen. Anstelle eines betrieblichen Jugendschutzbeauftragten kann sich der Diensteanbieter auch einer freiwilligen Selbstkontrolle anschließen. Der Streit um die Kompetenz für den Jugendschutz im Online-Bereich ist also kein Glasperlenspiel, da sich die Regelungsansätze durchaus unterscheiden (s.o. zum Mediendienste-StV; vgl. zu neuen Jugendschutzkonzepten Bock/Wöbke 1998).

Schließlich enthält das Gesetzespaket auch eine Änderung des deutschen Urheberrechts (Art. 7 IuKDG). Es handelt sich dabei aber lediglich um die Umsetzung der Richtlinie 1996/9/EG der EU vom März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken. Anders als vielleicht auf den ersten Blick zu vermuten, regelt diese Novelle lediglich den Schutz von Datenbanken als solchen, nicht den Online-Abruf der Inhalte. Die gelegentlich angemahnten Änderungen des Urheberrechts in bezug auf die für Anbieter und Urheber im Multimedia-Zeitalter notwendige Klarheit sind daher in dieser Novelle noch nicht geregelt. Allerdings sind die Verwertungsgesellschaften in Deutschland bereits dabei, Systeme für die Online- und Offline-Nutzung von Werken und ihre Abrechnung zu entwickeln.

Schließlich wird durch das Multimedia-Gesetz das Preisangabengesetz und die Preisangabenverordnung modifiziert. So wird in letzterer dort, wo eine Leistung über den Bildschirm angeboten wird, die nach Einheiten berechnet ist, festgelegt, daß eine gesonderte Anzeige über den Preis der fortlaufenden Nutzung vom Anbieter unentgeltlich angeboten werden muß.

### **C. DAS RUNDFUNKRECHT UNTER DEM EXPANSIONSDRUCK DER VERANSTALTER**

Pünktlich zum 1.1.1997 konnte der "Dritte Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge" in Kraft treten, an dem die Ministerpräsidenten der Länder und ihre Rundfunkreferenten bis zuletzt gefeilt hatten. Dieser ändert neben dem Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) insbesondere den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Im Rahmen des politischen Aushandlungsprozesses zwischen den Ländern wurden in beiden Staatsverträgen - quasi im Austausch - zum einen der Bestand und die Entwicklungschancen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Finanzierung und neue Programme, dazu I.) sowie zum anderen die Deregulierung des Konzentrationsrechts für die privaten Rundfunkveranstalter (dazu II.) festgelegt. Insbesondere die Neuregelung der Konzentrationsregelungen wurde begleitet von politischen Auseinandersetzungen, die Gräben quer durch die verschiedenen Lager rissen. Allzu offen wurde darauf geachtet, die beiden Branchengrößen Bertelsmann und Kirch - Bertelsmann angesiedelt im sozialdemokratisch/grün-regierten Nordrhein-Westfalen und Kirch im CSU-regierten Bayern - nicht in ihren Expansionsbestrebungen zu hindern. So wurde der noch rundfunkkonzentrationsrechtlich unbedenkliche Marktanteil in dem Augenblick endgültig auf 30 % festgelegt, als die Pläne der Bertelsmann AG, ihre Tochterunternehmen Ufa mit dem bisherigen Partner CLT zu fusionieren, konkreter wurden. Es hätte nämlich die Gefahr bestanden, daß das neue Unternehmen unter Zurechnung aller Beteiligungen (RTL, Super RTL, Premiere und RTL2) die diskutierte niedrigere Marktanteilsgrenze - z.B. 25 % - bereits überschritten hätte (vgl. Röper 1996: 613 f.; vgl. zur Entwicklung der Konzentrationsproblematik auch Röper 1993: 56 ff.; 1994: 125 ff.; 1995: 310 ff. und 1997: 226 ff.).



Der Zusammenschluß von CLT und Ufa wurde dann auch wenige Tage nach Inkrafttreten des Rundfunkänderungsstaatsvertrages realisiert. Aber auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden bedacht, die bereits seit einiger Zeit ihre mangelnde finanzielle Ausstattung beklagt und eine weitere Ausdifferenzierung ihres Programmangebots propagiert hatten.

## **I. Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

### **1. Neue Programmangebote**

Diesen Forderungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten entsprechend findet sich nun in § 19 Abs. 2 für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF die Ermächtigung, gemeinsam über Satellit zwei neue Spartenfernsehprogramme als Zusatzangebote zu veranstalten. Mittlerweile ist der Kinderkanal in Erfurt eingerichtet worden. Bereits seit Anfang Januar 1997 wird dessen Programm über Satellit sowie in einigen Kabelnetzen verbreitet. Ferner ist ein weiteres Spartenprogramm (Parlaments- und Ereigniskanal "PHÖNIX") errichtet worden. Der als Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information zugelassene Nachrichtensender n-tv hat dagegen jedoch bereits rundfunkrechtliche Bedenken geltend gemacht, gegen beide Spartenaktivitäten läuft ein von zahlreichen privaten Rundfunkveranstaltern angestregtes Beschwerdeverfahren bei der EU-Kommission. (zur Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme vgl. Betz 1997: 2 ff.; Hoffmann-Riem 1996a: 88 ff.; Hoffmann-Riem / Schulz 1997: 70f. mwN. und - ablehnend - Kresse 1996: 59 ff.; zum Beschwerdeverfahren vgl. AfP 1997: 615f.).

### **2. Finanzbedarf**

Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weitaus existentieller war jedoch die zum 1.1.1997 erfolgte und für alle von der Gebührenpflicht betroffenen Personen spürbare Erhöhung der Rundfunkgebühr (von monatl. 23,80 DM (8,25 DM Grund- zuzügl. 15,55 DM Fernsehgebühr) auf 28,25 DM (9,45 DM Grund- zuzügl. 18,80 Fernsehgebühr)). Diese Erhöhung um 4,45 DM soll nicht nur dazu dienen, die besonderen Preissteigerungen auf dem Markt für audiovisuelle Produktionen aufzufangen, sondern auch dazu, den Anstalten die Errichtung der neuen Programmangebote zu ermöglichen und den Einstieg in das digitale Zeitalter sicherzustellen. Aber auch den Landesmedienanstalten, die mit zwei Prozent an den Rundfunkgebühren beteiligt werden, wird die Gebührenerhöhung die Kassen füllen.

Gleichzeitig wurde die Chance genutzt, die "Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkfunkanstalten" (kurz KEF) im Rundfunkstaatsvertrag zu institutionalisieren. Im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag finden sich nun im einzelnen die Regelungen zur Einsetzung, zu Aufgaben und Befugnissen sowie zur Zusammensetzung der KEF. Aber damit nicht genug: Auf der Grundlage des sogenannten

Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 90, 60 ff.) ist das Verfahren zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs erstmals gesetzlich konkreter festgelegt worden. Zunächst müssen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das DeutschlandRadio ihren Finanzbedarf anmelden. Diese "Bedarfsanmeldung" überprüft die KEF und ermittelt anhand der Kriterien Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (wobei ausdrücklich auch auf Rationalisierungspotentiale zugegriffen werden darf) den Finanzbedarf. Ferner ist der zu beachtende Kriterienkatalog ergänzt worden: Neben der Einbeziehung des bestandsbezogenen Bedarfs, der allgemeinen Kostenentwicklung sowie der Gebührenbeträge und der Werbeerträge findet sich nun die Vorgabe, "nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme, die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk" zu berücksichtigen (Entwicklungsbedarf). Festgesetzt wird die Rundfunkgebühr schließlich auch weiterhin durch Staatsvertrag. Ob sich die im einzelnen im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag konkretisierten Verfahrensvorschriften bewähren werden, bleibt bis zur nächsten Gebührenerhöhungsrunde abzuwarten. Den Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf das öffentlich-rechtliche Programm ist mit der neuen Regelung jedenfalls nur begrenzt entgegengetreten worden. Zwar soll sich die KEF aus unabhängigen Sachverständigen (16 an der Zahl) zusammensetzen, jedes Bundesland darf aber ein Mitglied benennen. Es bedarf des besonderen Gespürs der Länder bei der Besetzung der KEF, damit deren Entscheidungen einerseits über die erforderliche Unabhängigkeit und andererseits über ausreichendes politisches Gewicht verfügen.

## **II. Vorschriften für den privaten Rundfunk**

### **1. Rundfunkdienste**

In Ergänzung zum bereits erläuterten Mediendienste-Staatsvertrag (s.o. B.III.) enthält der neue Rundfunkstaatsvertrag ein Verfahren zur Feststellung, ob ein neues Angebot als Rundfunkmediendienst oder sonstiges Angebot zu behandeln ist. Die endgültige Feststellung trifft zwar die zuständige Landesmedienanstalt, aber ausdrücklich "im Einvernehmen mit allen Landesmedienanstalten". Diese Kooperationsvorgabe sichert eine bundeseinheitliche Beurteilung dieser wichtigen Vorfrage. Anbieter können sogar bei der zuständigen Landesmedienanstalt einen Antrag auf "rundfunkrechtliche Unbedenklichkeit" stellen.

Leider haben es die Länder jedoch unterlassen, Kriterien zu bestimmen, anhand derer die Landesmedienanstalten einen Rundfunkmediendienst erkennen können. Es bleibt daher in rechtsstaatlich bedenklicher Weise den Landesmedienanstalten überlassen, die Konkretisierung vorzunehmen.

## 2. Verfahrensrecht

Mit der Einführung der neuen Rundfunkkonzentrationsregelung sind - wie allenthalben gefordert - die verfahrensrechtlichen Vorschriften im Rundfunkstaatsvertrag deutlich überarbeitet worden (zum früheren Zustand vgl. Dörr 1995a: 331 ff.; Dörr 1995b: 42 ff.; Engel 1995a: 221 ff.; Henle 1995: 9 ff.; Kübler 1995a: 287 ff.; Stock 1994: 206 ff.; Stockmann 1995: 435 ff.; Stockmann / Zigelski 1995: 537 ff.). Sie orientieren sich jetzt an den Befugnissen der Kartellbehörden.

Die Auskunftspflicht und die Verpflichtung zur Vorlage von Unterlagen erstreckt sich nunmehr auf die Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen an dem Antragsteller sowie mit ihm verbundener Unternehmen, auf die Angabe über Angehörige im Sinne des § 15 Abgabenordnung unter den eben genannten Beteiligten, den Gesellschaftervertrag, die satzungsrechtlichen Bestimmungen und weitere ähnliche Vereinbarungen. Darüber ist eine Vollständigkeitserklärung abzugeben.

Daneben gelten gesteigerte Mitwirkungspflichten in bezug auf Sachverhalte, die sich auf Vorgänge im Ausland beziehen. Ferner können zur Mitwirkung jetzt auch natürliche oder juristische Personen gezwungen werden, die an dem Antragsteller unmittelbar oder mittelbar beteiligt oder sonst mit ihm verbunden sind. Verletzt ein Antragsteller die genannten Mitwirkungspflichten, so kann die zuständige Landesmedienanstalt den Zulassungsantrag ablehnen. Schließlich hat der Antragsteller nicht nur bei der Zulassung mitzuwirken, sondern muß auch diesbezügliche Änderungen anzeigen.

Aber nicht nur die Mitwirkungspflichten der Veranstalter, sondern auch die Auskunftsrechte und die Ermittlungsbefugnisse der Aufsichtsinstanzen wurden modifiziert. Die allgemeinen Instrumente des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die sich nunmehr ausdrücklich im Rundfunkstaatsvertrag finden, sind durch Instrumente des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Abgabenordnung ergänzt worden. So darf die zuständige Aufsichtsinstanz während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten die Geschäftsräume und -grundstücke des Veranstalters und der mit ihm verbundenen Unternehmen betreten und die im folgenden genannten Unterlagen einsehen und prüfen. Auf Verlangen sind Aufzeichnungen, Bücher, Geschäftspapiere und andere Urkunden, die für die Anwendung der Konzentrationsregelungen erheblich sein können, vorzulegen, Auskünfte zu erteilen und sonstige erforderliche Hilfsdienste zu leisten. Diese Mitwirkungspflicht ist der Außenprüfung in der Abgabenordnung nachgebildet worden.

## 3. Transparenz

Eine neue Regelung findet sich in § 23. Danach hat jeder Veranstalter unabhängig von seiner Rechtsform jährlich nach Maßgabe der Vorschriften des Handelsgesetzbuches, die für große Kapitalgesellschaften gelten, einen Jahresabschluß samt Anhang und einen Lagebericht bis zum Ende des neunten des auf das Ende des Geschäftsjahres folgenden Monats zu erstellen und bekanntzumachen. Diese strenge Publizitätsvorschrift gilt selbst für unmittelbar und mittelbar Beteiligte, denen ein Programm nach den Konzentrationsregeln zuzurechnen ist. In einer Protokollerklärung haben sich die Länder je-

doch zu einer Überprüfung hinsichtlich der Wirkung der Publizitätsvorschriften zum 31.12.1998 verpflichtet.

#### 4. Abwehr vorherrschender Meinungsmacht

Mit den §§ 25 ff. beginnen die Regelungen zur "Sicherung der Meinungsvielfalt", die das Kernstück der Novellierung bilden. Diese Bezeichnung ist insofern etwas irreführend, da die neuen Regelungen überwiegend auf die Abwehr vorherrschender Meinungsmacht zielen (zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben Engels 1996: 48 ff.; Lehr 1995: 667 ff.; Holznagel 1991: 263 ff.) und im übrigen von einer Gewährleistung der Meinungsvielfalt durch Wettbewerb ausgehen. Die alte Regelung sah demgegenüber in Anlehnung an das binnenplurale Organisationsmodell der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Zwang zur Bildung von Anbietergemeinschaften vor. Ihr wurde aber nicht nur mangelnde Anwendbarkeit und Zielverfehlung vorgeworfen, sondern auch, daß sie die Konzentration im Rundfunkbereich begünstigt habe. Der neue Rundfunkstaatsvertrag enthält nun ein modifiziertes Zuschaueranteilsmodell und verabschiedet sich von der bisherigen numerischen Begrenzung der Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. zum neuen Modell Dörr 1996: 621 ff.; Dörr 1997: 1341 ff.; Clausen-Muradian 1996: 934 ff.; Hess 1997: 680 ff.; Hesse 1997: 132 ff.; Kreile 1997: 1329 ff.; Stock 1997a: 141 ff.; Stock 1997b: 583 ff. und Kuch 1997: 14 ff.). Dieses völlig neu konzipierte Modell zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bezieht sich - einmal abgesehen von den Regelungen in § 25 Abs. 1 bis 3 - ausschließlich auf den Bereich des Fernsehens.

Grundsätzlich kann jetzt jeder Unternehmer selbst oder in der Form einer juristischen Person eine beliebige Anzahl von Programmen veranstalten, solange er damit die Meinungsvielfalt wegen vorherrschender Meinungsmacht nicht gefährdet (§ 26 Abs. 1 2. Halbsatz). Zur Bestimmung von vorherrschender Meinungsmacht greift das Gesetz auf den erreichten Zuschaueranteil zurück. Vorherrschende Meinungsmacht wird danach zum einen vermutet, wenn ein Unternehmen mit einem Programm oder mit der Summe aller ihm zurechenbaren Programme im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von 30 % erreicht. Daneben soll zum anderen bei einer geringfügigen Unterschreitung des genannten Zuschaueranteils gleiches gelten, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, daß der dadurch erzielte Meinungseinfluß dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 % im Fernsehen entspricht. Herangezogen werden können Werbung, Hörfunk, Presse, Rechte, Produktion und andere medienrelevanten verwandten Märkte. Das Zuschaueranteilsmodell wird also um Elemente des sogenannten Marktanteilsmodells ergänzt (vgl. zu diesem Engel 1995b: 653 ff.; Holzer 1995: 577 ff.; zum Werbemarktanteilsmodell Kübler 1995b: 48 ff.). Schließlich gibt die Regelung dem betroffenen Unternehmen die Möglichkeit, die Vermutung von vorherrschender Meinungsmacht zu entkräften.

In § 27 finden sich die Regelungen zur Bestimmung der Zuschaueranteile. Grundlage sollen alle deutschsprachigen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des

bundesweit empfangbaren privaten Rundfunks sein. Nicht einbezogen werden fremdsprachige Programme, da ihr Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung in der Bundesrepublik als gering zu betrachten ist. Entscheidend ist der Zuschaueranteilsdurchschnitt der letzten 12 Monate. Wer den Zuschaueranteil ermittelt, muß erst eine Ausschreibung ergeben. Es soll jedoch gewährleistet sein, daß die Ermittlung aufgrund repräsentativer Erhebungen bei Zuschauern ab Vollendung des dritten Lebensjahres nach allgemein anerkannten wissenschaftlichen Methoden durchgeführt wird. Dabei steht es diesem Unternehmen durchaus offen, die anläßlich der Ermittlung der Zuschaueranteile erhobenen Daten auch von Dritten - etwa zur Bestimmung der Zuschaueranteile für die Ermittlung der Werbepreise - nutzen zu lassen. Damit soll neben Wirtschaftlichkeitskalkülen sichergestellt werden, daß für die Zuschaueranteilermittlung dieselben Zahlenwerte wie für die Werbepreisberechnung zugrunde gelegt werden. Damit spricht natürlich viel für die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), die bereits jetzt die Zuschauerreichweiten ermittelt.

Eine vollständige Zurechnung des von einem Programm erreichten Marktanteils zu einem Unternehmen erfolgt, wenn es mit mindestens 25 % der Kapitalanteile an dem Sender beteiligt ist oder einen vergleichbaren Einfluß ausübt (§ 28). Dabei wird an die übliche Zurechnungsbestimmung des § 15 Aktiengesetz angeknüpft. Zusätzlich wird darauf hingewiesen, daß auch die Auslandsbeteiligungen bei der Zurechnung mit einbezogen werden (Beispielsrechnungen bei Röper 1996: 610 ff.).

Hat ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen vorherrschende Meinungsmacht erlangt, so sieht der Rundfunkstaatsvertrag insbesondere zwei Folgen vor. Erstens darf diesem Unternehmen für weitere ihm zurechenbare Programme keine Zulassung erteilt oder der Erwerb weiterer zurechenbarer Beteiligung an Veranstaltern nicht als unbedenklich bestätigt werden (§ 26 Abs. 3). Zweitens muß eine von den drei, im folgenden näher beschriebenen Maßnahmen angeordnet werden (§ 26 Abs. 4). Zwischen diesen Maßnahmen besteht für das von der Konzentrationskontrolle erfaßte Unternehmen keine Wahlfreiheit. Vielmehr sind die von der Aufsichtsinstanz getroffenen Anordnungen zu befolgen:

- a) Entweder soll das Unternehmen zurechenbare Beteiligung an Veranstaltern aufgeben, bis der zurechenbare Zuschaueranteil des Unternehmens hierdurch unter die 30 %-Grenze fällt, oder
- b) es kann im Falle der Beherrschung von medienrelevanten Märkten seine Marktstellung auf diesen vermindern oder ihm zurechenbare Beteiligungen an Veranstaltern aufgeben, bis keine vorherrschende Meinungsmacht mehr gegeben ist, oder
- c) es kann bei ihm zurechenbaren Veranstaltern vielfaltssichernde Maßnahmen ergreifen.

Als in diesem Sinne vielfaltssichernde Maßnahme gilt zum einen die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte (§ 31). Sendezeit für unabhängige Dritte nach dieser

Regelung meint die Einrichtung von Fensterprogrammen für wöchentlich mindestens 260 Minuten, davon mindestens 75 Minuten in der Sendezeit von 19.00 bis 23.30 Uhr (Regionalfenster werden jedoch nur mit höchstens 150 Minuten pro Woche angerechnet). Es soll dadurch - quasi in Brechung der vermuteten Meinungsmacht - ein Beitrag zur Vielfalt im Programm des Veranstalters, insbesondere in den Bereichen Kultur, Bildung und Information, gewährleistet werden (kritisch dazu mit Hinweis auf die Rechtsprechung Engels 1996: 56 f.). Schließlich wäre auch die Einrichtung eines Programmbeirats (§ 32) denkbar. Die Mitglieder des Programmbeirats werden zwar vom Veranstalter berufen, sie sollen aber durch ihre Zugehörigkeit zu den gesellschaftlichen Gruppen in ihrer Gesamtheit die Gewähr dafür bieten, daß die wesentlichen Meinungen der Gesellschaft vertreten sind. In erster Linie berät der Programmbeirat die Programmverantwortlichen, die Geschäftsführung des Programmveranstalters und die Gesellschafter. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist er über alle Fragen, die das veranstaltete Programm betreffen, durch die Geschäftsführung zu unterrichten. Die Letztentscheidung liegt aber stets beim jeweiligen Kontrollorgan über die Geschäftsführung bzw. bei der Gesellschafterversammlung, die mit einer Mehrheit von 75 % auch gegen den Programmbeirat entscheiden darf. Der Programmbeirat hat damit im Grunde keine echten Kontrollbefugnisse. Er ist zur Abwehr von vorherrschender Meinungsmacht nicht ausreichend in der Lage (Dörr 1996: 627).

Den neuen Konzentrationsregelungen liegt grundsätzlich ein funktionsfähiges Modell zugrunde. Leider sind - mit Rücksicht auf die beiden Medienmultis - die Aufgreifschwelle großzügig und die Zurechnungsregelungen eng bemessen worden, so daß ihre Wirkungslosigkeit zu befürchten ist. Ferner wird die Erhebung und die Bewertung des Zuschaueranteils in der Praxis Schwierigkeiten bereiten; zumal sich die Gerichtsfestigkeit erst noch erweisen muß. Schließlich fehlen dem Programmbeirat ausreichende Kompetenzen und die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte steht in dem Verdacht, zwar für Vielfalt, aber nicht für Abwehr vorherrschender Meinungsmacht zu sorgen.

## 5. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich

Da die Kooperation der Landesmedienanstalten im Bereich der bundesweiten Konzentrationskontrolle alles andere als erfolgreich war (siehe nur Henle 1995: 30 ff.), wird nun aufgrund der § 35 ff. die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) neu errichtet. Sie besteht aus sechs Sachverständigen des Rundfunk- und des Wirtschaftsrechts, die von den Ministerpräsidenten der Länder für die Dauer von fünf Jahren einvernehmlich berufen werden. Derzeit sind dies Prof. Dr. Dr. h.c. Reimut Jochimsen (Präsident der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen); Prof. Dr. Friedrich Kübler (Institut für Bankrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt), Prof. Dr. Peter Lerche (Universität München), Rechtsanwalt Dr. Hans-Dieter Lübbert (Hamburg), Rechtsanwalt Prof. Dr. K. Peter Mailänder (Stuttgart) und Prof. Dr. Dr. h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker (Max-Planck-Institut, Hamburg). Diese neue Aufsichtsinstanz ist zuständig für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen zur Sicherung

von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen. Sie ermittelt die den Unternehmen jeweils zurechenbaren Zuschaueranteile und bestimmt die zu treffenden Maßnahmen. Sie wird dabei als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt tätig. An ihrer Besetzung unmittelbar durch die Ministerpräsidenten wurden allerdings schon im Vorfeld berechtigte Bedenken hinsichtlich einer ausreichenden Staatsfreiheit dieser Institution angemeldet wurden (Dörr 1996: 625).

Neben der KEK hat die sogenannte Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) die Möglichkeit, mit einer Mehrheit von drei Vierteln ihrer gesetzlichen Mitglieder einen gegenüber einer Entscheidung der KEK abweichenden Beschluß zu treffen. Zur Anrufung der KDLM ist allein die für den betroffenen Veranstalter jeweils zuständige Landesmedienanstalt befugt. Im übrigen bleibt es aber bei den Befugnissen der Landesmedienanstalten. Insbesondere haben es die Rundfunkgesetzgeber versäumt, die interföderale Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten bei Maßnahmen, die sachlich bundesweite Auswirkungen haben, stärker zu verankern (vgl. § 38). Es ist zu vermuten, daß damit der Standortwettbewerb zwischen den Landesmedienanstalten nicht beendet ist.

## 6. Vielfaltssicherung

Eine speziell auf den Erhalt der bislang veranstalteten Fensterprogramme ("DCTP") gerichtete Regelung findet sich in § 26 Abs. 5. Erreicht ein Veranstalter mit einem Vollprogramm oder einem Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 10 %, so hat er danach binnen sechs Monaten nach Feststellung und Mitteilung durch die zuständige Landesmedienanstalt Sendezeit für unabhängige Dritte einzuräumen. Davon sind im Augenblick RTL und Sat 1 betroffen. Nach den großen Zuschauererfolgen in den letzten Jahren steht nun erstmals ein dritter Veranstalter, nämlich Pro 7, vor der Situation, unter diese Regelung zu fallen. Diese Norm soll die bislang nur in den Lizenzverträgen vereinbarten Fensterprogramme für Regionales und Kultur sichern.

## III. Die Regelungen im übrigen

Im übrigen ist der Rundfunkstaatsvertrag nur wenig verändert worden. Eine kleine, aber durchaus weitreichende Neuerung findet sich in § 53. Er enthält Bestimmungen über den Zugang zu Decodern sowie über die Ausgestaltung von Navigationssystemen. Anbieter, aber auch Vermarkter (z.B. Serviceprovider) von Decodern sind verpflichtet, den Zugang allen Veranstaltern zu gleichen Chancen sowie zu angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen zu gewähren. Anspruch auf den Zugang haben nach der Begründung zu dieser Regelung alle Fernsehdienste, d.h. alle verschlüsselten und unverschlüsselten analogen und digitalen Fernsehprogramme. Diese Verpflichtung erstreckt sich ebenfalls auf Anbieter von Steuerungssystemen für Programme und Dienste

(Navigationssysteme). Die Rundfunkgesetzgeber erkennen damit die Bedeutung an, die derartige Anbieter für einen chancengleichen Zugang zu Rundfunkprogrammen in der Zukunft haben werden. Die Regelung ist ein erster, wenn auch unzureichender Schritt in Richtung Regelungsrahmen für das digitale Fernsehen.

## **D. FAZIT**

Die rechtliche Entwicklung steht also in allen Bereichen im Zeichen einer Liberalisierung mit dem Ziel, daß privatwirtschaftliches Agieren in den als zukunftssträftig angesehenen Medien- und Kommunikationsmärkten erleichtert werden soll. Im Bereich der Telekommunikation folgt dies europarechtlichen Vorgaben, im Feld der Rundfunkregulierung dem Druck der Veranstalter und dem Eingeständnis von Defiziten der bisherigen Regelungsversuche zur Konzentrationskontrolle. Durch die Schaffung von speziellen Rechtsgrundlagen für den Online-Bereich hat Deutschland im internationalen Vergleich ein schnell auf die technischen induzierten Veränderungen im Kommunikationsbereich reagiert. Zusammenspiel und Abgrenzung der Regelungen provozieren aber noch Kritik, die im Zuge der aktuellen Debatte über Konvergenz (vgl. besonders das "Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen" der EU-Kommission) in den nächsten Monaten verstärkt aufflammen wird.



## LITERATUR

- Berger, Heinz (1996): Die Grundzüge der Postreform II in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten (Beiheft 19 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)), S. 36-50.
- Bermanseder, Markus (1997): Wann sind Mediendienste dem Rundfunk zuzuordnen? in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 30. Jg., S. 330.
- Betz, Jürgen (1997): Spartenkanäle bei ARD und ZDF, in: Media-Perspektiven 1997 (1), S. 2.
- Bonin, Andreas von / Köster, Oliver (1997): Internet im Lichte neuer Gesetze, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 41. Jg., S. 821.
- Börnsen, Arne (1996a): Zur Diskussion des neuen Telekommunikationsgesetzes - Liberalisierung und Universal Services: Widerspruch oder Zukunftsperspektive? in: Herbert Kubicek et al. (Hrsg.), Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1996, Heidelberg, S. 223 (Universal Services).
- Börnsen, Arne (1996b): Das Telekommunikationsgesetz 1996 - Entwicklungen und Hintergründe, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 11. Jg., S. 321.
- Bullinger, Martin (1996): Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, in: Archiv für Presserecht (AfP), 27. Jg., S. 1.
- Bullinger, Martin / Mestmäcker, Ernst-Joachim (1997): Multimediadienste, Baden-Baden.
- Bundesministerium für Wirtschaft - BMWI (1996): Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bonn.
- Clausen-Muradian, Elisabeth (1996): Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk - Der neue Rundfunkstaatsvertrag (RStV) 1997, in : Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 40. Jg., S. 934.
- DLM (1997): Strukturpapier über die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten im Grenzbereich zwischen Rundfunk und Mediendiensten und die Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten vom 16. Dezember 1997.
- Depenheuer, Otto (1997): Informationsordnung durch Informationsmarkt , in: Archiv für Presserecht (AfP), 28. Jg., S. 669.
- Dörr, Dieter (1995a): Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahrensrecht. In: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin, S. 331.
- Dörr, Dieter (1995b): Kontrolle braucht Durchsetzungsbefugnisse: Defizite des Verfahrensrechts bei der Medienkonzentrationskontrolle, in: Media-Perspektiven (MP), 1995 (1), S. 42.

- Dörr, Dieter (1996): Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gelungen? in: Media Perspektiven (MP) 1996 (12), S. 621.
- Dörr, Dieter (1997): Die Entwicklung des Medienrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 1341.
- Ebsen, Ingwer (1997): Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 112. Jg., S. 1039.
- Eifert, Martin (1998): Telekommunikationsdienstleistungen im Gewährleistungsstaat (Manuskript).
- Engel, Christoph (1995a): Medienrechtliche Konzentrationsvorsorge, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin, S. 221.
- Engel, Christoph (1995b): Die Messung der Fernsehnutzung als Voraussetzung eines Marktanteilsmodells zur Kontrolle der Medienkonzentration, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jg., S. 653.
- Engel-Flechsig, Stefan / Maennel, Frithjof A. / Tetenborn, Alexander (1997): Das neue Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 298.
- Engels, Stefan (1996): Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben für Rundfunkkonzentrationsregelungen, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 40. Jg., S. 44.
- Ernst, Stefan (1997): Erst anmelden, dann surfen - Rundfunkgebühren für Internet-Anschlüsse? in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 3006.
- Fehling, Michael (1996): Mitbenutzungsrechte Dritter bei Schienenwegen, Energieversorgungs- und Telekommunikationsleitungen vor dem Hintergrund staatlicher Infrastrukturverantwortung, in: Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR), Bd. 121, S. 59.
- Fuhr, Karl-Michael / Kerkhoff, Bärbel (1997): Entgelte für die Gewährung von Netzzugang gemäß § 39 TKG, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 3209.
- Geis, Ivo (1997): Die digitale Signatur, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 51. Jg., S. 3000.
- Gersdorf, Hubertus (1995a): Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Berlin.
- Gersdorf, Hubertus (1995b), Multimedia: Der Rundfunkbegriff im Umbruch, in: Archiv für Presserecht (AfP), 26. Jg., S. 565.
- Gounalakis, Georgios (1997): Der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 2992.
- Gramlich, Ludwig (1993): Instrumente der Regulierung gegenüber öffentlichen Unternehmen (am Beispiel der Telekom), in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 45. Jg., S. 51.

- Gramlich, Ludwig (1994): Von der Postreform zur Postneuordnung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 47. Jg., S. 2785.
- Gramlich, Ludwig (1995): Rechtliche Möglichkeiten der Finanzierung von Infrastrukturleistungen im Post- und Telekommunikationsbereich durch die Einrichtung eines Infrastrukturfonds, in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 47. Jg., S. 189.
- Gramlich, Ludwig (1997): Entwicklungen der staatlichen Wirtschaftsaufsicht: Das Telekommunikationsrecht als Modell? in: Verwaltungsarchiv, Bd. 40, S. 598.
- Grezeszick, Bernd (1997): Vesteigerung knapper Telekommunikationslizenzen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 112. Jg., S. 878.
- Gummig, Christian (1996): Rechtsfragen der Werbung im Internet, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 1996, S. 573.
- Henle, Victor (1995): Erfahrungsbericht der Landesmedienanstalten zur Sicherung der Veranstalter- und Beteiligungsfähigkeit im bundesweit verbreiteten Rundfunk (DLM-Konzentrationsbericht). In: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin, S. 9.
- Hess, Wolfgang (1997): Medienkonzentrationsrecht nach dem neuen Rundfunkstaatsvertrag, in Archiv für Presserecht (AfP), 28. Jg., S. 680.
- Hesse, Albrecht (1997): Zur aktuellen Entwicklung des Rundfunkrechts in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), 97. Jg., S. 132 (Teil I) und S. 165 (Teil II).
- Hittl, Christoph / Großmann, Klaus (1996): Grundfragen des neuen deutschen Telekommunikationsrechts, in: Betriebsberater (BB), 51. Jg., S. 169.
- Hochstein, Reiner (1997): Teledienste, Mediendienste und Rundfunkbegriff - Anmerkungen zur praktischen Abgrenzung multimedialer Erscheinungsformen, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 2977.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1995): Öffentliches Wirtschaftsrecht der Kommunikation und der Medien, § 6 in: Schmidt, Reiner (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 1, Berlin.
- Hoffmann-Riem (1996a): Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996b): Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, in: Archiv für Presserecht (AfP), S. 9.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schulz, Wolfgang (1997): Hamburgisches Medienrecht. Berlin.
- Holzer, Norbert (1995): Das Marktanteilsmodell auf dem Prüfstand - ein Problemauf-riss, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jg., S. 577.

- Holznagel, Bernd (1991): Konzentrationsbekämpfung im privaten Rundfunk., in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 35. Jg., S. 263.
- Jarass, Hans-Dieter / Pieroth, Bodo (1997): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, München.
- Kemmler, Anne (1996): Das Telekommunikationsgesetz (TKG), in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 48. Jg., S. 321.
- Knothe, Matthias (1997): Neues Recht für Multi-Media-Dienste, in: Archiv für Presse-recht (AfP), 28. Jg., S. 494.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987): Grünbuch für die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für die Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, KOM (87) 290 endg. v. 30.6.1987.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze (Teil 2) - Ein gemeinsames Konzept zur Bereitstellung einer Infrastruktur für Telekommunikation in der Europäischen Union, KOM (94) 682 endg.; Ratsdok. 4674 / 95, BR-Drucksache 101 / 95 v. 14.2.1995.
- Kreile, Johannes (1997): Die Reform des Rundfunkstaatsvertrags - Neue Wege bei der Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 1329.
- Kresse, Hermann (1996): Grundversorgung und noch viel mehr?, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 40. Jg., S. 59.
- Kröger, Detlef / Moos, Flemming (1997): Mediendienst oder Teledienst?, in: Archiv für Presserecht (AfP), 28. Jg., S. 675.
- Kubicek, Herbert (1997): Universaldienstregelungen in den USA und in Deutschland, in: Computer und Recht (CR), 13. Jg., S. 1.
- Kübler, Friedrich (1995a): Konzentrationskontrolle des bundesweiten Rundfunks, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin, S. 287.
- Kübler, Friedrich (1995b): Argumente für ein Werbemarktanteilsmodell: Konzentrationskontrolle in der Sackgasse, in: Media-Perspektiven (MP) 1995, S. 48.
- Kuch, Hansjörg (1997): Das Zuschaueranteilsmodell - Grundlage der Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 41. Jg., S. 12.
- Ladeur, Karl-Heinz (1986): Untersagungsanordnungen gegen Btx- Informationsangebote, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 40. Jg., S. 2748.
- Ladeur, Karl-Heinz (1991): Die Neuordnung der Telekommunikation. Zur Funktion eines öffentlichen Unternehmens in hochkomplexer Umwelt, in: Kritische Vierteljahrszeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 80. Jg., S. 177.

- Ladeur, Karl-Heinz (1997a): Die Regulierung von Multi-Media als Herausforderung des Rechts, in: Archiv für Presserecht (AfP), 28. Jg., S. 598.
- Ladeur, Karl-Heinz (1997b): Zur Kooperation von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung des Internet, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 41. Jg., S. 372.
- Lehr, Gernot (1995): Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Novellierung der rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle unter besonderer Berücksichtigung des Zuschaueranteilsmodells, in : Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jg., S. 667.
- Mecklenburg, Wilhelm (1997): Internetfreiheit, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 41. Jg., S. 525.
- Müller-Using, Detlev (1995): Nochmals: Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Postreform II, in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 47. Jg., S. 46.
- Nolte, Norbert (1996): Das Recht auf Netzzugang nach dem Telekommunikationsgesetz, in: Betriebsberater (BB), 50. Jg., S. 2629.
- Pieper, Antje-Karin / Wiechmann, Peter (1995): Der Rundfunkbegriff, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jg., S. 82.
- Ricker, Reinhart (1997): Rundfunkgebühren für Computer mit Internet-Zugang?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 3199.
- Röper, Horst (1993): Formationen deutscher Medienmultis 1992 - Konzentrationsproblematik weiterhin ungelöst, in : Media-Perspektiven (MP) 1993, S. 56.
- Röper, Horst (1994): Formationen deutscher Medienmultis 1993 - Fortschreitende Diversifizierung und Internationalisierung, in : Media-Perspektiven (MP) 1994, S. 125.
- Röper, Horst (1995): Formationen deutscher Medienmultis 1994-95, in: Media-Perspektiven (MP) 1995, S. 310.
- Röper, Horst (1996): Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Mediensektor, in: Media Perspektiven (MP) 1996, S. 610.
- Röper, Horst (1997): Formationen deutscher Medienmultis 1996: Unternehmensentwicklung und Strategien der grössten deutschen Medienkonzerne, in: Media-Perspektiven (MP) 1997, S. 226.
- Roßnagel, Alexander / Wedde, Peter (1988): Die Reform der Deutschen Bundespost im Lichte des Demokratieprinzips, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 103. Jg., S. 562.
- Rottmann, Michael (1994): Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Postreform II, in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 46. Jg., S. 193.

- Scherer, Joachim (1993): Rechtliche Instrumente und Verfahren zur Regulierung der Deutschen Bundespost Telekom vor und nach der Privatisierung, in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 45. Jg., S. 261.
- Scherer, Joachim (1994): Postreform II: Privatisierung ohne Liberalisierung, in: Computer und Recht (CR), 11. Jg., S. 418.
- Scherer, Joachim (1996): Das neue Telekommunikationsgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 49. Jg., S. 2953.
- Scholz, Rupert / Aulehner, Josef (1993): "Postreform II" und Verfassung - Zu Möglichkeiten und Grenzen einer materiellen oder formellen Privatisierung der Post, in: Archiv für Post und Telekommunikation (ArchPT), 45. Jg., S. 221.
- Schrader, Hans-Herrmann (1997): Die Datenschutzregelungen im Teledienstedatenschutzgesetz und im Mediendienstestaatsvertrag. In: Der Hamburgische Datenschutzbeauftragte, Datenschutz bei Multimedia und Telekommunikation, Hamburg 1997.
- Schulz, Wolfgang (1996): Jenseits der „Meinungsrelevanz“ - Verfassungsrechtliche Überlegungen und Gesetzgebungskompetenzen bei neuen Kommunikationsformen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 40. Jg., S. 487.
- Schulz, Wolfgang (1997a): Regulierung von Medien- und Telediensten, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 81/1997.
- Schulz, Wolfgang (1997b): Zappelt das Recht im Netz? -Rechtsfragen computervermittelter Kommunikation, in: Beck, Klaus / Vowe, Gerhard /Hrsg.), Computernetze - ein Medium öffentlicher Kommunikation? Berlin, S. 187.
- Schütz, Raimund / Cornils, Matthias (1997): Universaldienst und Telekommunikation, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 112. Jg., S. 1146.
- Sieber, Ulrich (1996): Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr in internationalen Computernetzen. In JuristenZeitung (JZ) 9/1996 S. 429 (Teil 1) und JuristenZeitung (JZ) 10/1996 S. 494 (Teil 2).
- Spindler, Gerald (1997): Haftungsrechtliche Grundprobleme der neuen Medien, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 50. Jg., S. 3193.
- Spoerr, Wolfgang / Deutsch, Markus (1997): Das Wirtschaftsverwaltungsrecht der Telekommunikation -Regulierung und Lizenzen als neue Schlüsselbegriffe des Verwaltungsrechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 112. Jg., S. 300.
- Stock, Martin (1994): Rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle - Altes und Neues, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 38. Jg., S. 206.
- Stock, Martin (1997a): Medienpolitik auf neuen Wegen - weg vom Grundgesetz? Das duale Rundfunksystem nach der staatsvertraglichen Neuregelung (1996), in: Rundfunk und Fernsehen (RuF), 45. Jg., S. 141.

- Stock, Martin (1997b): Meinungsvielfalt und Meinungsmacht, in: Juristenzeitung (JZ), 52 Jg., S. 583.
- Stockmann, Kurt (1995): Stellungnahmen zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen an eine medienrechtlich effektive Konzentrationskontrolle, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin, S. 435.
- Stockmann, Kurt / Zigelski, Sabine (1995): Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages - Anmerkungen zur Konzentrationskontrolle im Rundfunk aus wettbewerblicher Sicht, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jg., S. 537.
- Trute, Hans Heinrich (1998): Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSStRL) 57 (im Erscheinen).
- Tschentscher, Thomas / Neumann, Holger (1997): Das telekommunikationsrechtliche Regulierungsverfahren - Verfahrensfragen, Mißbrauchsaufsicht, Entbündelung, in: Betriebsberater (BB), 52. Jg., S. 2437.
- Vesting, Thomas (1998): Innovationssteuerung im Telekommunikationsrecht, in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Jens-Peter Schneider (Hrsg.), Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung, Baden-Baden (im Erscheinen).