

REGELUNGSBEDARF DURCH NEUE MEDIEN

Eine Sammelrezension

Helmut Redeker: Neue Informations- und Kommunikationstechnologien und bundesstaatliche Kompetenzordnung.- München: Verlag Reinhard Fischer 1988, 285 S., DM 45,-

Joachim Scherer: Nachrichtenübertragung und Datenverarbeitung im Telekommunikationsrecht.- Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1987, 200 S., DM 64,-

Das Medienrecht der Bundesrepublik Deutschland ist seit jeher eine recht unüberschaubare Materie: Landesspezifische Presse- und Rundfunkgesetze ergänzen sich mit Bundesgesetzen zu Fragen des Urheberrechts, des Arbeits- und Tarifrechts, des Wettbewerbsrechts, des Gewerberechts, sowie mit Einzelbestimmungen des Strafrechts, der Strafprozessordnung bis hin zu den entsprechenden Aussagen des Artikels 5 des Grundgesetzes zu einem Gesamtkomplex, der als 'Medienrecht' zu bezeichnen wäre. Versuche, auch nur Teilbereiche zu vereinheitlichen - wie jener der SPD in den siebziger Jahren, zu einem Presserechtsrahmengesetz zu gelangen -, scheiterten bislang allesamt.

Im Zuge der Entstehung 'neuer Medien' ergab sich nunmehr neuer Regelungsbedarf und was hätte näher gelegen, als dies zum Anlaß zu nehmen, den gesamten Komplex des Medienrechts neu und übersichtlicher zu ordnen? Doch weit gefehlt. Wieder wurde die rechtliche Seite neuer technologischer Entwicklungen stückchenweise und z.T. mit erheblichem zeitlichem Verzug gegenüber den politischen Entscheidungen in Angriff genommen. Das Rechtswesen wurde somit - wieder einmal - darauf reduziert, technische und politische Entscheidungen im Nachhinein zu sanktionieren. Kein Wunder also, daß es dabei zu Kuriositäten kam: so erfolgte z.B. die bundesweite Einführung des Bildschirmtextes, ehe beide Feldversuche ordnungs- und gesetz-

gemäß zu Ende gebracht wurden. Kein Wunder auch, daß ausgesprochene gesetzliche Mißgeburten entstanden: z.B. in Berlin, wo ein 'Kabelpilotprojektgesetz' in Ermangelung eines umfassenderen Regelwerkes inzwischen für die Ordnung von privatem, nicht-kabelgebundenem Rundfunk herangezogen wird. In anderen Bundesländern fungieren 'Mediengesetze' als großspurige Notbehelfe neben den weiterhin bestehenden Rundfunk- und Pressegesetzen, um neu entstandene Medien- bzw. Eigentumsformen zu sanktionieren. Das unrühmliche Ende bisheriger Kabelpilotprojekte und deren gesetzlicher Grundlagen - welches Projekt hat tatsächlich den im Versuchsgesetz vorgeschriebenen Zweck erfüllt und wurde daraufhin auf neuer gesetzlicher Grundlage in einen ordnungsgemäßen 'Normalbetrieb' überführt? - zeigt das Desaster einer an vordergründigen medienpolitischen Zielsetzungen - Durchsetzung des Privatfunks! - gebundenen Gesetzgebung besonders augenscheinlich. Schließlich hat mit der Inanspruchnahme des Fernmeldewesens für Zwecke der Verbreitung von massenmedialen Inhalten der Bereich des Fernmelderechts neue Bedeutung erlangt. Bildschirmtext, Kabel- und Satellitenfernsehen und vor allem die in Angriff genommene Nutzung eines flächendeckenden integrierten Glasfasernetzes, welches sowohl im herkömmlichen Sinne zu Fernmeldezwecken (Individualkommunikation), als auch zur Massenkommunikation genutzt werden soll, machen den Regelungsbedarf überdeutlich, verweisen aber auch auf die grundsätzliche Schwierigkeit, verschiedenste Formen der Kommunikation einheitlich zu regeln.

Zwei Publikationen versuchen, dieses Dilemma darzustellen, die gegenwärtigen Rechtskonstruktionen zu erläutern und Wege aufzuzeigen, wie die rechtliche Entwicklung auf dem neuen Feld der Informations- und Kommunikationstechnologie bzw. der Telekommunikation aussehen könnte.

Helmut Redeker konzentriert sich dabei auf die heikle Frage, wo in den jeweils unterschiedlichen Anwendungsformen neuer IuK-Techniken die Grenzlinie zwischen Bundes- und Landeskompetenz zu ziehen ist. Von besonderer politischer Brisanz ist dabei die Frage nach der originären Zuständigkeit des Post- und Fernmeldewesens bei der Veranstaltung der verschiedenen 'neuen Medien' - ein Problem, das aufgrund der recht eigenwilligen Praxis der Deutschen Bundespost etwa bei der Nutzung 'neu entdeckter' terrestrischer Rundfunkfrequenzen immer wieder medienpolitischen Streit auslöst.

Redeker liefert zunächst eine knappe, aber umfassende Übersicht über bisher eingeführte und projektierte neue Kommunikationstechniken, fragt nach deren sozialen Folgen und deren Verträglichkeit mit herkömmlichen Rechtsnormen. Bereits hier werden Ungereimtheiten deutlich: z.B. in der Frage des Urheberrechts, wo es bekanntermaßen umstritten ist, bei welcher Sendeform und ab welcher Empfängergröße der Betreiber einer Kabelanlage urheberrechtlichen Ansprüchen genügen muß; z.B. in der Frage des Datenschutzrechts, wo es Unklarheit darüber gibt, wann die Speicherung von persönlichen Daten des Bildschirmtextteilnehmers die datenschutzrechtlichen Schutzbestimmungen verletzt; z.B. in der heiß umstrittenen Frage, ob und in welchem Falle ein Mieter den Anschluß seiner Wohnung an das öffentliche Kabelnetz dulden und gar dessen Betriebskosten mit tragen muß.

Die so aufgefächerten Problembereiche werden von Redeker mit hoher technischer und juristischer Sachkompetenz den rechtlichen Gegebenheiten gegenübergestellt, um schließlich zu einigen recht überraschenden Ergebnissen zu gelangen. So ist der Autor der Auffassung, daß das in der Fachliteratur so oft beschworene Verwischen der Grenzen zwischen der Individual- und der Massenkommunikation durch das Hinzutreten 'neuer Medien' nicht erfolgt; vielmehr sei jeder einzelnen Zweck- und Nutzungsbestimmung eines neuen Angebots die Zuordnung zum einen oder anderen Gebiet zu entnehmen, was allerdings nicht ausschließe, daß einzelne Angebote aufgrund ihrer unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten beiden Bereichen zuzurechnen seien - etwa der Bildschirmtext als Verteildienst an alle Teilnehmer einerseits und als reines Dialogmedium zwischen einer begrenzten Teilnehmerzahl andererseits. Die Regelungskompetenz des Bundes ist für Redeker sehr weit zu fassen. Außer im Bereich des Medienrechts und bei Teilen des Datenschutzes kann er keine originären Ansprüche der Länder erkennen; wobei aber Bundeskompetenz nicht gleichzusetzen sei mit der Kompetenz der Deutschen Bundespost, wiewohl dies in der Praxis oft genug so erscheine. Vielmehr sei der Post der derzeitige Betrieb einiger ihrer Dienste juristisch abzusprechen, so des Bildschirmtextes, Teilbereichen des Teleboxdienstes und anderer Text- und Datendienste. Hier eröffnet Redeker ersatzweise die Möglichkeit, daß die Post eigene privatrechtliche Gesellschaften gründet, um den Betrieb weiterführen zu können. Ein Hinweis, der bei der bevorstehenden Gründung der 'Telekom' vielleicht schon realisiert werden wird.

Das insgesamt hochinteressante Buch von Redeker ist leider nur bedingt zur allgemeinen Rezeption zu empfehlen, da es - wohl der Übersichtlichkeit wegen - höchst unübersichtlich geraten ist. So fällt es sicher nicht jedem Leser leicht, sich durch Kapitelnummern wie III.4.m.aa.aaa.gggg oder durch Fußnoten bis 1442 hindurchzuarbeiten. Eine Aufbereitung der wissenschaftlichen Arbeit vor der Publikation hätte dieses Problem beheben können.

Joachim Scherer weist in der vorliegenden Studie - wie auch in früheren Veröffentlichungen - den Bundesländern größere Kompetenzen zu, als dies etwa Redeker tut. Er sieht deren Zuständigkeiten in allen 'nichttechnischen' Fragen der neuen Telekommunikationsmittel als gegeben an und reduziert die Bundeshoheit auf die rein "technische Seite der nachrichtentechnischen Übermittlung von Signalen" (S. 172f). Mit der selbstherrlichen Praxis der Deutschen Bundespost geht Scherer ebenso hart ins Gericht wie Redeker, wengleich er nicht für eine sofortige Aufgabe einiger Dienste plädiert. Die neue 'Telekommunikationsordnung' (TKO) der Post schafft auch für ihn keine hinreichende Rechtsgrundlage zum Betrieb von Universalnetzen und zur Bereitstellung entsprechender Teilnehmeranschlüsse. Hier sieht Scherer eine Vielzahl an "grundrechtsrelevanten Positionen" (S. 151) und deren potentiellen "Auswirkungen auf den Freiheits- und Gleichheitsbereich der Bürger" (ebd.) tangiert, die einen "neuen gesetzlichen Rahmen" (ebd.) zwingend erforderlich machten. Exemplarisch für die derzeitige Verletzung ordnungspolitischer Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland verweist Scherer auf den Bildschirmtextdienst, der - ohne eine grundsätzliche Klärung des Verhältnisses von Bundes-

und Länderkompetenz - von der Bundespost als Fernmeldedienst reklamiert und mittels der TKO geregelt wurde.

Den Hauptteil von Scherers Publikation bildet eine vergleichende Betrachtung der Regelungsstrukturen der Telekommunikation in den USA, in Großbritannien, in den Niederlanden und in der BRD - ein Vergleich, der allein schon wegen möglicher Vorbildfunktionen für die vor einer Neuordnung stehende Bundespost interessant sein dürfte. Überraschenderweise beobachtet der Autor dabei in den USA die ernsthaftesten Überlegungen, die neuen integrierten Netzwerke vor ihrer technischen Realisierung einer "breiten, verfahrensrechtlich strukturierten Vorbereitung" (S. 184) zu unterziehen. Für die BRD freilich vermag er derartige Langfristigkeit der Planungen nicht zu erkennen: "Die Verfahrens- und Organisationsstrukturen von Netzplanungsentscheidungen haben nicht Schritt gehalten mit der technischen Entwicklung." (S. 184) Und schon gar nicht adäquat sei die Entwicklung auf rechtlichem Gebiet, wo Eigenmächtigkeiten und Pragmatismus gegenüber einer umfassenden und soliden Gesetzesarbeitung den Vorrang hätten: Auf Beispiele aus Großbritannien und den Niederlanden verweisend, wo gesetzgeberische Neuentscheidungen vorliegen, konstatiert Scherer für die Bundesrepublik: "Hier besteht ein dringender telekommunikationspolitischer Regelungsbedarf - nicht nur um den Netzträgern und der Herstellerindustrie die erforderliche Planungssicherheit zu gewährleisten, sondern vor allem auch im Interesse einer politisch verantwortlichen, sozialverträglichen Telekommunikationsplanung." (ebd.) Dieser Regelungsbedarf sei um so dringlicher, als mit der vorgesehenen Aufspaltung von 'Unternehmensfunktion' und 'Regulierungsfunktion' der Deutschen Bundespost eine verfahrensrechtliche Steuerung und Kontrolle des Verhaltens der so verselbständigten (Teil-)Post und ihrer Konkurrenten auf dem dann 'liberalisierten' Markt der Telekommunikation geboten sei.

Einziger Nachteil der ansonsten hochaktuellen und leicht lesbaren Publikation ist der Umstand, daß die ihr zugrundeliegenden Untersuchungen bereits 1986 abgeschlossen wurden, also nicht in jedem Fall auf dem letzten Stand sind. Medienpolitik - oder 'Telekommunikationspolitik', wie es Scherer nennt - ist aber hierzulande ein leicht verderbliches Gut.

Klaus Betz