

Internetfreiheit

Von Dr. Wilhelm Mecklenburg, Kiel*

I. Einleitung

In der Debatte um die neuen elektronischen Medien lassen sich zwei entgegengesetzte Standpunkte identifizieren. Die eine Seite will diese Medien im wesentlichen dem Rundfunkbereich¹ zuordnen, die andere² statt dessen klarstellen, daß sie nicht dem Rundfunkrecht unterfallen bzw. durch das Telekommunikationsrecht ausreichend erfaßt sind. Die Standpunkte finden sich auf den verschiedenen Seiten einer aus Anlaß eines kompetenziellen Streits gezogenen Scheidelinie zwischen Bund und Ländern: Wesentliche Teile des Rundfunkrechts unterliegen der Kompetenz der Länder³, während die Regelung der Telekommunikation Sache des Bundes ist⁴.

Die vorliegende Notiz will begründen, daß die Fokussierung der Diskussion auf den Rundfunkbegriff und dessen Reichweite dem Thema nicht gerecht wird; vielmehr die neuen elektronischen Medien Anlaß zu einem neuen bzw. erweiterten Verständnis von Art. 5 I GG geben. Der Kanon der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 I GG⁵ ist hiernach um eine weitere Freiheit, die Internetfreiheit zu erweitern. Hierbei wird der Begriff »Internet« generisch⁶ verstanden: Er bezeichnet jedes Rechnernetz mit (unten genauer benannten) Strukturen.

Mit anderen Worten: Internetfreiheit ist eine Freiheit sui generis; die sechste Kommunikationsfreiheit. Die durch die Einführung des Internet bewirkte Änderung der kommunikativen Verhältnisse treibt einen »Strukturwandel der Öffentlichkeit⁷«, der auch für das Verfassungsverständnis, namentlich für das Verständnis von Art. 5 I GG, nicht ohne Konsequenzen bleiben kann.

Voraussetzung für die Gültigkeit dieser These ist zunächst das Vorhandensein einer Regelungslücke: Es ist zu zeigen, daß der der Internetfreiheit zugrunde liegende Lebenssachverhalt nicht durch die in Art. 5 I GG aufgezählten Lebenssachverhalte erfaßt ist. Daß dies so ist, soll unten im einzelnen dargelegt werden.

Zum anderen muß klar gemacht werden, daß der Grundgesetzgeber die hier angesprochene Regelungslücke, wäre sie ihm gegenwärtig gewesen, geschlossen hätte. Hierzu ist namentlich zu bedenken, daß sich das Grundgesetz ausdrücklich nicht auf die Einbeziehung der Meinungs- und Informationsfreiheit beschränkt und die medialen Freiheiten als aus diesen herleitbar angesehen hat, wie dies etwa die US-amerikanische Verfas-

sung tut⁸. Das BVerfG hat aus der Vorgabe des GG das Verständnis entwickelt, daß die medialen Strukturen namentlich von Rundfunk und Presse einer eigenständigen Inhaltsbestimmung und eines besonderen Schutzes bedürfen. So sieht das BVerfG die Rundfunkfreiheit zuvörderst als eine dienende Freiheit an⁹; diese ist aber wegen der Bedeutung des Rundfunks als Faktor der Meinungsbildung so gewichtig, daß staatlicherseits eine positive Ordnung geschaffen werden muß, um sicherzustellen, »daß der Rundfunk ebensowenig wie dem Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen«. Ähnlich ist die Pressefreiheit nicht einfach ein Unterfall der Meinungsfreiheit, sondern es wird auch und gerade im Hinblick auf die demokratiestaatliche Funktion der Presse¹⁰ »die institutio-

* Der Verfasser ist Mitarbeiter beim Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein. Er dankt Professor Dr. Bernd Holznel, Fachbereich Rechtswissenschaften II der Universität Hamburg (jetzt: Westfälische Wilhelms-Universität, Münster), für die Anregung, über die verfassungsrechtliche Bedeutung des Internet, namentlich aus der Sicht der Informationsfreiheit, des Grundversorgungsgedankens und der Universaldienstverpflichtung, nachzudenken.

- 1 Beispielhaft: *Gersdorf*, Neue Dienste zwischen den Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, epd 1996 Nr. 44, 22, Vortragsfassung von: url = [http://www.uni-hamburg.de/jural/docs/H_Gersdorf/...](http://www.uni-hamburg.de/jural/docs/H_Gersdorf/), vgl. auch die verschiedenen Staatsverträge der Länder.
- 2 Beispielhaft: *Bullinger*, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, 1; *Bullinger/Mestmäcker*, Multimediadienste – Aufgabe und Zuständigkeit von Bund und Ländern; Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie – Zusammenfassung als: Martin *Bullinger* und Ernst-Joachim *Mestmäcker*, Multimediadienste – Aufgabe und Zuständigkeit von Bund und Ländern, epd 1996, 17.
- 3 Grenzziehung schon durch das Erste Fernsehurteil des BVerfG, BVerfGE 12, 205, 225.
- 4 Art. 73 Nr. 7 und Art. 87 f. GG.
- 5 Meinungs- und Informationsfreiheit; Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit.
- 6 Will meinen: als Gattungsbegriff.
- 7 So der Titel eines Buches von *Habermas*, 1990 mit einem umfangreichen Vorwort (S. 11-50 der Neuauflage) neu herausgegeben.
- 8 Vgl. hierzu *Stock*, Meinungs- und Pressefreiheit in den USA: Das Grundrecht, seine Schranken und seine Anforderungen an die Gesetzgebung, 1986, S. 21 ff.
- 9 BVerfGE 83, 238, 295 f. – 6. Rundfunkurteil.
- 10 BVerfGE 20, 162, 174 f. – Spiegel.

nelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und Meinung gewährleistet«¹¹.

Der Verfassungsgeber hat also die Tatbestände des Art. 5 I GG zwar einerseits bewußt offen angelegt (Meinungsäußerung in Wort, Schrift und Bild; Unterrichtung aus allgemein zugänglichen Quellen)¹². Andererseits war seine Absicht, das »Muttergrundrecht« der Meinungs(äußerungs)freiheit ausdifferenziert, aber auf jeden Fall auch vollständig, namentlich in all seinen – ihm bekannten – medialen Ausprägungen, zu erfassen und darüber hinaus diesen medialen Ausprägungen besonderen Schutz angedeihen zu lassen.

Stellt sich heraus, daß Kommunikation über das Internet einerseits strukturelle oder institutionelle Eigenständigkeiten aufweist, deren Schutz zur Sicherung der Meinungsvielfalt erforderlich ist, und andererseits als Faktor der Meinungsbildung namentlich im Hinblick auf die demokratiestaatliche Funktion freier Kommunikation von Bedeutung ist, so ergibt sich, daß dieser Kommunikationsform eine eigenständige Kommunikationsfreiheit, die Internetfreiheit, entsprechen muß. Diese Freiheit bedarf dann der Konturierung und gegebenenfalls der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber.

Die Frage der Regelungskompetenzen für den »Lebenssachverhalt Internet« ist demgegenüber zweitrangig. Es spricht jedenfalls vieles dafür, daß die hier zu ziehende kompetenzielle Scheidelinie namentlich durch Besinnung auf die argumentative Grundlage des BVerfG zur Kompetenzverteilung im Rundfunkrecht neu zu begründen ist. Das Ergebnis, in der Sprache des Internet formuliert, wird sein: access provision ist Sache des Bundes, content provision die der Länder.

II. Der Lebenssachverhalt Internet

1. Technische Definition

Als Internet wird in dieser Arbeit jedes Netz eindeutig adressierter Rechner¹³ bezeichnet, die über ein gemeinsames Protokoll miteinander kommunizieren und das bestimmte weitere Strukturen aufweist¹⁴.

Der etwas irreführende Name »Protokoll« bezeichnet Programmpakete, die die für die jeweilige Kommunikation erforderlichen Arbeitsschritte ausführen. Der Name rührt daher, daß diese Programme festgelegten (»protokollierten«) Standards entsprechen. Vereinbarung, Durchsetzung und öffentliche Verfügbarkeit der Protokolle sind (informations)technische conditio sine qua non für Existenz und Erfolg des Internet¹⁵.

Die Rechner kommunizieren über Telekommunikationsverbindungen, die aber nur zum Teil aus normalen Telefonleitungen bestehen. Wesentlicher Bestandteil des Netzes ist ein »backbone«-Netz¹⁶; dies ist ein System von

durch Breitband-Standleitungen¹⁷ verbundenen Hochleistungsrechnern¹⁸ (Knoten- bzw. gateway¹⁹-Rechner). Das backbone-Netz ist wesentlicher Bestandteil des Systems Internet, weil Modem²⁰-vermittelte Verbindungen zwischen zwei Rechnern über gewöhnliche Telefonleitungen relativ langsam sind²¹. Die hohe Geschwindigkeit der Datenübertragung im Internet kommt erst dadurch zustande, daß Daten per Modem und gewöhnlicher Telefonleitung²² an einen Knoten- bzw. gateway-Rechner²³ gesandt werden, der dann den schnellen Transport vermittelt weiterer Knotenrechner und über Hochleistungs-Telefonverbindungen im Netz organisiert²⁴.

Da die Dienstleistungen der Knoten- und gateway-Rechner des Netzes unabhängig von der Bereitstellung von Informationen erfolgen, sind diese Rechner rechtlich als Telekommunikationsanlagen anzusehen²⁵; vgl. insoweit auch die Begriffsbestimmung § 3 Nr. 17 TKG²⁶. Hierbei werden die Knotenrechner allerdings

11 BVerfGE 10, 118, 121 (Berufsverbot).

12 Vgl. die Diskussion im Parlamentarischen Rat, JöR 1951, 79-92.

13 Vgl. hinsichtlich der Adressierbarkeit auch die Definition I.G. Mannheim CR 1996, 353, mit Anmerkungen Hoeren, CR 1996, 355.

14 Vgl. auch Mayer, Recht und Cyberspace, NJW 1996, 1782.

15 Der Begriff »Internet« bezieht sich streng genommen auf ein Rechnernetz mit einem bestimmten Protokoll (ip/tcp = internet protocol/transmission control protocol).

16 Backbone = »Rückgrat«.

17 Über die Daten »paketweise« versandt werden.

18 Als sogenannte Knotenrechner, die den Datentransport vermitteln. Zwei an das Internet angeschlossene Rechner korrespondieren in der Regel also nicht direkt über eine »einfache« Telefonverbindung.

19 Gateway-Rechner (»Schleusen«) vermitteln die Übergänge zwischen Rechnernetzen mit verschiedenen Protokollen.

20 Modem = Modulator/Demodulator, ermöglicht die Übermittlung von Computerdaten über normale (analoge) Telefonleitungen.

21 Dies ändert sich (grundsätzlich) auch nicht bei Leitungen mit ISDN-Merkmalen, die im Verhältnis zu Hochleistungs-Telekommunikationsverbindungen nur unwesentlich schneller sind als Verbindungen mittels analoger Technik.

22 Gegebenenfalls mit ISDN-Merkmalen.

23 Knotenrechner verbinden Rechner, die das gleiche Protokoll benutzen; gateways vermitteln zwischen Netzen mit unterschiedlichen Protokollen.

24 Es gibt eine Fülle von Literatur zur technischen Beschreibung des Internet. Als Einstieg geeignet ist das Buch von Maier/Wildberger, In 8 Sekunden um die Welt. Kommunikation über das Internet, 1994, das auch die technisch-historische Perspektive erschließt.

25 So auch schon Schaar, Datenschutzfreier Raum Internet?, CR 1996, 170, 174, auf der Grundlage des Fernmeldeanlagen-gesetzes.

26 Der verfassungsrechtlichen Definition folgend: »Unter Telekommunikation versteht man die körperlose Übermittlung von Nachrichten in der Weise, daß ausgesandte Signale am Empfangsort wieder erzeugt werden (BVerfGE 12, 205, 226). Dies umschließt die hierfür erforderlichen sächlichen und persönlichen Mittel (Windhorst, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 1. Aufl., 1996, Art. 87 f Rdnr. 8).

nur in ihrer Funktion als access provider betrachtet, d. h., soweit sie technisch den Zugang zu einem ganz bestimmten Telekommunikationssystem (das außerhalb des gewöhnlichen Sprachtelefonsystems liegt) vermitteln. Recke²⁷ meint zwar, daß es nicht offensichtlich sei, Internet-Dienste als Telekommunikationsdienste aufzufassen. Dem ist zuzustimmen insoweit, als auf Knotenrechnern durchaus auch Informationen bereitgestellt werden, diese also (auch) als content provider dienen²⁸. Da aber die Bereitstellung der Informationen unabhängig von den telekommunikativen Dienstleistungen erfolgt, ist eine Trennung möglich, und, da unterschiedliche Rechtskreise berührt sind, auch sinnvoll. Da die Knotenrechner²⁹ ebenso wie die sie verbindenden Hochleistungsverbindungen Telekommunikationsanlagen sind³⁰, unterliegen sie grundsätzlich dem Anwendungsbereich der Universaldienstverpflichtung³¹, deren Reichweite mithin als für den vorliegenden Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung bestimmt werden muß³².

2. Internet als Medium erster Ordnung (Plattform)

Das Internet als technisches System ist zunächst (lediglich) eine Plattform zur Vermittlung von Informationen. Es erlaubt auf der Basis bestimmter Techniken³³ den Austausch von Mitteilungen³⁴, die thematisch oder inhaltlich nicht eingegrenzt sind. Das Netz bestimmt nicht, was kommuniziert werden soll bzw. welche Bedeutung verschiedene Kommunikationspartner den Inhalten jeweils beimessen wollen. Es gibt keinen (gesellschaftlichen) Hintergrund und keine Organisation, die über die Akzeptanz und die Zumutbarkeit bestimmter Inhalte entscheidet und intersubjektiv geteilte Wahrnehmungs- und Verstehensprozesse gewährleistet.

Damit ist in einer ersten Abgrenzung das Internet als ein Medium erster Ordnung bezeichnet. In Abgrenzung hierzu zeichnen sich Medien zweiter Ordnung dadurch aus, daß sie Inhalte für einen mehr oder weniger definierten Nutzerkreis auswählen, strukturieren und in einer bestimmten technischen und symbolischen Form präsentieren³⁵.

Eine institutionelle Überformung des Internet fehlt praktisch völlig, wobei allerdings nicht auszuschließen ist, daß sie sich im Lauf der Zeit entwickeln wird. Zumindest derzeit aber gleicht das Internet eher einem Marktplatz, dessen Vorhandensein auch nichts darüber aussagt, wer ihn betreten darf, wer dort unter welchen Bedingungen was sagen darf und wem zugehört wird.

Dies ist, was in der angelsächsischen Literatur auch als (service) environment bezeichnet³⁶ wird. Das Internet ist eine Umgebung, die bestimmte Dienste ermöglicht. Diese Umgebung besteht aus bitways, services, applications³⁷, den drei wesentlichen nicht vom Inhalt der Information abhängigen Elementen: (Knoten-)Rech-

ner, Übertragungswege und (Transport und Nutzung von Daten organisierenden) Programme.

Während Presse und Rundfunk klar als Medien zweiter Ordnung erscheinen³⁸, wäre es hiernach unrichtig bzw. zumindest unscharf, das Internet einfach als »Medium« zu bezeichnen. Als Medium erster Ordnung kann es allerdings Voraussetzung für sich bildende Medien zweiter Ordnung sein. Hierbei ist abstrakt zwar nicht auszuschließen, daß es sich zu einer »parallelen Presse« oder einem »parallelen Rundfunk« entwickelt. Tatsächlich ist hiervon aber nicht auszugehen, da die dezentralen – genauer: anarchistischen – Elemente des Internet nicht nur zu kräftig sind, sondern gerade seine Attraktivität ausmachen³⁹. Um diesen Unterschied deut-

27 Recke, epd Nr. 39, 1996, 3, 6.

28 In der Praxis sind durchaus mehrere Modelle möglich: Es gibt Knotenrechner, die ausschließlich den Transport von Informationen betreiben, und Knotenrechner, die gleichzeitig als server dienen, d. h. als Rechner, auf denen Informationen dauerhaft abgelegt werden können.

29 Da hinsichtlich des Themas dieser Arbeit rechtlich kein Unterschied zwischen Knoten- und gateway-Rechnern besteht, wird im folgenden auf die Unterscheidung verzichtet und durchgängig nur von Knotenrechnern gesprochen.

30 So auch schon Schaar, CR 1996, 170, 174, auf der Grundlage des Fernmeldeanlagengesetzes.

31 Siehe hierzu weiteres unten, Teil III.

32 Siehe alsbald unten.

33 Wie oben beschrieben.

34 Wichtigste Aktivitäten sind E-mail (elektronische Post), public messaging (öffentliche Botschaften zu bestimmten Themen), chat (Echtzeit-Dialog mit mehreren Teilnehmern gleichzeitig, oft zu bestimmten Themen), rechnerübergreifende Datenbankrecherchen, Übertragung von Software, Nutzung anderer Rechner mittels Terminalprogrammen, die Bereitstellung von Informationen mittels homepages sowie electronic publishing insbesondere mittels Bulletin Board Systems, BBS. Für eine konzise Darstellung hierzu vgl.: Mayer, aaO. 1784 f.

35 Diese Differenzierung folgt der Darstellung in Kubicek/Schmid, Alltagsorientierte Informationssysteme als Medieninnovation. Konzeptionelle Überlegungen zur Erklärung der Schwierigkeiten, »Neue Medien« und »Multimedia« zu etablieren, siehe namentlich Abschnitt 3.2. Die in dieser Arbeit herangezogenen Papiere der Kubicek-Gruppe sind zu finden unter: url = <http://infosoc.informatik.uni-bremen.de/OnlineInfos/home.html>.

36 Für das Vereinigte Königreich: Saxby, Public Policy and Legal Regulation of the Information Market in the Digital Network Environment, url = <http://www2.echo.lu/legal/en/access/saxby/intro.html>; für die USA: Executive Summary, Framework for NII Services, url = gopher://ntiantl.ntia.doc.gov/hO/papers/documents/files/niiframe.html, Abschnitt: Modelling NII Services – Service Environment.

37 Nach: Executive Summary, aaO.

38 Und der institutionelle Teil der entsprechenden Kommunikationsfreiheiten sich gerade auf diese Eigenschaft bezieht.

39 Weshalb das Internet durchaus auch als »nicht regelbar« angesehen wird; vgl. Projekt Internet – Internet – Eine Anarchistische Veranstaltung? url = <http://ig.cs.tu-berlin.de/LV/PIN/Reader/www/I/index.html>.

lich zu machen, wird das Internet im folgenden nicht als Medium, sondern als »Plattform« bezeichnet. Aber schon auf der Ebene des Mediums erster Ordnung weist das Internet Strukturen auf, die es deutlich von Presse und Rundfunk absetzen:

3. Eigenarten des Internet: Technisch

a) Dezentrale Vermittlung von Informationen

Im Internet werden Informationen nicht verteilt (d. h. zentral gesammelt, bearbeitet und weitergegeben), sondern von jedem Punkt im Netz (grundsätzlich) an jeden anderen (punktgenau) vermittelt; während die klassischen Medien eine Baumtopologie aufweisen, hat das Internet eine Netz- bzw. Sterntopologie⁴⁰ mit eindeutigen Adressen der Punkte im Netz.

b) Keine Hierarchie im Netz

Dies bedeutet aber weiter, daß hierarchische Strukturen im Netz kaum eine Rolle spielen, und wenn überhaupt, dann nur auf der Ebene der access provision. Als content provider kann im Internet jeder auftreten, sei es, daß er das Angebot eines access providers annimmt und seine Informationen auf dessen server ablegt oder daß er selber einen Rechner betreibt, auf dem die eigenen Informationen abgelegt werden⁴¹.

c) Verschiedene Kommunikationsformen in eine Plattform integriert

Auf der Plattform »Internet« finden Kommunikationsformen statt, die die private zwischenmenschliche Kommunikation ebenso wie eine tendenziell massenmediale umfassen; der einzelne kann in all diesen Formen sowohl als Rezipient wie auch als Kommunikator auftreten. Charakteristisch für das Internet ist, daß diese Formen in einer Plattform integriert sind.

d) Niedrige Kommunikatorschwelle

Bei den herkömmlichen Medien sind Kommunikator-tätigkeiten im Allgemeinen (sieht man von Tätigkeiten wie dem Verteilen von Flugblättern ab) nur ab einer bestimmten Schwelle möglich sind: Publikation erfordert immer einen je nach Form charakteristischen Aufwand (Produktion der Information, Produktion des Mediums, Verteilung). Im Internet wird diese Schwelle erheblich herabgesetzt, da die einzigen nichtmarginalen Kosten die der Produktion der Information sind. Insbe-

sondere ist »electronic publishing« mit wesentlich geringerem finanziellen Einsatz möglich als die Veröffentlichung mittels Printmedien⁴².

e) Hohe erschließbare Speicherkapazität

Dem Rezipienten im Netz wird eine Speicherkapazität zugänglich, die nur durch die Kapazität aller am Netz beteiligten Rechner beschränkt ist, da Informationen rechnerübergreifend organisiert, gesucht und abgerufen werden können. Die tatsächlich zugängliche Information ist hierdurch so umfangreich, daß allein diese Tatsache einen qualitativen Sprung gegenüber allen bisher bekannten Informationssystemen bedeutet⁴³. Demgegenüber ist die »Multimedia-Fähigkeit« des Internet – also die Fähigkeit, Informationen nicht nur in Wort, Schrift und Bild, sondern auch in Tönen und bewegten Bildern übermitteln zu können – marginal. Es gibt relevante Informationen in ganz erheblichem Umfang, die in Texten und statischen Bildern und ohne die Benutzung von Tönen und bewegten Bildern beschrieben werden können.

f) Suchfähigkeit (Strukturierung der Informationen)

Hierbei ist wiederum fraglich, ob der entscheidende Punkt die schiere Menge an Informationen ist oder nicht vielmehr die Tatsache, daß diese Informationen rechnergestützt gesucht und gefunden werden können. Maßgebliche neue (Internet-spezifische) Instrumente sind die rechnerübergreifende Recherche sowie die Erfindung des hypertext-link, also einer Fußnote, die direkt den elektronischen Zugang auf das Dokument ermöglicht, auf das in ihr verwiesen wird, wobei dieses Dokument unmittelbar verfügbar ist, auch wenn es sich an einem beliebigen anderen Punkt der Erde befindet⁴⁴.

40 Kubicek, Digital – Interaktiv – Multimedial. Die zukünftige Rolle des Fernsehens in der Informationsgesellschaft. Thesen zum Vortrag im Rahmen der Düsseldorfer Gespräche am 1995/11/30 (im folgenden zitiert als »Düsseldorfer Gespräche«), 3. Kapitel.

41 Ein solcher Rechner kann durchaus auch ein PC sein. Hochleistungsrechner sind nur für den Datentransport im backbone-Netz erforderlich.

42 So auch Mayer, aaO. 1784, Fn. 21, unter Hinweis auf Nader, Bulletin Boards Make for Cut-Rate Media Moguls, Chicago Tribune 1991/12/08, S. C8, wonach BBS (Bulletin Board Systems) als »Massenkommunikationsmittel mit der geringsten Zugangsschwelle in der Geschichte der Menschheit« beschrieben wurden.

43 Durchaus auch gegenüber 500 Fernsehprogrammen!

44 Auch um hypertext-links zu ermöglichen, ist eine eindeutige Adressierbarkeit von Rechnern erforderlich; nur so ist eine (weltweit!) eindeutige Adressierbarkeit von Informationen (Dokumenten) möglich.

Das Internet stellt Informationen mithin in spezifischer Weise nicht amorph, sondern strukturiert zur Verfügung.

4. Eigenarten des Internet: Soziologisch

a) Organisation des Internet

Schließlich ist das Spektrum an zur Verfügung stehenden Information nicht nur so viel größer ist als alles bisher Dagewesene; ganz wesentlich ist auch, daß die Informationen zu einem erheblichen Teil nicht-kommerziell zusammen kommen; gegenüber den Massenmedien Presse und Rundfunk liegt also eine Ent-professionalisierung (fehlendes »journalistisches packaging«) vor. Dies liegt, wie gesagt, an dem geringen Aufwand des Kommunikators. Der Erfolg des Internet beruht nach einer kompakten Formel ganz wesentlich darauf, daß es auf individuell freiwilliger und selbstorganisierter Arbeit bei davon entkoppelter staatlicher Finanzierung beruht⁴⁵. Insbesondere haben Universitäten und öffentliche Forschungsinstitute nicht nur die Leitungen bezahlt, sondern ihr Personal hat auch die Internetdienste entwickelt und Informationen und Verzeichnisse erstellt⁴⁶; hierin kann im übrigen die tatsächliche Wahrnehmung einer »Grundversorgungsaufgabe« hinsichtlich des Betriebs des Internet gesehen werden. Die gesellschaftlich-wirtschaftliche Organisation des Internet unterscheidet sich hierin grundlegend von Presse und Rundfunk. Maßgeblich ist insoweit, daß das Informationsspektrum des Internet zu einem wesentlichen Teil nicht der Bindung durch journalistisches packaging unterliegt.

b) Dialogorientierung

Einbahnstraßenkommunikation ist ein konstitutives Merkmal der Massenkommunikation⁴⁷. Auch wenn die Medien grundsätzlich auf eine teils direkte (»Leserschriften«), teils indirekte und komplexe gesellschaftliche Kommunikation angelegt sind⁴⁸, verbleibt der Einbahnstraßencharakter der klassischen Medien mit klar getrennten produzierenden Kommunikatoren und konsumierenden Rezipienten. Hieran ändert auch eine Multimedia-orientierte Ausdifferenzierung eines vielkanaligen Rundfunks grundsätzlich nichts, da es dort nur um das Auswahlverhalten des Rezipienten, nicht aber um eine Transformation des Rezipienten in einen Rezipienten/Kommunikator geht⁴⁹. In diesem Sinne bleibt die Dialogorientierung ein Spezifikum der Teilnahme am Internet.

c) Nutzerkosten

Zwar werden Informationen grundsätzlich kostenfrei bereitgestellt – zumindest gibt es im Internet in erheblichem Umfang derart bereitgestellte Informationen. Die andere Seite der Medaille ist aber, daß Telefongebühren der »sensible« Teil der Rechnung werden (können). Teilnahme am Internet bedeutet, daß pro Information bezahlt werden muß. Gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder auch der Tagespresse, wo in beiden Fällen ein Grundstock an Informationen gegen eine Einheitsgebühr zur Verfügung gestellt wird, ist dies eine erhebliche Veränderung.

d) Global Village

Anders, weitergehend, als Presse und Rundfunk es je ermöglicht haben, können Informationen im Internet weltweit (global) getauscht werden. Unter Bezugnahme auf Meyrowitz weist Habermas⁵⁰ darauf hin, daß mit der Einführung der elektronischen Medien jene Strukturen zerfließen, in denen die vergesellschafteten Individuen bisher ihre sozialen Standorte wahrgenommen und lokalisiert haben. Was einerseits technisch modern daher kommt, bedeutet soziologisch eine Rückkehr zu archaischen Mustern⁵¹: »Many of the features of our »information age« make us resemble the most primitive of social and political forms: The hunting and gathering society. They, too, have little »sense of place«; specific activities are not tightly fixed to specific physical settings. The lack of boundaries both in hunting and gathering and in electronic societies leads to many striking parallels. Of all known societal types before our own, hunting and gathering societies have tended to be most egalitarian in terms of the roles of males and females, children and adults, and leaders and followers⁵².« In dem Maße, indem das Internet das global village, die Kommunikation unter Überwindung räumlicher, zeitlicher und kultureller

45 Vgl. z. B. Kubicek, Düsseldorf Gespräche, Nr. 15 e).

46 So wurden hypertext und www am europäischen Kernforschungszentrum CERN entwickelt.

47 Hoffmann-Riem/Vesting, Ende der Massenkommunikation. Zum Strukturwandel der technischen Medien, Media Perspektiven 1994, 382, 386.

48 Rühle, Probleme? Nein! Für eine Neubewertung des Rundfunkbegriffs, epd 1996, Nr. 34, 5, 7 f.

49 Vgl. hierzu auch Holzngel, Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, ZUM 1996, 16 und Hoffmann-Riem/Vesting, ZUM 1994, 382.

50 Habermas aaO., S. 48.

51 Vgl. den obigen Hinweis auf das Internet als Marktplatz.

52 Meyrowitz, J, No Sense of Place, Oxford, zitiert nach: Habermas, aaO., S. 48.

Schranken, den weltweiten virtuellen Verein, das internationale Diskussionforum in »Echtzeit« für Jedermann ermöglicht, wirkt es in spezifischer neuer Weise auf das »demokratische Potential der Öffentlichkeit« ein, indem es alte Strukturen auflöst und neue schafft⁵³.

e) Open architecture

Einer der entscheidenden Gründe für den Erfolg des Internet war/ist die Tatsache, daß es gelungen ist, die technischen Spezifikationen des Netzes einschließlich der Protokolle in öffentlich verfügbarer Weise in einem informellen Verfahren international zu standardisieren.

5. Zwischenergebnis

Die obigen Ausführungen machen deutlich, daß das Internet weder mit den Begriffen einer elektronischen Presse noch eines »verallgemeinerten Rundfunks«⁵⁴ sachgerecht zu erfassen ist. Auf der technischen und soziologischen Ebene sind bereits beim derzeitigen Stand der Entwicklung Abgrenzungen erkennbar, die es erforderlich erscheinen lassen, das Internet als auch rechtliche eigenständige Entität anzusehen. Das Internet ist insbesondere nicht ausreichend als amorpher »Zwischenbereich zwischen Rundfunk und individueller Kommunikation«⁵⁵ anzusehen. In einem formalen Raster hat *Hoffmann-Riem* die jeweiligen Medienfreiheiten aufgrund der Betrachtung der äußeren Kommunikationsvorgänge abgegrenzt⁵⁶, und zwar nach⁵⁷:

- 1) Inhalt der kommunikativen Äußerungen;
- 2) Benutzer Ausdrucksform (Wort, Schrift, Bild);
- 3) Einsatz besonderer Transportmittel;
- 4) Einsatz besonderer (massenmedialer) Instrumente bzw. Institutionen zur Herstellung, Vervielfältigung und Verbreitung bis zur Aufnahme der Kommunikationsinhalte.

Hinsichtlich all dieser Kriterien ergeben sich, wie angedeutet, Besonderheiten für das Internet, beispielsweise: (ad 1) Das Internet bedeutet nicht einfach den Transport von Äußerungen, wie sie bisher immer schon formuliert wurden, nur in anderer Form: Schon die Korrespondenz via E-mail hat den Sprachduktus gegenüber konventioneller Briefkorrespondenz verändert. (ad 2) Die Ausdrucksformen passen sich an das grundsätzlich elektronische Medium an; auf dem Internet findet sich beispielsweise nicht einfach eine mit dem Scanner eingelezene Presse. (ad 3) Die Transportmittel unterscheiden sich gravierend von Rundfunk, Presse und (auch) individueller Telekommunikation, da, wie dargestellt, daß backbone-Netz aus Hochleistungsrechnern und Breitbandleitungen eine *conditio sine qua non* des Internet ist. (ad 4) Die institutionelle Überformung des Inter-

net ist grundlegend anders als bei Presse und Rundfunk; gerade deshalb ist das Informationsspektrum im Internet so breit.

In vergleichbarer Weise hat Kubicek die Strukturen von (Kabel- und Satelliten)Fernsehen auf der einen Seite und Internet auf der anderen Seite gegenübergestellt, um den qualitativen Unterschied zwischen beiden sichtbar zu machen⁵⁸.

Das Internet stellt hiernach also gegenüber den klassischen Massenmedien also ein neues dar, und zwar, im Sinne der obigen Überlegungen, ein »Medium erster Ordnung«, eine »Plattform«. Das Internet als »Lebenssachverhalt« ist eine neue eigenständige Kategorie, ein qualitativ neues »Instrument der Meinungsäußerung« ebenso wie eine völlig neuartige »Informationsquelle«. Begründet wurde diese Auffassung unter den Gesichtspunkten des zugänglichen Informationsumfangs, der Struktur der Bereitstellung der Informationen, der Suchfähigkeit und der Dialogfähigkeit und schließlich der gesellschaftlichen Organisation der Plattform selber. Faßt man das Internet als eigenständige Plattform auf, bedeutet dies nicht, daß bisherige verfassungsrechtliche Überlegungen nicht übertragbar sind. Namentlich für den rundfunkrechtlichen Grundversorgungsbegriff gilt, daß dieser zwar als solcher nicht direkt übertragbar ist – weil Internet eben nicht Rundfunk ist –, gleichwohl aber nicht ausgeschlossen ist, daß ein eigenständiger Grundversorgungsauftrag für den Bereich des Internet (verfassungsrechtlich) hergeleitet werden kann.

6. Internet als Faktor der Meinungsbildung

Das BVerfG hat für die Rundfunkfreiheit den institutionellen Charakter der Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk frühzeitig betont und diesen insbesondere mit der Rolle des Rundfunks als Faktor der Meinungsbildung begründet⁵⁹. Erfordernis und Reich-

53 *Habermas* aaO., S. 49.

54 Insofern ist es auch nicht richtig, den Rundfunkbegriff des BVerfG (Darbietungen aller Art, Verbreitung mittels elektromagnetischer Schwingungen«, vgl. *Jarass/Pieroth*, Art. 5 Rdnr. 29), zu verabsolutieren.

55 *Bullinger/Mestmäcker*, aaO. S. 21.

56 Die »äußeren Kommunikationsvorgänge« lassen sich auch als der »Lebenssachverhalt« verstehen, den das Internet darstellt.

57 Kriterien nach: *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheit und Chancengleichheit in: *Schwardtländer/Riedel* (Hrsg.), *Tübinger Universitätsschriften*, Forschungsprojekt Menschenrechte, Bd. 7, 1990, S. 27 u. 37.

58 *Kubicek*, *Düsseldorfer Gespräche*, 3. Kapitel (Tabelle).

59 Grundlegend: BVerfGE 12, 205, 260 f. – Deutschland-Fernsehen-GmbH; vgl. für die Presse ähnlich: BVerfGE 20, 162, 174 f. – Spiegel.

weite einer eigenständigen Internetfreiheit als sechster Kommunikationsfreiheit ergeben sich insoweit, als das Internet gerade diese Rolle spielt (spielen kann). Dem Internet als eigen-artigem Medium der persönlichen ebenso wie der öffentlichen Meinungsbildung steht so weit eine eigenständige Kommunikationsfreiheit zur Seite, die Internetfreiheit, da gerade die medientypische Vermittlung tatsächlicher Geschehnisse und bestehender Meinungen als solcher des besonderen Schutzes bedarf⁶⁰. Die Internetfreiheit gründet sich direkt sowohl auf die individualrechtliche als auch auf die demokratiestaatliche Funktion der Kommunikationsfreiheiten, die, um das Internet in seiner Besonderheit (rechtlich) zu verstehen, deshalb auch einheitlich gesehen werden müssen⁶¹. Das Internet ist eine technische Plattform der Meinungsäußerung und Meinungsbildung und dies gegenüber den klassischen Medien in qualitativ neuer Weise.

Das Internet ist beim derzeitigen Stand der Entwicklung Faktor der Meinungsbildung zwar nicht im Sinne des herkömmlichen Verständnisses⁶², da das journalistische packaging fehlt. Auf diesen Charakter des Internet als Medium (zweiter Ordnung) kommt es aber nicht an. Entscheidend ist vielmehr der Einfluß auf die Meinungsbildung und nicht, ob dieser Einfluß durch die Rolle des Internet als Medium oder als Plattform ausgeübt wird⁶³.

Bei dem derzeitigen Stand der Entwicklung ergibt sich die Rolle des Internet als Faktor der Meinungsbildung vor allem daraus, daß mehr und mehr gesellschaftlich relevante Informationen nur noch im Internet, nicht aber in anderen Medien bereitgestellt werden, wobei es allerdings bereits ausschlaggebend sein kann, daß Informationen auf dem Internet früher als in anderweitiger Form zur Verfügung gestellt werden.

Ein erhellendes Beispiel für diesen soziologischen impact des Internet läßt sich aus der Hochenergiephysik zitieren, dem Gesellschaftsbereich also, dem das (zivile) Internet maßgeblich entstammt⁶⁴. Nicht zufällig standen Forschungsnetze am Anfang der Entwicklung des Internet; sie sind auch heute noch backbone⁶⁵ des Systems. Für die Hochenergiephysik ist beispielsweise davon auszugehen, daß wissenschaftliche Rechercheergebnisse inzwischen zu einem nicht unerheblichen Teil nur elektronisch verfügbar gemacht werden, eine konventionelle Veröffentlichung über Zeitschriften also gar nicht mehr erfolgt. Für diesen Wissenschaftszweig gibt es ein weiteres Internet-spezifisches Phänomen: Wegen der Zeitverzögerung durch Druck und Verteilung sind in der Hochenergiephysik preprints (= Vorabdrucke von Veröffentlichungen) seit langem Hauptquelle der Informationen, die Veröffentlichung in Zeitschriften dient weitgehend nur noch dem Nachweis, daß Arbeiten hinreichend qualifiziert sind. Der Bezug von Zeitschriften stellt zudem eine nicht zu vernachlässigende finan-

zielle Belastung dar. Preprint-Verteilung hing vom Postweg ab, und davon, daß ein Institut auch tatsächlich bedient wurde. Beides führte dazu, daß speziell Drittwelt-Institute, aber auch weniger privilegierte Institute der Industriestaaten, erhebliche Nachteile beim rechtzeitigen Zugang zu relevanten Informationen hatten. Vor diesem Hintergrund entwickelt sich der Zugang zum Internet zu einer condition of existence für wissenschaftliches Arbeiten. Dieses Beispiel zeigt, daß die Frage des Zugangs zum Internet erhebliche soziologische Folgen haben kann⁶⁶.

Der (verfassungsrechtliche) Versuch, das Internet in bekannten Kategorien zu verorten, kann deshalb von der Natur der Sache her nicht gelingen. Die Medienfreiheiten sind kein bloßer Unterfall der Meinungsfreiheit, sondern jeweils etwas Besonderes⁶⁷. Dies trifft auch auf die Internetfreiheit zu, die – wie oben dargestellt – zudem prägnant von den übrigen Medienfreiheiten abgegrenzt ist. Weil das Internet als Lebenssachverhalt also eine eigenständige Kategorie darstellt, muß ihm eine eigenständige Freiheit, die Internetfreiheit, entsprechen. Dies bedeutet im besonderen: Die verfassungsrechtlichen Ergebnisse hinsichtlich der bekannten Kommunikationsfreiheiten dürfen nicht einfach übernommen, sondern müssen daraufhin durchgesehen werden, ob ihre Ableitungen sich auf das Internet übertragen lassen. Die Ausformungen der Internetfreiheit können sich an die bekannten Ausformungen der Kommunikationsfreiheiten anlehnen, müssen jedoch eigenständig begründet

60 Vgl. BVerfGE 20, 162, 174 f. - Spiegel.

61 Weshalb es auch nicht überraschend ist, daß es in der »Multi-media-Debatte« die Forderung nach einem einheitlichen Kommunikationsrecht gibt; vgl. z. B.: Hege, epd Nr. 8/1996, 5; Recke, epd 1996, Nr. 42/1996, 5.

62 D. h., in dem Sinne wie Medien zweiter Ordnung Faktor der Meinungsbildung sind (sein können).

63 Zu der Überlegung, daß Grund und Maßstab der medialen Freiheiten immer die Meinungsfreiheit ist, vgl. auch: Mahrenholz, ZUM 1995, 508, 509.

64 Die folgende Darstellung beruht auf Informationen von Holtkamp, Deutsches Elektronen-Synchrotron, Hamburg.

65 Nicht strikt zu identifizieren mit dem oben definierten backbone-Netz; die Forschungsnetze sind – sozusagen – backbone des backbone-Netzes.

66 Als Exkurs sei darauf hingewiesen, daß auf der Seite des wissenschaftlichen Kommunikators zum einen spiegelbildliche Phänomene zu beobachten sind. Die Hürden auch finanzieller Art, als Kommunikator aufzutreten, sind erheblich herabgesetzt. Die Verteilung wissenschaftlicher Ergebnisse über das Internet führte zudem zu einer Vereinheitlichung des Schriftbildes. Dies mag läppisch erscheinen und ein Bedauern hervorrufen wegen des Verlustes an optischer Vielfalt. Tatsache ist, daß Arbeiten aus der Dritten Welt plötzlich nicht mehr nur am Schriftbild als solche erkennbar sind, und insofern eine dem Lesen entgegenstehende psychologische Schranke wenn nicht ganz abgeschafft, so doch erheblich erniedrigt wurde.

67 Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheit und Chancengleichheit, S. 37.

werden. Grundlegende verfassungsrechtliche Maxime hierbei ist, daß in dem Maße, in dem das Internet zum Faktor der (öffentlichen) Meinungsbildung wird, von Verfassungen wegen Vorkehrungen getroffen werden müssen, auch im Lebensbereich »Internet« die Meinungsvielfalt zu sichern. Die Verfassung derartig mit einer »neuen Freiheit« anzureichern, ist im Sinne eines lebendigen Verfassungsverständnisses. So hat das BVerfG im Bereich des Informationsrechts namentlich das in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehene Recht auf »informationelle Selbstbestimmung« als Konkretisierung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG hergeleitet⁶⁸. In ähnlicher Weise wird hier die Internetfreiheit als weitere – wenn auch in der Verfassung nicht ausdrücklich genannte – mediale Konkretisierung bzw. Ergänzung⁶⁹ der Meinungs- und Informationsfreiheit betrachtet.

III. Die Rolle der Universaldienstverpflichtung

Der Begriff der Universaldienstverpflichtung ist erst mit dem Erlaß des Telekommunikationsgesetzes⁷⁰ in das deutsche Recht eingeführt worden. Art. 87 f GG (der die Bezeichnung allerdings nicht benutzt) folgend wird hier für den Telekommunikationsbereich folgende Definition zugrunde gelegt:

Universaldienstverpflichtung

- Verpflichtung des Bundes, im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.

1. Mindestniveau?

Die für das Internet entscheidende Frage ist, ob der Gewährleistungsauftrag des Art. 87 f GG auf ein Mindestniveau (im wesentlichen: Sprachtelefondienst, gegebenenfalls mit ISDN-Merkmalen) abzielt, oder ob er auch weitergehende Gewährleistungen – namentlich hinsichtlich der für das Internet wesentlichen Breitbandleitungen des backbone-Netzes – mit umfaßt. Dies hängt davon ab, wie man die Begriffe »angemessen« und »ausreichend« in Art. 87 f I GG auslegt. Einer Erläuterung der Bundesregierung auf eine Frage des Bundesrates zufolge bezieht sich »angemessen« auf die Qualität (= angemessene Beschaffenheit) und »ausreichend« auf die Quantität (= ausreichende Mengen) der zu gewährleistenden Dienstleistungen⁷¹. Nach Meinung des Rechtsausschusses des Bundestages – der sich insoweit die Begründung des Gesetzentwurfes⁷² zu eigen macht – zielt der Infrastrukturauftrag des Art. 87 f nicht auf den Ausbau einer optimalen Infrastruktur, sondern auf eine »flächendeckende Grundversorgung«⁷³, wobei der Ausschuß allerdings nicht erläutert hat, was er unter

»Grundversorgung« versteht; es gibt allerdings keinerlei Anhaltspunkte, daß der rundfunkrechtliche Begriff der Grundversorgung gemeint gewesen sein sollte. Die Auslegungsproblematik wird insoweit nur auf einen anderen Begriff verlagert. Fraglich ist aber, ob die in § 17 I TKG angelegte enge Begriffsbildung für die Universaldienstleistungen (»Mindestleistungen«, »Telekommunikationsdienstleistungen, ... deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist«⁷⁴), zu rechtfertigen ist. Immerhin spricht schon die Begründung des Gesetzentwurfes zur Einfügung des Art. 87 f in das GG von »aus der Sicht der Benutzer angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen«⁷⁵. Es ist hiernach das Niveau an Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit anhand objektiver Betrachtungsweise aus der Sicht des Benutzers zu fixieren. Soweit hier überhaupt nur von der Sicherung eines Mindestniveaus ausgegangen werden kann⁷⁶, sind aus der Sicht des Benutzers bei der Bestimmung desselben insbesondere die verfassungsrechtlich relevanten Kommunikationsbedürfnisse mit heranzuziehen. Angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Stellenwerts, der der (öffentlichen) Meinungsbildung und der Informationsfreiheit zukommt⁷⁷, ist es aus der Perspektive der Kommunikationsfreiheiten ein maßgebliches Kriterium, ob die (Nicht)Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen auf die öffentliche Meinungsbildung durchschlägt bzw. durchschlagen kann. Hierbei ist die »Öffentlichkeit« nicht mit der »Allgemeinheit«, also insbesondere der »Gesamtbevölkerung« zu identifizieren. Geboten ist vielmehr gerade der Einschluß »konkurrierender« Öffentlichkeiten, also gerade subkultureller oder klassenspezifischer Öffentlichkeiten⁷⁸. So stellt in den Parabolantennenentscheidungen⁷⁹ das BVerfG regelmäßig darauf ab, ob der Zugang zu für den einzelnen Benutzer im Sinne der Meinungsbildung wesentlichen Informationen von der Bereitstellung technischer Infrastruktur (hier: einer Parabolantenne)

68 BVerfGE 65, 1, 41 ff. - Volkszählung.

69 Denn die medialen Freiheiten sind nicht einfach Unterfälle der Meinungs- oder Informationsfreiheit.

70 BGBl. I, 1120, 1996.

71 BTDrS. 12/7269, 10.

72 BTDrS. 12/7269, 5.

73 BTDrS. 12/8108, 5.

74 Wobei aber auch hier der Gesetzgeber einen entscheidenden Rechtsbegriff, nämlich den der Grundversorgung, unbestimmt gelassen hat.

75 BTDrS. 12/7269, 5.

76 So auch *Sachs/Windhorst*, GG Kommentar, Art. 87 f Rdnr. 10.

77 Vgl. nur BVerfGE 27, 71 – Leipziger Volkszeitung.

78 Vgl. hierzu die Strukturierung der öffentlichen Kommunikation bei *Habermas* aaO. S. 15.

79 BVerfGE 90, 27 u. a.

abhängt. Was dort als subjektives Recht für den Einzelnen aus der Informationsfreiheit hergeleitet wird, ist um so mehr als objektiv-rechtliche Verpflichtung aus der demokratiestaatlichen Funktion der Informationsfreiheit⁸⁰ im besonderen und der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für kommunikative Offenheit im Allgemeinen begründet⁸¹. In den Parabolantennenentscheidungen des BVerfG wird Zugang zu einem Stück Infrastruktur nicht zugestanden, weil »deren Nutzung für die Allgemeinheit selbstverständlich geworden« wäre. Vielmehr soll der einzelne in seinem sozialen Koordinatensystem, in seiner (klassen)spezifischen Öffentlichkeit, die für ihn persönlich wichtige Orientierung entwickeln bzw. behalten dürfen; zur Sicherstellung dieses Anspruchs wird ihm der Zugang zu Informationen – hier genauer: der Anspruch auf Zugang zu den entsprechenden technischen Mitteln – gewährleistet. Hierbei ist zu betonen, daß es auf eine Wertung der Informationen nicht ankommt; Gewährleistungsziel ist der Pluralismus der Meinungen und gerade nicht die Förderung bestimmter »wertvoller« Meinungen⁸². Diese Sichtweise ist auf die Frage nach dem Umfang der aus Art. 87 f I GG sich ergebenden Universaldienstverpflichtung zu übertragen. Man muß zwar nicht so weit gehen, die Begriffe »angemessen« und »ausreichend« im Sinne einer angebotsorientierten Politik auszulegen. Soweit sie aber nachfrageorientiert ausgelegt werden, können sie nicht weiter so eingeschränkt werden, daß sie nur die Nachfrage der Gesamtbevölkerung berücksichtigen dürften. Im gleichen Atemzuge ergibt sich, daß eine statische Verweisung nicht gemeint sein kann. Schon der Wortlaut des Art. 87 f I GG stellt auf eine dauerhafte Verpflichtung des Bundes ab. Zur Angemessenheit muß dann auch gehören, daß auf Dauer technischen Innovationen angemessener Raum gegeben werden muß; Entwicklungen, die derartige Innovationen auf einen Kreis der happy few beschränken wollen, sind schon wegen des Verweises auf den flächendeckenden Charakter der Gewährleistungspflicht von Verfassungen wegen zu korrigieren⁸³. Die Zielvorstellung einheitlicher Lebensverhältnisse muß auch in Bezug auf neue Entwicklungen im Auge behalten werden. Unter dem Gesichtspunkt des Sozialstaatsgebotes, d. h. der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Sicherheit⁸⁴, muß die Gewährleistung der Angemessenheit umfassen, daß jedermann eine faire, realistische Chance des Zugangs nicht nur zu vorhandenen, minimalistisch ausgewählten Technologien, sondern auch zu sich entwickelnden neuen Formen der Telekommunikation erhält. Insgesamt ist also *Rottmann* zu widersprechen, der davon ausgeht, daß die Benutzung der Begriffe »angemessen und ausreichend« vermeiden soll, daß der Infrastruktursicherungsauftrag auf ein hohes Niveau abzielt, die Begriffe sozusagen eine Obergrenze für die Universaldienstverpflichtung festlegen⁸⁵. Es ist

vielmehr *Müller-Using* zuzustimmen, der gerade dies bestreitet und meint, die Universaldienstverpflichtung sei nicht »bloßes Staatsziel«, sondern konkret gemeinte Gewährleistungspflicht⁸⁶. Im Ergebnis ist davon auszugehen, daß die Universaldienstverpflichtung eine Untergrenze der infrastrukturellen Versorgung festlegt, die nicht mit einer Mindestversorgung identifiziert werden darf.

2. Grundversorgung

Der Begriff der »Grundversorgung«, der im Zusammenhang mit der Einfügung des Art. 87 f I GG in das GG in den Gesetzgebungsmaterialien verwandt wird, ist nicht im Sinne des Rundfunkrechts – d. h. (auch) informationell – zu verstehen⁸⁷. Nach wie vor geht es bei »Telekommunikation« um die technischen Voraussetzungen für die Übermittlung von Nachrichten, und die Inhalte von Nachrichten werden nicht angesprochen; es verbleibt insoweit insbesondere bei der Trennung von »Rundfunk« und »Fernmeldewesen« (= nunmehr »Telekommunikation«)⁸⁸. »Grundversorgung« kann im vorliegenden Zusammenhang also nur technisch gemeint sein, d. h., sich auf die Technik der Nachrichtenübermittlung beziehen. Dies schlägt auf den Begriff der Universaldienstverpflichtung durch: Die Verpflichtung kann sich nur auf die Bereitstellung von technischer Infrastruktur und sonstigen Dienstleistungen der Informationsübermittlung beziehen. Eine »Grundversorgung« mit Informationen ist nicht gemeint. Insofern gibt es strukturell zwar teilweise eine Überdeckung, da der Grundversorgungsbegriff des Rundfunkrechts auch eine tech-

80 BVerfGE 27, 71, 81.

81 BVerfGE 27, 71, 81.

82 BVerfGE 90, 27, 32.

83 In den Vereinigten Staaten ist zu diesem Themenkomplex eine umfassende Diskussion geführt worden (umfassend dokumentiert in den Beiträgen etwa von *Hundt* (S. 230) und *Noam* (S. 236), im Jahrbuch für Telekommunikation Nr. 4, 1996. Vgl. auch *Kubicek*, Duale Informationsordnung als Sicherung des öffentlichen Zugangs zu Information. Was kann man von den aktuellen Konzepten und Politikprozessen in den USA lernen?, CR 1995, 370. Das Ergebnis ist allerdings nicht beeindruckend, denn Section 254 c) (1) (B) des Telecommunication Act 1996 will nur solche Telekommunikationsdienstleistungen unter die Universaldienstverpflichtung fassen, »(which) have, through the operation of market choices by customers, been subscribed to by a substantial majority of residential customers«.

84 *Degenhart*, Staatsrecht I, Rdnr. 354.

85 *Rottmann*, ArchPT 1994, 193, 194.

86 *Müller-Using*, ArchPT 1995, 46.

87 Zum rundfunkrechtlichen Grundversorgungsbegriff vgl. *Bethge*, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Media Perspektiven, 1996, 66.

88 BVerfGE 12, 205, 225 f.

nische Komponente beinhaltet⁸⁹. Die Begriffe können aber keinesfalls identifiziert werden.

3. Universaldienstverpflichtung und backbone-Netze

Für das Internet ergibt sich aus dem vorhergehenden als Schlußfolgerung insbesondere⁹⁰, daß ein objektiv-rechtlicher Anspruch auf die entsprechende Daseinsvorsorge hinsichtlich der backbone-Netze, d. h. hinsichtlich der Knotenrechner (selber) und der sie verbindenden Hochleistungsleitungen, besteht. Dies folgt aus der Überlegung, wonach die aufgrund von Art. 87 f I GG zu gewährleistenden Dienstleistungen nicht schon dann ausreichend sind, wenn sie das »für die Gesamtbevölkerung selbstverständlich gewordene« widerspiegeln. Gleichfalls verstärkend in diese Richtung wirkt die Informationsfreiheit, da auch sie eine staatliche Vorsorgepflicht begründet, die letztlich auch die technischen Voraussetzungen der Information mit umfassen muß⁹¹. Der Anspruch besteht für den Rezipienten ebenso wie für den Kommunikator. Im Hinblick auf das Internet (die Internetfreiheit) kann bei der Ausformulierung der Universaldienstverpflichtung die informationelle Lage der Nation nicht außer Betracht bleiben⁹².

4. Ausgestaltung

Entscheidender Gesichtspunkt für die Funktionalität der Netze war und ist die Tatsache, daß die Protokolle von Anfang an in allgemein und frei zugänglichen Dokumenten beschrieben wurden (»offene Architektur«)⁹³. Der Grundsatz der offenen Architektur ist bisher zwar ohne regulativen staatlichen Eingriff verwirklicht worden. Mit der steigenden kommerziellen Attraktivität der Netze sind Bestrebungen nicht auszuschließen, zugunsten elitärer Subnetze vom Prinzip der offenen Architektur abzurücken. Dies kann nicht zulässig sein; zum Regelungsauftrag der Universaldienstverpflichtung muß vielmehr auch gehören, einen in der Tat in jeder Richtung »offenen Netzzugang« zu wahren. Grundsätzlicher Trend bei PC's ist ferner, diese regelmäßig technisch aufwendiger zu gestalten (höhere Speicherkapazitäten, größere Rechengeschwindigkeiten). Bestandteil der Universaldienstverpflichtung – und allgemeiner: des Ausgestaltungsauftrages für die Internetfreiheit – kann hier sein, angemessene und ausreichende Dienstleistungen in der Form zu sichern, daß mit frugal ausgestatteten (standardisierten, öffentlich zugänglichen) Rechnerprogrammen das Internet auch denjenigen zugänglich bleibt, die diese Entwicklungen nicht mitmachen wollen oder, wichtiger noch, insbesondere aus finanziellen Gründen nicht können. Es handelt sich insoweit um einen auch sozialstaatlich radizierten Auftrag, dem Ein-

zeln die Option des »konvivialen (Internet-)Werkzeugs« im *Illich'schen* Sinne⁹⁴ zu lassen⁹⁵. Wer sich im technischen Sinne bescheiden will (oder muß), und sei es um den Preis etwas mühsamerer Arbeit, darf deshalb aus der information society nicht ausgeschlossen werden. Aus der Sicht des Benutzers angemessen und ausreichend ist die gewährte (telekommunikative) Dienstleistung also nur, wenn sie berücksichtigt, daß auch mit frugalen Mitteln Zugang zum Internet gewährleistet sein muß.

5. Sondersituation für das Internet?

Der Begriff der Sondersituation wurde im Rundfunkrecht benutzt, um die technische Knappheit von Sendefrequenzen zu beschreiben⁹⁶; die Sondersituation wurde herangezogen, um die nur zögerliche Zulassung privaten Rundfunks zu begründen. Auch für das Internet gibt es derzeit einen Kapazitäts-Engpaß, gegeben durch Begrenzungen des Knotenrechnernetzes (»Stau auf der Datenautobahn«)⁹⁷. Hierbei ist allerdings nicht ganz klar, wie weit es sich tatsächlich um ein technisches Problem handelt und nicht »nur« um ein tarifpolitisches. Eine Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen⁹⁸ deutet auf einen erheblichen tarifpolitischen Anteil an der Problematik hin. Je nachdem, wie sich diese Situation darstellt, ergibt sich verfassungsrechtlich eine andere Situation und ein anderer Auftrag für den Gesetzgeber. Eine technisch bedingte und womöglich auf längere Sicht nicht abänderliche Sondersituation würde Eingriffe in die Internetfreiheit rechtfertigen, die durch nur tarifpolitisch bedingte Engpässe nicht gerechtfertigt werden könnten. Technische Randbedingungen muß der Gesetzgeber zunächst nämlich grundsätzlich nur reagie-

89 BVerfGE 73, 118, 160.

90 Namentlich, wenn man in Betracht zieht, daß Internetfreiheit als sowohl objektiv-rechtliches als auch subjektiv-rechtliches Prinzip die Gewährleistungspflichten des Staates in die gleiche Richtung wie die Universaldienstverpflichtung treibt.

91 In eine solche Richtung auch BVerfGE 90, 27 – Parabolantennen.

92 Nur als Fußnote und mithin ohne weitere Vertiefung soll hier erwähnt werden, daß auf der hier entwickelten Grundlage die Vorschriften zur Universaldienstverpflichtung gemäß §§ 17 TKG und der UDLV als verfassungswidrig anzusehen sind.

93 *Maier/Wildberger*, 8 f.; vgl. auch *Kubicek/Wagner*, Abschnitt 3.2.

94 *Illich*, Selbstbegrenzung, insbesondere Teil II: Die Wiederherstellung der Konvivialität, passim.

95 Vgl. hierzu auch: *Kubicek/Wagner*, Abschnitt 3.3.

96 BVerfGE 73, 118, 137; 74, 297, 323 f.

97 Für viele: Focus Nr. 37/1996, 152.

98 BTDRs. 13/1679.

rend hinnehmen, tarifliche kann er regulierend zu beeinflussen versuchen. Aufgrund der Universaldienstverpflichtung muß der Gesetzgeber im übrigen in die Tarifgestaltung eingreifen, wenn denn anders »angemessene und ausreichende Telekommunikations-Dienstleistungen« nicht erbracht werden. Realistisch wird davon auszugehen sein, daß sowohl technische als auch tarifliche Gründe für die Engpässe im Netz sorgen; wegen des rasanten Anwachsens des Internet ist durchaus mit technischen Engpässen zu rechnen⁹⁹. Der Gesetzgeber steht hier allerdings vor einem Dilemma: Einerseits setzt der Anspruch, eine Informationsgesellschaft zu sein, (auch) einen möglichst breiten Zugang zum Internet voraus. Hierbei reicht für die heute (noch) dominierende qualifizierte Nutzerpopulation ein moderner PC und ein schnelles Modem. Soll dieser Nutzerkreis andererseits ausgeweitet werden, müssen multimediale Anwendungen transportiert und genutzt werden können. Innerhalb der Datenverarbeitung bedeutet »Multimedia« im Sinne einer Integration von Audio- und Videoelementen eine deutliche Absenkung der Benutzungsschwelle. Dies führt dazu, daß der Bandbreitenbedarf mit der Abkehr von der Professionalisierung der Anwendung steigt: Je niedriger das technische und inhaltliche Know-how der potentiellen Nutzer von Online-Diensten, um so mehr Bandbreite ist erforderlich. Wenn dafür aber Geräte und Anschlüsse deutlich teurer sind als heutige Telefonanschlüsse, wird der Grad der aktiven Teilhabe an der Informationsgesellschaft direkt vom Einkommen abhängig¹⁰⁰. Die hier für den einzelnen entstehenden Kostenrisiken sind dabei in der durch Art. 87 f II GG festgeschriebenen privatwirtschaftlichen Situation um so größer, je knapper die erforderlichen technischen Ressourcen sind. Die gleichen Mechanismen, die einen breiteren Teilnehmerkreis anziehen, machen also eo ipso eine größere Infrastrukturvorleistung erforderlich und den Zugang zur Infrastruktur teurer. Die Kur der Krankheit erscheint als ihre Ursache. Der Anspruch, eine informierte Gesellschaft zu sein, führt zu einer Erweiterung des Internet, diese Erweiterung führt ihrerseits dazu, daß die hier erforderlichen Telekommunikationsdienstleistung der Universaldienstverpflichtung unterfallen (können), da sie aus dem Blickwinkel des Benutzers, der an einem relevanten öffentlich Diskurs teilnimmt, »angemessen« erscheinen und »ausreichend« sein sollen. Soweit die für den Betrieb des Internet erforderlichen Dienstleistungen vom Markt nicht »angemessen und ausreichend« erbracht werden oder erbracht werden können, ist der Gesetzgeber dann aufgerufen, hier steuernd einzugreifen bzw. Mangelverwaltung zu betreiben. Hierbei kann »angemessen und ausreichend« durchaus bedeuten, daß jedermann zu erschwinglichen Preisen an die für ihn relevanten Informationen herankommt¹⁰¹. An dieser kritischen Stelle, d. h. in dieser Internet-spezifischen

Sondersituation, erlangt die Universaldienstverpflichtung größte Bedeutung¹⁰². Die Universaldienstverpflichtung wurde eingeführt, um die Risiken aus der privatwirtschaftlichen Organisation des Telekommunikationsmarktes für die Öffentlichkeit abzupuffern. Der Gesetzgeber muß aus dieser Verpflichtung heraus mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene kommunikative Offenheit und die soziale Gerechtigkeit so handeln, daß jedermann die Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs möglich ist bzw. bleibt¹⁰³. Insofern ist die Universaldienstverpflichtung für den technisch-telekommunikativen Anteil des Internet durchaus als die Entsprechung (nicht: als das Äquivalent) der Grundversorgungsverpflichtung des Rundfunkrechts anzusehen; der Staat hat im Rahmen einer positiven Ordnung in der Tat die Voraussetzungen für die bleibende Informiertheit der gesamten Öffentlichkeit zu schaffen bzw. zu erhalten. Umgekehrt kann die Universaldienstverpflichtung nicht unabhängig von ihrer Bedeutung für den kommunikativen status der Gesellschaft gesehen werden. Privilegierungen aufgrund des informationellen Startpunktes soll es nicht geben.

IV. Konturen der Internetfreiheit

1. Leitlinie

Das BVerfG hat seine rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Rundfunks (und ähnlich auch für die Presse) namentlich aus den Gefahren hergeleitet, denen es die Rundfunkfreiheit im besonderen und den Grundsatz der freien Meinungsbildung im allgemeinen ausgesetzt sieht¹⁰⁴. Es ist diese Leitlinie, die auf die Internetfreiheit zu übertragen ist: Der Gesetzgeber ist zur Ausgestaltung der Internetfreiheit berufen, und dies um so mehr, je mehr das Internet Faktor der Meinungsbildung ist bzw. wird; hierbei muß er namentlich die (für das Internet spezifischen) Gefahren im Auge behalten, die der freien Meinungsbildung drohen¹⁰⁵.

99 Vgl. Kubicek, Düsseldorf Gespräche, 3. Kapitel, S. 10.

100 Argumentation Kubicek, Düsseldorf Gespräche, 3. Kapitel, S. 12.

101 Weshalb ja auch der Begriff der »Erschwinglichkeit« auch in der UDLV auftaucht.

102 Vgl. Kubicek, Düsseldorf Gespräche, 3. Kapitel, S. 10.

103 Vgl. auch Sachs/Windthorst, GG-Kommentar, Art. 87 f. Rdnr. 13.

104 BVerfGE 74, 297, 323 – Landesmediengesetz Baden-Württemberg.

105 Wobei der Begriff der Meinung, namentlich in Abgrenzung zu dem der Tatsache, weit zu fassen ist.

2. Die subjektiven Ansprüche

a) Kommunikator

Der Kommunikator im Netz wird sich auf die Meinungsäußerungsfreiheit stützen, wobei die Streitfrage, ob die individuelle Berichterstattung dem Schutzbereich der Meinungs(äußerungs)freiheit unterfällt¹⁰⁶, dann keiner Entscheidung bedarf, wenn man sich wie hier auf das Konzept der Internetfreiheit stützt, die als besondere Ausbildung einer übergreifenden Gewährleistung freier Kommunikation verstanden wird. Die Internetfreiheit beinhaltet Merkmale der Presse- und Rundfunkfreiheit und umfaßt mithin den Schutz auch der individuellen Berichterstattung gerade über das Medium (die Plattform) Internet. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß derjenige, der das Internet massenmedial nutzen will, sich auch auf die speziellen Zugangsrechte der Massenmedien berufen kann¹⁰⁷.

b) Rezipient

Der Rezipient kann als »Muttergrundrecht« die Informationsfreiheit heranziehen. Das BVerfG hat in der Entscheidung zur Leipziger Volkszeitung die Bedeutung der Informationsfreiheit mit folgenden Worten charakterisiert¹⁰⁸:

»Für die in Art. 5 I Satz 1 GG gewährleistete Informationsfreiheit sind danach zwei Komponenten wesensbestimmend. Einmal ist es der Bezug zum demokratischen Prinzip des Art. 20 I GG: Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. Daneben weist die Informationsfreiheit eine individualrechtliche, aus Art. 1, Art. 2 I GG hergeleitete Komponente auf. Es gehört zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten. Zudem ist in der modernen Industriegesellschaft der Besitz von Informationen von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung des einzelnen. Das Grundrecht der Informationsfreiheit ist wie das Grundrecht der freien Meinungsäußerung eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie (vgl. BVerfGE 7, 198, 208 – Lüth). Erst mit seiner Hilfe wird der Bürger in den Stand gesetzt, sich selbst die notwendigen Voraussetzungen zur Ausübung seiner persönlichen und politischen Aufgaben zu verschaffen, um im demokratischen Sinne verantwortlich handeln zu können. Mit zunehmender Informiertheit erkennt der Bürger Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für seine Existenz und kann daraus Folgerungen ziehen; seine Freiheit zur Mitverantwortung und zur Kritik wächst.«

Auf das Internet sind diese Überlegungen anwendbar. Es ist hierbei allgemein zugängliche Quelle im Sinne des Art. 5 I GG zu betrachten, denn für die Allgemeinzugänglichkeit genügt die grundsätzliche Offenheit des Inhabers der Information, sich an jedermann richten zu wollen. Derjenige, für den eine Information bestimmt ist, kann verlangen, am Informationszugang nicht durch den Staat gehindert zu werden¹⁰⁹.

Der Grundrechtsschutz erstreckt sich ferner nach Maßgabe der Überlegungen in den Parabolantennenentscheidungen des BVerfG¹¹⁰ auch auf die Beschaffung und Nutzung der erforderlichen technischen Anlagen. Dies bedeutet namentlich, daß bei der Regulierung der Telekommunikation die Informationsfreiheit und nach der these dieser Arbeit die Internetfreiheit im Auge zu behalten ist. Das BVerfG hat in den Parabolantennenentscheidungen allerdings regelmäßig fallbezogen erörtert, ob die technischen Mittel erforderlich sind, um »erhebliche Informationseinbußen« zu vermeiden¹¹¹. Eine solche Einzelfallbetrachtung ist für das Internet aber nicht erforderlich¹¹². Einmal ist davon auszugehen, daß auf dem Internet in erheblichem Umfang Informationen angesammelt sind und sich weiter ansammeln, die über kein anderes Medium (keine andere Plattform) verfügbar sind. Es kann dem einzelnen angesichts der Fülle der vorhandenen Informationen nicht zugemutet werden, nachzuweisen, daß hierbei keine für ihn wesentlichen Informationen sind. Das Internet ist immer und für jedermann als eine wesentliche Informationsquelle vorhanden. Zum anderen erleichtert der Weg über das Internet den Zugang zu weltweit verteilten Informationen in ganz erheblichem Maße. Dieser Unterschied könnte selbst dann nicht außer Betracht bleiben, wenn auf dem Internet nur Informationen zur Verfügung stünden, die auch anderweitig verfügbar sind. Schließlich strukturiert das Internet vorhandene Informationen in bisher nicht gekanntem Maße dadurch, daß elektronisch und rechnerübergreifend gesucht werden kann. Der (einfache) Rezipientenanspruch auf Zugang zum vorhandenen Internet mittels des vorhandenen Telefonnetzes ist

106 Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 I, II Rdnr. 51 ff.

107 Dieser Gedankengang soll hier allerdings nicht weiter vertieft werden. Vgl. jedoch die Ausführungen des BVerfG im Spiegel-Urteil (BVerfGE 20, 162, 174 f.) sowie auch Windsheimer, Die »Information« als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG, 1968, S. 160.

108 BVerfGE 27, 71, 81.

109 Siehe hierzu weiteres unten.

110 BVerfGE 90, 27 (Leitsatz).

111 Grundlegend: BVerfGE 90, 27, 35.

112 Zum folgenden vgl. auch die ausführlichen Überlegungen unter II.

mithin auf der Grundlage der Informationsfreiheit¹¹³ begründet.

3. Zugang zu Subnetzen

Das Internet ist ein »Netz der Netze«. Mit »Subnetz« soll hier ein Netz gemeint sein, das nur partiell zugänglich ist, weil der Betreiber sein Bestimmungsrecht entsprechend ausgeübt hat¹¹⁴. Soweit es um den Zugang zu Informationen geht, gilt der Grundsatz der Bestimmung der Allgemeinzugänglichkeit durch den Inhaber. Dieser Grundsatz ist jedoch unter bestimmten Umständen modifizierend zu handhaben. Zu beachten ist zunächst, daß eine Information, die auf dem Netz bereitgestellt wird, »von der Natur der Sache« her allgemein zugänglich ist: Es sind a posteriori technische Schritte erforderlich, um die Bestimmung der Nicht-Allgemeinzugänglichkeit durchzusetzen. Es ist verfassungsrechtlich mithin ein maßgeblicher Unterschied, ob eine Information »nur auf dem Papier« oder »auf dem Internet« (oder auch nur »internetfähig«, siehe unten) vorliegt. Ein verfassungsrechtliches Problem entsteht namentlich dann, wenn die fraglichen Informationen einerseits gesellschaftlich relevant und andererseits (tendenziell) monopolistisch konzentriert sind; bei dieser Konfiguration kann der Grundsatz der absoluten Bestimmungsgewalt des Informationsinhabers nicht uneingeschränkt Anwendung finden¹¹⁵. Der in Art. 5 I GG konzentrierte Grundsatz der kommunikativen Offenheit wird durch die grundsätzliche technische Offenheit der Plattform Internet, dadurch, daß die »Nicht-Allgemeinzugänglichkeit« erst a posteriori entsteht, gleichgerichtet verstärkt¹¹⁶: Die bloße Errichtung der Plattform treibt von Verfassungen wegen einen »Strukturwandel der Öffentlichkeit« in Richtung auf »mehr Öffentlichkeit« voran¹¹⁷. Unter diesem Gesichtspunkt ist insbesondere die Monopolisierung von Informationen auf dem Internet zu betrachten. Ist der Monopolist eine Privatperson, wird er wegen der Ausstrahlungswirkung der Grundrechte in die Pflicht genommen¹¹⁸; informationell monopolistische Subnetze sind grundsätzlich unzulässig¹¹⁹. Entsprechende Strukturen bedürfen zumindest einer eingehenden Begründung. Das Problem ist nicht akademisch, da beispielsweise die Hersteller von Hard- und Software inzwischen dazu übergehen, die gesamte Anwenderunterstützung nicht nur über das Internet, sondern dort nur über bestimmte provider abzuwickeln und die Frage des Ausschlusses von derartigen Plattformen (Subnetzen) durchaus im Raume steht¹²⁰. Die Frage, ob monopolistische staatliche Subnetze, und wenn ja, wie weit, zulässig sind, berührt die grundsätzliche Frage der Offenheit des innerstaatlichen Bereichs¹²¹. Man hat hier zu bedenken, daß dem normativen Selbstverständ-

nis der freiheitlichen Demokratie der Grundsatz der Öffentlichkeit des staatlichen Bereichs zugrunde liegt und daß zur Einschränkung dieses Grundsatzes eigentlich nur das Interesse der Behörden an uneingeschränkter Arbeitsfähigkeit und Effektivität herangezogen werden kann¹²². Die Behörde kann aber ungestört weiterarbeiten, während die Öffentlichkeit sich über das Internet informiert. Insofern besteht wegen der Existenz des Internet ein qualitativer Unterschied gegenüber einer Situation, in der das BVerfG Behördenakten als »von der Natur der Sache« als nicht allgemein zugänglich bezeichnet hat¹²³. Richtig ist zwar, daß das BVerfG in dieser Entscheidung (auch) auf das Bestimmungsrecht der Behörde abgestellt hat,

113 Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß das Internet weitere Grundfreiheiten berührt. Oben wurde schon auf die Verbindung zur Wissenschaftsfreiheit hingewiesen. Auch an die Vereinigungsfreiheit (»virtueller Verein«) könnte gedacht werden.

114 Technisch z. B. durch eine password-Regelung realisierbar.

115 Vgl. hierzu *Degenhardt*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 I, II, Rdnr. 264.

116 Eben dies ist (unter anderem) die verfassungsrechtliche Bedeutung der Internetfreiheit.

117 Ähnliche Überlegung bzgl. der herkömmlichen Massenmedien: *Habermas*, aaO. S. 27.

118 *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II (Grundrechte), 10. Aufl., 1994, Rdnr. 82.

119 Vorbehaltlich des Eigentumsschutzes, wobei aber die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) zu berücksichtigen ist, die ihrerseits der Zulässigkeit von Informationsmonopolen entgegenwirkt. Die sich hieraus ergebende Problematik soll hier aber nicht weiter vertieft werden. Nicht unerwähnt bleiben soll aber, daß der Betrieb der Netze durch den Bund als fiskalische Tätigkeit desselben angesehen werden kann, so daß soweit der Eigentumsvorbehalt ohnehin nicht greift.

120 Das Problem ist nicht akademisch, da beispielsweise die Hersteller von Hard- und Software inzwischen dazu übergehen, die gesamte Anwenderunterstützung nicht nur über das Internet, sondern dort nur über bestimmte provider abzuwickeln und die Frage des Ausschlusses von derartigen Plattformen (Subnetzen) durchaus im Raume steht, vgl. *Charlier*, Der Kunde als Störfaktor – CompuServe setzt unliebsame Mitglieder vor die Tür, Frankfurter Rundschau 221/1996, 8.

121 Wie in *Prins/Vunderink/van der Klaauw-Koops/Zwenne*: Discussion paper: Access to public sector information. A study by Tilburg and Leiden Universities for the European Commission, url = <http://www2.echo.lu/legal/en/tilburg.html> (im folgenden: Tilburg-Leiden Study (1996)) ausführlich dargestellt, gibt es gewichtige Tendenzen, die »Elektronifizierung« als Anlaß zu erhöhter Geheimhaltung auf Seiten der Behörden zu »nutzen«.

122 Wie zuletzt in der Diskussion um die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG klar wurde, vgl. für viele: *Erichsen/Scherzberg*, Zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, Berichte UBA 1/92, 1992, z. B. S. 58. Das Amtsgeheimnis als solches wird im Grundgesetz nicht genannt; es wird aus der Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) »hergeleitet« (vgl. *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, 2. Aufl., Art. 33 Rdnr. 15).

123 BVerfG NJW 1986, 1243 – Behördenakten.

aber der Punkt ist, daß dieses Bestimmungsrecht¹²⁴, aus der »Natur des Informationsfreiheitsrechtes« eng ausgelegt werden muß. Zumindest für Informationen, die bei der öffentlichen Hand auf dem Internet bzw. internetfähig vorliegen, muß das Ausgestaltungsrecht des Staates im Lichte der Informationsfreiheit des Art. 5 I im besonderen und der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für kommunikative Offenheit im allgemeinen neu überdacht werden. Auch hier ist davon auszugehen, daß die Errichtung der Plattform Internet von Verfassungen wegen einen Strukturwandel in Richtung von mehr Öffentlichkeit treibt.

4. Einschränkungen der Internetfreiheit

Einschränkungen, die dem Rezipienten einer Information zugeordnet werden müssen, sind solche, die entstehen, nachdem der Inhaber der Information diese zur Verfügung gestellt hat; andernfalls ist auf die Freiheitsrechte des Kommunikators abzustellen. Zu erinnern ist zunächst daran, daß Einschränkungen namentlich der Informationsfreiheit nicht nur direkte Eingriffe wie Verbote sind, sondern ebenso faktische Beeinträchtigungen, wie Kostengestaltungen und Überwachungsmaßnahmen¹²⁵. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion¹²⁶ kann hier nur cursorisch auf die Beschränkungen, denen die Internetfreiheit unterworfen werden kann, hingewiesen werden.

a) Rezipient

In Betracht kommt einmal die technische Unterbindung des Informationstransports auf dem Weg zwischen Anbieter (content provider) und Rezipient in Analogie etwa zur Einziehung einer Zeitung. Was für eine Zeitung noch möglich sein mag¹²⁷, wäre unter den Bedingungen des international nach allen Seiten technisch offenen Telekommunikationsnetzes nicht mehr möglich, solange der Informationsanbieter irgendwo auf der Welt einen an das Netz angeschlossenen Rechner findet, der seine Information bereit stellt¹²⁸. Technisch käme allenfalls in Betracht, jede im Transfer befindliche Nachricht auf Schlüsselmerkmale durchzusehen und durch aktives scrambling solche Nachrichten vor dem Empfang zu zerstören, die die entsprechenden Merkmale erfüllen. Wegen der Unschärfe der Schlüsselbegriffe würden jedoch Informationen weit über den angestrebten Bereich hinaus zerstört werden müssen, weshalb diese Möglichkeit wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen vermutlich nicht in Betracht gezogen werden wird.

aa) Monitoring

Vor diesem Hintergrund kommt den indirekten Einschränkungen der Rezipientenfreiheit besondere Bedeutung zu: Da es eine inherente Eigenschaft des Internet ist, Informationen über Knotenrechner zu vermitteln, ist es technisch naheliegend, ein elektronisches monitoring, das insbesondere die rezeptiven Gewohnheiten des Internet-Nutzers festhält, durchzuführen¹²⁹. Dieses monitoring stellt eine spezifische Gefährdung der Internetfreiheit dar. Ein solches monitoring greift nachhaltig in eine Reihe von Freiheitsrechten (namentlich in das Fernmeldegeheimnis, Art. 10 GG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) ein. Dem kann hier im einzelnen nicht nachgegangen werden. Betont sei allerdings, daß im monitoring auch ein Eingriff in die Informationsfreiheit zu sehen¹³⁰ ist; die Informationsaufnahme erfolgt nicht mehr »ungehindert« im Sinne des Art. 5 I GG. In einer speziellen Ausformung ist die Informationsfreiheit in Verbindung mit der Pressefreiheit betroffen, soweit es dort nämlich um den Informantenschutz geht¹³¹. Derartige Eingriffe, wie sie derzeit auf der Grundlage des Elften Teils des TKG (§§ 85-93 TKG) möglich und auf der Grundlage des § 10 III Teledienstgesetz-Entwurf¹³² vorgesehen sind, bedürfen unter dem Gesichtspunkt der Kommunikationsrechte nach Art. 5 I auch einer Schrankenprüfung nach Maßgabe des Art. 5 II; dieser Prüfung sind jeweils die gesetzliche Grundlage, die gegebenenfalls erlassenen Rechtsverordnungen sowie der aktuelle Eingriff zu unterziehen; hierbei ist die Wechselwirkungslehre des BVerfG¹³³ zu beachten und auf den Wert der durch den Eingriff

124 St. Rspr. seit BVerfGE 27, 71 – Leipziger Volkszeitung.

125 Hierzu namentlich *Degenhardt*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 I, II, RdNr. 274 ff.

126 Vgl. für viele: *Simitis*, Staatliche Interventionsspielräume reichen im Internet so weit wie noch nie, Frankfurter Rundschau vom 3. April 1997, S. 11.

127 Wenn auch nur unter Zuhilfenahme der Überwachung privaten Postverkehrs in großem Umfang, vgl. BVerfGE 27, 71 – Leipziger Volkszeitung.

128 Es sei denn, man würde das Kappen internationaler Telefonverbindungen in toto ins Auge fassen, was schlechterdings unmöglich erscheint. Vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf Frage 11, BTDr. 13/4800 sowie den Vorspann zu dieser Kleinen Anfrage.

129 Als Trojanisches Pferd ist hier die Diskussion um Kinderpornographie im Internet anzusehen. Umfassend zum derzeitigen Stand der Überwachung von Telekommunikationsvorgängen: BTDr. 13/4800.

130 Vgl. oben, Teil A. II. 3. h).

131 Ein bekannter Fall ist das monitoring von Telefon-Verbindungsdaten von ZDF-Redakteuren durch die Staatsanwaltschaft im Fall des Immobilienspekulanten *Schneider*, vgl. *Ruhmann*, DIE ZEIT 20/1996.

132 Teledienstgesetz = Art. 1 des IuKDG.

133 *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, RdNr. 656 f.

geschützten Güter abzustellen; es sind die einschränkende Gesetze selber wieder einschränkend auszulegen¹³⁴. Notwendig ist also eine Güterabwägung zwischen dem beeinträchtigten Kommunikationsgrundrecht und den Interessen, die mit den allgemeinen Gesetzen verfolgt werden¹³⁵; die Einschränkung der Kommunikationsfreiheit muß verhältnismäßig sein¹³⁶. Im übrigen darf das einschränkende Gesetz nicht gegen andere Verfassungsnormen verstoßen¹³⁷. Es ist schwer vorstellbar, daß die angesprochenen pauschalen Regelungen dieses verfassungsrechtliche Raster zu passieren vermögen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Diskussion um die Kryptographierung von Datenübermittlungen im Internet. Die Versuche der Bundesregierung, eine (technisch ohne weiteres mögliche) effektive Kryptographierung z. B. dadurch zu unterbinden, daß die benutzten Schlüssel hinterlegt werden müssen¹³⁸, dürften verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen sein.

bb) Jugendschutz

Zwar ist es im Internet technisch so gut wie unmöglich, die »Einziehung« unwillkommener Informationen staatlicherseits zu veranlassen. Dies läßt – namentlich für den Bereich des Jugendschutzes – die Möglichkeit offen, Sanktionen für den Empfang bestimmter Nachrichten ins Auge zu fassen. Namentlich der Jugendschutz, aber auch das Strafrecht¹³⁹ im allgemeinen sind Anknüpfungspunkte, Sanktionsmöglichkeiten für (bestimmte) Informationstransfers im Internet zu fordern¹⁴⁰. Umfassendes monitoring vorausgesetzt, ließe sich dokumentieren, wer wann welche Informationen im Internet abgerufen hat; dies Verhalten könnte gegebenenfalls mit Strafandrohungen bewehrt werden. Die spezifische verfassungsrechtliche Problematik ergibt sich daraus, daß nur ein außerordentlich umfassendes monitoring die Durchsetzung derartiger Strafandrohungen ermöglichen würde. Insofern wäre ein besonders schwerer Eingriff in die Informationsfreiheit zu rechtfertigen. Die Forderung nach Jugendschutz im Internet durch Überwachung erscheint als trojanisches Pferd, mit dem die bürgerrechtlichen Möglichkeiten des Internet schon im Ansatz beschnitten werden sollen.

cc) Kosten

Auch die Nutzerkosten können sich als faktischer Eingriff in die Internetfreiheit darstellen. Kosten entstehen einmal für die Bereitstellung der Telekommunikationsdienstleistungen als solche (access provision) sowie für die Bereitstellung bzw. Zurverfügungstellung der Informationen (content provision). Zwar kann nicht verlangt werden, daß allgemein zugängliche Informationen kost-

enfrei zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch soweit die Auferlegung von Kosten ein Eingriff in die Informationsfreiheit darstellt, kann ein solcher Eingriff gegebenenfalls von Verfassungs wegen gerechtfertigt werden. Auf der anderen Seite sind die erhobenen Kosten jedenfalls dann nicht mehr zu rechtfertigen, wenn sie die informationelle Selbstbestimmung bzw. den informationellen Status in der Gesellschaft des Rezipienten erheblich zu beeinträchtigen geeignet sind. Zusätzlich ist aber auch auf den Charakter der verlangten Informationen abzustellen. Informationen, die nur »exotischen« privaten Interessen dienen, können teurer sein als Informationen, deren Verfügbarkeit quasi eine condition sine qua non der Existenz des einzelnen als Staatsbürger darstellen¹⁴¹.

b) Kommunikator

Für den Kommunikator ist eine ähnliche Diskussion zu führen. Eine Besonderheit ist hier, daß die Kosten des monitoring nach dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung weitestgehend dem Kommunikator (vornehmlich: dem access provider) auferlegt werden sollen¹⁴². Hierbei ist wesentlich, daß die entsprechenden Klauseln für alle »geschäftsmäßigen Anbieter« gelten, d. h. auch

134 Es ist wegen des umfassenden Charakters der Überwachungsbe-fugnisse schon kursorisch betrachtet kaum vorstellbar, daß der derzeitige rechtliche Rahmen zum monitoring im Telekommuni-kationsbereich den entwickelten verfassungsrechtlichen Vorstel-lungen standhalten kann. Zur (politischen) Diskussion hierzu vgl.: *Ruhmann*, DIE ZEIT 20/1996.

135 BVerfGE 35, 202, 224.

136 BVerfGE 59, 231, 265; 71, 162, 181; 77, 65, 75.

137 Naheliegend hier insbesondere: Informationelle Selbstbestim-mung und Fernmeldegeheimnis (siehe oben). Der Frage, wie-weit TKG und TDG in dieser Hinsicht verfassungskonform sind, soll hier allerdings nicht weiter nachgegangen werden.

138 Siehe z. B. *Simitis*, aaO.

139 Zur Unverträglichkeit des Territorialprinzips des (deutschen) Strafrechts mit der globalen Struktur des Internet: *Collardin*, Straftaten im Internet, CR 1995, 618, 620.

140 Vgl. nur BTD. 13/4800, Eingang.

141 Ein interessantes Problem in dieser Hinsicht, dem aus Raum-gründen hier nicht weiter nachgegangen werden kann, ist die Verfügbarkeit von Rechtstexten. Diese werden elektronisch nur über die JURIS-Datenbank zur Verfügung gestellt, die im übrigen vielfach Informationen enthält, die anderweitig nicht veröf-fentlich sind. Die Verfügbarkeit von Texten an das Vorhanden-sein eines Anschlusses an JURIS zu binden, bedeutet aber die Aufgabe des Grundsatzes der Marginalität der Kosten von Rechtstexten, die immerhin öffentliche Texte sui generis sind. Vgl. hierzu die sehr erhellenden Ausführungen *Berkemann*, Was schuldet der Staat der Öffentlichkeit an Rechtstexten?, Jur-pc 1996, 208.

142 Elfter Teil des TKG; insbesondere § 90 I TKG.

solche ohne Gewinnerzielungsabsicht¹⁴³. Die Regelung bedeutet damit letztlich eine erhebliche Heraufsetzung der Schwelle für die Teilnahme am Internet als Kommunikator, zumindest in bestimmten Teilbereichen¹⁴⁴. Gerade für kleine Betreiber ist der Aufwand (relativ) erheblich und die Regelung könnte das Ende nichtkommerzieller community networks bedeuten. Auch derartige Regelungen müssen sich am Schrankenvorbehalt der allgemeinen Gesetze des Art. 5 II GG messen lassen.

5. Positive Ordnung und informationelle Grundversorgung

Der am weitesten gehende Anspruch des Rezipienten ist der auf die Bereitstellung von Informationen im Netz. »Bereitstellung« meint hier einmal, daß vorhandene Informationen »internetfähig« aufbereitet und im Internet bereit gestellt werden, kann aber auch meinen, daß Informationen überhaupt erst produziert werden. Nach deutschem Verfassungsverständnis muß die Staatsgewalt nicht nur den Schutz des staatsfreien Informationsaustausches gewährleisten, sondern grundsätzlich alle Erscheinungen ihres Dispositionsbereichs der Kommunikation zugänglich machen; Geheimhaltung bedarf vor der Grundentscheidung der Verfassung für kommunikative Offenheit der ausdrücklichen Begründung. In dem Maße, in dem das Internet hier größere Offenheit ermöglicht, muß diese dann auch wahrgenommen werden. Je näher Informationen an der »Internetfähigkeit« sind (z. B., weil sie schon elektronisch aufbereitet vorliegen) und je deutlicher verfassungsunmittelbar ein Anspruch auf Zugang zu Informationen besteht, um so mehr ist von einer objektiv-rechtlichen Verpflichtung auszugehen, diese Informationen auch über das Internet verfügbar zu machen. Je wichtiger die Frage der Erschließbarkeit von Informationen wird – bei der das Internet eine essentielle Rolle spielen kann – um so mehr muß Information auch erschließbar bereitgestellt werden. Insoweit ist davon auszugehen, daß zumindest »Zeigerdokumente« (Inhaltsverzeichnisse) eigenständig produziert werden müssen¹⁴⁵. Rechtstechnisch ist die Situation so zu bewerten, daß das Nichtzugänglichmachen von bereits internetfähigen Informationen an den Schranken des Art. 5 II GG gemessen werden muß; die Bereitstellung von Informationen ist demgegenüber der Ausgestaltung, d. h. der Herstellung einer »positiven Ordnung« zuzurechnen¹⁴⁶. Für Private ist grundsätzlich nicht davon auszugehen, daß diese Informationen, über die sie verfügen, bzw. die sie herstellen (bereitstellen) können, diese auch wegen der Existenz des Internet über dasselbe zur Verfügung stellen müssen. Eine Modifikation dieses Grundsatzes kommt aber in dem Maße in Betracht, in dem sich monopolistische Strukturen abzeichnen¹⁴⁷. Die Informationsfreiheit

ist auch hier ein Prinzip, das weiße Flecken auf der informationellen Landkarte nicht zulassen will. Das Internet wirkt hier gleichzeitig in beide Richtungen: Einerseits gestattet es, Informationen in einfacher Weise allgemein zugänglich zu machen¹⁴⁸, andererseits gestattet es ebenso einfach, den Zugang zu diesen Informationen nur für bestimmte Personen zuzulassen¹⁴⁹. Von Verfassungs wegen ist das erstere zu fördern, das zweite in Grenzen zu halten. Bestandteil der hier geforderten positiven Ordnung muß maßgeblich sein, die Voraussetzungen der Meinungs- und Informationsfreiheit zu sichern. Zu diesen Voraussetzungen kann es, wie hier begründet, gehören, Informationen bereitzustellen und/oder zu beschaffen und nachhaltig sicherzustellen, daß Informationen nicht monopolisiert werden. In diesem Sinne ist das objektiv-rechtliche Gebot einer informationellen Grundversorgung nichts anders als das Spiegelbild der Informationsfreiheit; die entsprechende Anforderung des BVerfG für den Rundfunk »Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen (vgl. BVerfGE 57, 295, 320). Insbesondere obliegt es ihm, Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwicklungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind (BVerfGE aaO. 323)¹⁵⁰. «Dies ist auf das Internet zu übertragen. Im Bereich der Internetfreiheit haben die Begriffe der positiven Ordnung und der (informationellen) Grundversorgung mithin ihren eigenen Ort. Sie sind nur nicht mit den Begriffen des Rundfunkrechts zu

143 Vgl. § 3 Nr. 5 TKG.

144 Veröffentlichung über einfache homepages ist insoweit nicht betroffen.

145 Die homepages des www sind derartige Zeigerdokumente.

146 Der (rechts)politische Trend geht aber in eine andere Richtung. Negativbeispiele dafür, daß elektronisch aufbereitete (und mithin internetfähige) Informationen für die Öffentlichkeit schwieriger zugänglich werden, sind beispielsweise Liegenschaftskarten (die in elektronischer Form kaum bezahlbar sind) und technische Rechnungen (z. B. Lärmberechnungen) in Planungsverfahren, die auf diesen Karten basieren.

147 Die Vorstellung solch monopolistischer Strukturen ist nicht abwegig. Ein signifikantes Beispiel ist durch die Bundesverkehrswegeplanung gegeben, die von einem eng umgrenzten Kreis privater und universitärer Institute durchgeführt wird. Selbst benutzte Basisdaten werden in diesem Umfeld nicht bekanntgegeben, und zwar interessanterweise gerade mit dem Hinweis, sie lägen nur elektronisch vor: »Die Beschreibung der Netzelemente der Verkehrswegenetze stellen ein umfangreiches Datenmaterial dar, daß elektronisch gespeichert und nicht zur Weitergabe geeignet ist.« – so der Bundesverkehrsminister in einem Schreiben vom 24.3.1994 an den Verf., A 20/20.20.50-20/4 M 94.

148 So der Inhaber den entsprechenden Bestimmungswillen hat.

149 Durch password-Regelungen und dgl.

150 BVerfGE 73, 118, 160 – Niedersächsisches Rundfunkgesetz.

identifizieren, sondern als eigenständige Begriffe des Internetrechts neu zu begründen¹⁵¹.

Die hier angerissene These, daß die Existenz des Internet eine völlige Neuorientierung des Verhältnisses der Öffentlichkeit zu bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen, erfordert, ist als solche nicht neu; auf der Ebene der Europäischen Union laufen umfangreiche Überlegungen in eben dieser Richtung¹⁵². Zu betonen ist, daß es eine Grundversorgung im Bereich des Internets bereits gibt. Diese ist also eher aufrechtzuerhalten als neu zu schaffen. Grundstock des Internet – von dem auch die kommerziellen Anwender kräftig Gebrauch machen – ist nämlich das über die Universitäten und staatlichen Forschungseinrichtungen finanzierte Deutsche Forschungsnetz. In dem Betreiben dieses Netzes ist ebenso wie in der Bereitstellung von Informationen auf dem Netz durch öffentliche Bedienstete die effektive Wahrnehmung einer Grundversorgungsaufgabe zu sehen¹⁵³.

V. Schlußbemerkung

1. Deregulierung und Kompetenzen

Das BVerfG hat den Ländern die Regelungskompetenz für den Rundfunk zugesprochen, weil (1) nach den Grundentscheidungen des Grundgesetzes (Art. 30, 70 ff. und 83 ff.) die Länder zuständig sind, soweit das GG nicht eine ausdrückliche andere Regelung zuläßt und eine solche ausdrückliche Regelung sich nur als Zuweisung einer Rahmenkompetenz nur für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 I Nr. 2 GG) finden lassen¹⁵⁴, (2) Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen sei und kulturelle Angelegenheit, soweit staatlich regelbar, aufgrund der genannten Entscheidung des Verfassungsgebers in die Zuständigkeit der Länder fielen und (3) Rundfunk nicht Teil sondern Nutzer der Einrichtungen des Fernmeldewesens¹⁵⁵ sei; schon die Studiotechnik sei dem Rundfunk, nicht dem Fernmeldewesen zuzurechnen¹⁵⁶, da das Fernmeldewesen erst mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale sowie die Ausstrahlung der Sendungen umfasse.

Die Internetfreiheit ist eine spezifische Kommunikationsfreiheit. Sie ist im GG, insbesondere in seinem Art. 5 I, nicht genannt. Sie teilt aber einerseits bestimmte Eigenschaften mit allen dort genannten Kommunikationsfreiheiten, weist aber andererseits als ein eigenständiges gesellschaftliches Phänomen über diese hinaus. Überträgt man deshalb die oben skizzierten Überlegungen des BVerfG zur Rundfunkfreiheit, so verbleibt dem Bund der spezifische Telekommunikationsanteil des Internet zur Regulierung. Dieser spezifische Anteil beginnt (und endet) jeweils mit der Übergabe der

die Informationen tragenden Signale von den an das Netz angeschlossenen Rechnern an das Telekommunikationsnetz (bzw. umgekehrt). Der Telekommunikationskompetenz des Bundes kommt insoweit eine dienende Funktion gegenüber der Rundfunk- und Kommunikationsordnung zu¹⁵⁷. Anders *Bullinger* und *Mestmäcker*, die meinen, im Rahmen der Telekommunikationskompetenz des Bundes sei nur noch zu entscheiden, wer befugt ist, Breitbandkabel zu verlegen und zu vertreiben; die danach telekommunikationsrechtlich zulässigen Tätigkeiten seien privatrechtlicher und privatwirtschaftlicher Natur und hier gebe es nichts mehr zu regeln¹⁵⁸, da »dem technischen Vorgang des Sendens bei der gesamtwirtschaftlichen Nutzung von Breitbandkabelnetzen keine gesonderte rechtserhebliche Funktion« zukomme¹⁵⁹ – weshalb im besonderen auch dem Landesgesetzgeber hier keine Kompetenz zukomme. Es sei also insbesondere falsch, anzunehmen, »daß der Landesgesetzgeber wegen der gesteigerten Sozialpflichtigkeit des Netzeigentums berechtigt sei, die Befugnisse der Netzeigentümer in erheblichem Maße zu beschneiden und die Nutzung an Belange des Gemeinwohls zu binden¹⁶⁰«.

Nach dem in dieser Arbeit vorgetragenen Verständnis von Art. 87 f I GG ist die Auffassung von *Bullinger* und *Mestmäcker* nicht zu halten. Zwar mag der Bund bitways, services and applications zu regeln befugt sein; er muß aber aus Art. 5 I und Art. 87 f I GG heraus die

151 Wofür hier erste Grundlegungen formuliert wurden.

152 Vgl. auch die *Tilburg-Leiden Study*, aaO.

153 Als ein Beispiel einer informationellen Grundversorgung ist eine Initiative der Associated Press anzusehen. Diese erprobt derzeit ein Modell, in dem etwa einem Land (Großbritannien) beteiligt sich derzeit sämtliche von ihr herausgegebenen Zeitschriften in elektronischer Form zu einem Pauschalpreis angeboten werden. Die angeschlossenen Institutionen können auf diese elektronischen Veröffentlichungen ohne weitere Kosten zugreifen. Lediglich für den Bezug von gedruckten Zeitschriften fallen zusätzliche Kosten an. Auf diese Weise kann garantiert werden, daß auch »nicht-renommierte« Institutionen nicht vom aktuellen Informationsfluß abgeschnitten werden. Das Modell ist auf andere Fälle übertragbar. Auch diesen Hinweis verdankt der Verfasser *Holtkamp*, Deutsches Elektronen-Synchrotron, Hamburg.

154 BVerfGE 12, 205, 228; das GG enthielt damals allerdings auch eine Rahmenkompetenz des Bundes für das Filmwesen.

155 BVerfGE 12, 205, 226; Post- und Fernmeldewesen (jetzt: Postwesen und Telekommunikation) unterfallen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz und gegebenenfalls der (Annex-)Verwaltungskompetenz des Bundes, Art. 73 Nr. 7 GG.

156 BVerfGE 12, 205, 225.

157 So *Bullinger/Mestmäcker*, S. 124 ablehnend unter Hinweis auf *Gersdorf*.

158 Die Argumentation dient insofern dem politischen Ziel der Deregulierung, vgl. auch *Rüttgers*, CR 1996, 51. *Recke*, epd Nr. 39, 1996, 3, 6 stellt demgegenüber vehement klar, daß es umfangreiche Regelungsfelder gibt.

159 *Bullinger/Mestmäcker*, S. 125.

160 *Bullinger/Mestmäcker*, S. 126.

informationellen Erfordernisse der Nation im Auge behalten und insofern letztlich für eine das Internet ermöglichende Infrastruktur Sorge tragen. Den Ländern aber käme, so dies erforderlich würde, die Pflicht zur Wahrung des informationellen Gleichgewichts – der Sicherung der Meinungsvielfalt – im Internet zu, das gegebenenfalls durch Bereitstellung von Information im Rahmen einer informationellen Grundversorgung zu gewährleisten wäre¹⁶¹. In der Sprache des Internet wären zuständig der Bund für die access provision, die Länder für die content provision¹⁶².

Dieser Ansatz zieht eine andere Trennlinie, als sie derzeit zwischen Mediendienststaatsvertrag und dem Entwurf eines IuKDG¹⁶³ gezogen werden soll, wonach der Bund die Individualkommunikation, die Länder die »an die Allgemeinheit gerichtete« Kommunikation regeln sollen. Dieser Ansatz ist schon vom Bundesrat selber¹⁶⁴ als zu unscharf kritisiert worden. Beide Entwürfe blenden zudem die demokratiestaatliche und informationsfreiheitliche Bedeutung des Internet weitgehend aus.

2. Internet: Begriff

Im Sinne dieser Arbeit ist also Internet

– jedes unter Benutzung von Telekommunikationsverbindungen dezentral organisierte und mit anderen Netzen über gateways verbundene Netz von eindeutig adressierten Rechnern, in dem unter Vermittlung von über Breitbandleitungen kommunizierenden Knotenrechnern, unter Benutzung einheitlicher Protokolle und unter Anwendung von Diensten¹⁶⁵ Informationen rechner- und netzübergreifend versandt, veröffentlicht, abgerufen sowie gesucht und gefunden werden können.

Der Begriff blendet kleine Netze, die ausschließlich unter Verwendung konventioneller (analoger) Telekommunikationsverbindungen¹⁶⁶ ohne gateway zum Internet arbeiten, aus. Dies erscheint gerechtfertigt, als die spezifischen Chancen des Internet untrennbar mit der Anknüpfung an Hochleistungsnetze verbunden sind. Möglicherweise mit Einschränkungen gilt dies auch für die Gefahren, die diesen Netzen drohen, da sie beim derzeitigen Stand der Technik gerade für ein extensives monitoring nicht erreichbar scheinen.

Zu diesem Begriff im Gegensatz steht der Multimediaebegriff von *Bullinger* und *Mestmäcker*¹⁶⁷:

Multimedienetze

– ermöglichen es im Zwischenbereich zwischen Rundfunk und individueller Telekommunikation, jederzeit Informationen für jedermann zu individueller Auswahl anzubieten oder aufzusuchen und dabei mehrere technische oder inhaltliche Mittel überindividuell wie individueller Kommunikation zu verknüpfen oder im Wechsel zu nutzen.

Bullinger und *Mestmäcker* entwickeln ihren Begriff aus dem Bestreben heraus, Multimedia in Abgrenzung zum Rundfunk zu verstehen¹⁶⁸. Ihre Begriffsbildung blendet namentlich die telekommunikativen Voraussetzungen der Internet-Kommunikation aus. Diese Verkürzung in der Sache muß auch verfassungsrechtlich zu Verkürzungen führen.

3. Ergebnis

Das Internet stellt eine von den bisherigen Medien Presse und Rundfunk prägnant abgegrenzte neue mediale Plattform dar. Ihm korrespondiert eine eigenständige Kommunikationsfreiheit, die Internetfreiheit, deren Konturen sich wie folgt bestimmen.

Der subjektive Anspruch auf das status quo-Internet ist zu bejahen. Er ergibt sich für den Rezipienten namentlich aus der Informationsfreiheit, weil das Internet bekannte Informationen in wesentlich neuer Form und zudem neue (nur dort vorhandene) Informationen enthält; er umfaßt auch die technischen Voraussetzungen des Zugangs. Technisch besteht gegebenenfalls nicht nur ein Anspruch auf Zugang zum Sprachtelefondienst, sondern auch auf den Zugang zu (vorhandenen) Breitbandleitungen. Spiegelbildlich kann auch der Kommunikator verlangen, zum status quo-Netz zugelassen zu werden; für ihn ist aber die Meinungsäußerungsfreiheit, die ihm auch die Freiheit der Form einer bestimmten Meinungsäußerungsfreiheit zusichert, maßgeblich. Darüber hinaus kann die Nutzung des Internet mediale Tätigkeit sein; dies bedingt insbesondere eine Anpassung medialer Informationszugangsrechte. Demgegenüber zielen Universaldienstverpflichtung und ein für das Internet neu zu bestimmender Grundversorgungsauftrag nicht (unmittelbar) auf subjektive Ansprüche des einzelnen. Sie bedeuten objektiv-rechtliche Verpflichtungen des Staates, eine bestimmte technische Infrastruktur be-

161 Wobei den Ländern insbesondere die nicht unwesentliche Frage, ob und wie weit Schulen den Umgang mit dem Internet vermitteln sollten (vgl.: *Kubicek*, Schulen), zu regeln verbliebe.

162 »Freiwillige« Versuche, in dieser Richtung tätig zu werden, sind durchaus vorhanden, vgl. z. B. Bayern Online. Gemeint ist aber hier, das die Länder nicht nur eine entsprechende Ausgestaltungskompetenz (vgl. *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheit, S. 215 ff.) haben, sondern diese Kompetenz auch wahrnehmen müssen.

163 BR Drs. 966/96.

164 BR Drs. 966/96, Beschl. vom 21.2.1997.

165 Unter Diensten (services) werden hier die Programme verstanden, die die entsprechenden Aufgaben erfüllen können.

166 Einschließlich solcher mit ISDN-Merkmalen.

167 *Bullinger/Mestmäcker*, S. 21.

168 Um hierdurch letzten endes eine Bundeskompetenz zur Regelung des Multimediabereichs begründen zu können.

reitzustellen und auch hierdurch eine ausgeglichene informationelle Lage der Nation, jeweils gegebenenfalls durch eine positive Ordnung herzustellen, zu sichern.

In dem Maße, in dem das Internet Faktor der Meinungsbildung wird, geraten die für das Netz wesentlichen Hochleistungs-Telekommunikationsverbindungen in den Regelungsgegenstand der Universaldienstverpflichtung (Art. 87 f. GG); diese umfaßt neben den bit-ways auch die services and applications.

Der Grundversorgungsauftrag des Internet ist nicht im rundfunkrechtlichen Sinne zu verstehen. Insofern kann der Anspruch auf Zugang zum Internet nicht aus der Grundversorgungsaufgabe im bisherigen verfassungsrechtlichen Sinne hergeleitet werden. Die Grundversorgungsaufgabe ist aber als Internet-eigener Begriff neu zu fassen. Er bedeutet dann einerseits eine Verpflichtung, eine technisch-infrastrukturelle Grundversorgung zu sichern, die jedermann unter fairen, d. h. so-

zial gerechten Bedingungen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht und wird insoweit aus der Universaldienstverpflichtung hergeleitet. Diese wiederum kann nicht unabhängig von der informationellen Lage der Nation bestimmt werden. Andererseits bedeutet die Grundversorgungsaufgabe die Verpflichtung, eine einseitige Meinungsbeeinflussung durch das Internet zu verhindern. Dies muß erforderlichenfalls mittels einer informationellen Grundversorgung im Rahmen einer dualen Informationsordnung durch den Staat selber geschehen.

Für Informationen, die staatlicherseits vorhanden sind, treibt das Internet einen Strukturwandel in Richtung auf mehr Öffentlichkeit: Vorhandene Informationen sind in erhöhtem Umfange verfügbar zu machen; dies gilt um so mehr, als derartige Informationen Internetfähig oder gar schon auf dem Internet vorhanden sind.

Abschied vom »one man/one show« - Prinzip in der Diskussion um die Medienkonzentrationskontrolle?

Von Carsten Wulff, Passau*

I. Einleitung

Mit Inkrafttreten des RStV 1997¹ einschließlich seiner neu gefaßten Vorschriften über die Sicherung der Meinungsvielfalt am 01.01.1997 ist die Diskussion um eine effektive Medienkonzentrationskontrolle keineswegs verstummt². Sie kreist nach wie vor im wesentlichen um drei verschiedene, miteinander konkurrierende Regelungsmodelle: Um das alte, im § 21 RStV 1991 verwirklichte Modell der Anbieter- oder Veranstaltergemeinschaft mit seiner komplizierten Mischung aus binnen- und außenpluralen Elementen³, um ein Marktanteilsmodell mit vor allem drei verschiedenen Grundanknüpfungspunkten hinsichtlich des einschlägigen Marktes (sprich also ein Zuschaueranteilsbegrenzungsmodell⁴, ein sowohl den Zuschaueranteil des visuellen Mediums als auch den Verkaufserlös des Printmediums berücksichtigendes Mediennutzungsmodell sowie ein Werbemarktanteilsmodell⁵, und schließlich um das sogenannte »one man/one show«-Konzept. Dieses letzte Konzept, je nach dogmatisch-politischem Standpunkt als »one man/one show«-Prin-

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Passau.

- 1 Der Wortlaut des RStV 1997 ist u. a. abgedruckt in FUNK-Korrespondenz 52/1996, 1 ff.
- 2 So finden sich bereits kritische Stimmen zu den §§ 25 ff. RStV 1997: Vgl. nur *Clausen-Muradian*, Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk – Der neue Rundfunkstaatsvertrag (RStV) 1997, ZUM 1996, 934 ff.; *Dörr*, Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gelungen?, *Media Perspektiven* 1996, 621 ff.; *Röper*, Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Mediensektor, *Media Perspektiven* 1996, 610 ff.
- 3 Vergleiche zu diesem Modell statt anderer *Engel*, Vorsorge gegen die Konzentration im privaten Rundfunk mit den Mitteln des Rundfunkrechts – eine Analyse von § 21 Rundfunkstaatsvertrag 1991, ZUM 1993, 557 ff., 564; sowie *Möschel*, Zur Sicherung der Meinungsvielfalt nach § 21 RStV, FS für Hoppmann, S. 329 ff.
- 4 Auf diesem Modell basiert die neue Regelung in §§ 25 ff. RStV 1997; näher zu diesem Zuschauermarktanteilsmodell *Clausen-Muradian*, Fn. 2, 938.
- 5 Zu diesem Ansatz mit seinen drei Untermodellen sei statt anderer verwiesen auf *Kübler*, Argumente für ein Werbemarktanteilsmodell, *Media Perspektiven* 1995, 48 ff., 49.