

### Besprechungen

Michael Fromm

#### Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus

Der verfassungsrechtliche Programmauftrag der Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des Rundfunkfinanzausgleichs

Baden-Baden: Nomos 1998. – 166 S.

ISBN 3-7890-5774-6

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1998

Die Besprechung dieser respektablen Arbeit – es handelt sich um eine von Dieter Dörr betreute Doktorschrift – fällt leicht und schwer zugleich. Diese Feststellung ist im vorliegenden Fall nur scheinbar paradox. Gewisse Probleme ergeben sich wegen der Vielzahl der Übereinstimmungen zwischen den Auffassungen des Autors und des Rezessenten. Eine kritische Spannung oder Distanz stellt sich da zunächst einmal kaum ein. Aber das kann man nun wahrlich nicht dem Verfasser der Arbeit verargen, der von seinem Recht auf Schulanschluss Gebrauch macht und es ebenso seriös wie zitiergebotsgerecht handhabt. Die Rechtfertigung einer Rezension sozusagen in eigener Sache lässt sich im Reiz der Selbstreflexion sehen, die dem Besprechenden die kritische Überprüfung eigener Prämissen und Ergebnisse ermöglicht. Im Übrigen erschöpft sich die Arbeit bei alle nicht in einer bloßen Adaption fremder Auffassungen. Eigenständige Konzeptionen und Konsequenzen sind sehr leicht vorhanden. Der Verfasser entnimmt zum Beispiel dem öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrag mit dessen Verbot einer Zentralisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugleich die Notwendigkeit der Existenz auch kleiner Rundfunkanstalten. Das läuft letztlich doch auf eine indirekte Bestandsgarantie öffentlich-rechtlicher Anstalten hinaus, die bislang auch mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gerade verneint wurde. Offensichtlich wirkt insoweit die Nähe des Wissenschaftsstandortes Mainz zum Medienstandort Saarbrücken nach.

Im Einzelnen: Der Rundfunkfinanzausgleich, um den es dem Verfasser in erster Linie geht, ist vor dem Hintergrund der unerlässlichen Grundversorgung zu sehen, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung zukommt. Sie hält den Privatfunk mit seinen Freizeichnungen im System.

Die Grundversorgung wiederum, wie auch die Zusatzversorgung, zu der namentlich Spartenprogramme zählen, bedingen die spezifische Form der Gebührenfinanzierung. Die föderalistische Struktur des (öffentlicht-rechtlichen) Rundfunks ist zwar Ursache für die Existenz mehrerer Landesrundfunkanstalten, für deren Finanzierung unmittelbar die jeweiligen Länder als Muttergemeinwesen einzustehen haben. Da die Programmfunction des öffentlich-rechtlichen Rundfunks indessen in einem unitarisch-kooperativen Programmverbund erfüllt wird, tragen die Länder die Verantwortung dafür, dass diese Gesamtveranstaltung Rundfunk funktionsgerecht finanziert wird. Von daher erlangt der Rundfunkfinanzausgleich, wiewohl einfachrechtlich fundiert und vertraglich initiiert, eine zumindest mittelbar verfassungsrechtliche Dimension. Sie verhindert die beliebige Disponibilität dieser Variante von Gebührenverteilung. Die Kündigung des Rundfunkfinanzausgleichs zur Durchsetzung vordergründiger mediopolitischer Ambitionen stößt von daher auf verfassungsrechtliche Schranken.

Die Arbeit ist gut geschrieben, material- und faktenreich fundiert und bewegt sich literarisch auf der Höhe der Zeit. Sie schließt mit einer instruktiven Zusammenfassung, die mehr als nur thesenartig die wesentlichen Argumentationen und Resultate wiedergibt.

Herbert Bethge

Guido Hobert

#### Datenschutz und Datensicherheit im Internet

Interdependenz und Korrelation von rechtlichen Grundlagen und technischen Möglichkeiten

Frankfurt a. M.: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften 1999. – 302 S. (Europäische Hochschulschriften, Reihe 02; 2501)

ISBN 3-631-33992-5

Zugl.: Marburg, Univ., Diss., 1998

Das Internet wird immer mehr zum Massenmedium. Wenngleich die Struktur dieses globalen Kommunikationsnetzes mit dem rasanten Anstieg der Nutzerzahlen Schwächen hinsichtlich der Übertragungsgeschwindigkeit („WorldWideWait“) und Nutzerfreundlichkeit

keit deutlich macht, geht die Entwicklung ständig weiter: Hochgeschwindigkeitsnetze (Internet II) verkürzen die Zugriffszeiten im weltweiten Data Warehouse, intelligente Agenten und Meta-Suchmaschinen helfen die berühmte Stecknadel-Information im Heuhaufen zu finden. Zugleich wächst die Unsicherheit: Denn zumindest in einem Punkt unterscheidet sich das Internet wesentlich von den herkömmlichen Massenmedien. Wer in der Offlinewelt Zeitung liest oder fernsieht, hinterlässt keine Spuren. Der traditionelle Medienkonsum wird im Regelfall weder registriert noch (ohne Wissen der Konsumenten) beobachtet. Anders im Internet: Jeder Mausklick kann registriert werden, Unternehmen in den USA und zunehmend auch in Deutschland werten systematisch und personenbezogen das Verhalten der Nutzer anhand der „clickstream data“ für Werbezwecke aus, um Streuverluste und damit Kosten der herkömmlichen Werbung durch den Übergang zum One-to-one-Marketing zu vermeiden. Zugleich häufen sich die Hacker-Angriffe auf Websites führender E-Commerce-Anbieter wie auch auf Onlinebanken.

Vor diesem Hintergrund hat Guido Hobert mit seiner Dissertation zu Datenschutz und Datensicherheit im Internet ein Thema aufgegriffen, das in seiner Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Internets gerade auch als Wirtschaftsfaktor nicht unterschätzt werden darf. Dabei untersucht Hobert in erster Linie das Spannungsverhältnis zwischen technischer Entwicklung (zu mehr oder weniger Datensicherheit) und normativen Anforderungen des Datenschutzes.

Nach einer instruktiven Darstellung der Entstehung, Funktionsweise und Dienste des Internets geht der Verfasser auf die spezifischen Risiken der Internet-Nutzung näher ein. Wenngleich gerade in diesem Bereich die technische Entwicklung inzwischen weitergegangen ist, bestehen viele der hier beschriebenen Risiken fort und haben sich sogar verschärft. Gerade bei der Nutzung von E-Mail, die zunehmend an die Stelle der konventionellen Korrespondenz per Brief (Snail-Mail) oder Fax tritt, ist bisher zu wenig in das Bewusstsein der Nutzer getreten, dass eine unverschlüsselte E-Mail-Nachricht einer mit Bleistift geschriebenen Postkarte gleicht: Nahezu jeder kann sie lesen und unberücksichtigt verändern. Vertraulichkeit, Unbeobachtbarkeit des Kommunikationsverhaltens, Inte-

grität der Nachricht und Authentizität des Absenders sind nicht gewährleistet.

Bei der Darstellung der Risiken und der betroffenen Datenarten legt der Verfasser allerdings eine Begrifflichkeit zugrunde, die zu wenig differenziert zwischen den verschiedenen Ebenen der Kommunikation im Internet: Bestandsdaten werden ausschließlich dem Telekommunikationsrecht zugeordnet, während Nutzungsdaten nur auf der Dienstebene anfallen sollen. Tatsächlich geht das deutsche Recht, an dem Hobert seine Untersuchung orientiert, davon aus, dass Bestandsdaten sowohl auf der Ebene des physikalischen Transports (der Telekommunikationsnetze) als auch auf der Ebene der „Transportbehälter“ (der Tele- und Mediendienste) anfallen. Den Verbindungsdaten (die Hobert nicht erwähnt) auf der Netzebene stehen Nutzungsdaten auf der Dienstebene gegenüber. So können z. B. clickstream data auf der Ebene des Netzes Inhaltsdaten sein, während sie auf der Dienstebene als Nutzungsdaten zu qualifizieren sind. Diese Differenzierung ist vor allem deshalb notwendig, weil der Gesetzgeber unterschiedliche rechtliche Anforderungen an die Datenverarbeitung auf der Netz-, der Dienste- und der Inhaltsebene stellt. Für letztere hat das Bundesdatenschutzgesetz vorrangige und nicht nur – wie der Verfasser meint – subsidiäre Geltung.

In einem letzten Abschnitt behandelt Hobert die technischen und rechtlichen Möglichkeiten der „Gefahrenabwehr“ im Internet, wobei er die Gefahren für Datenschutz und Datensicherheit meint. Zu Recht weist der Autor darauf hin, dass im Internet die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation an Bedeutung verlieren. Insbesondere kann das Internet nicht dem klassischen Rundfunkbegriff zugeordnet werden, wenngleich der Zugang zu Rundfunkdiensten inzwischen auch über das Internet möglich ist. Vielmehr sind jeweils die einzelnen im Internet verfügbaren Dienste daraufhin zu untersuchen, welchem Rechtsregime sie unterliegen. Dabei kann die Zuordnung schwierig sein, denn nicht jede Individualkommunikation (z. B. E-Mail) kann ausschließlich – wie der Verfasser meint – dem Telekommunikationsrecht zugeordnet werden.

Wie lange der zwischen Bund und Ländern 1977 getroffene Kompromiss zur Klärung der Kompetenzfrage für die Regelung von Telediensten (Bundeskompétence wie bei der Telekommunikation) und von Mediendiensten

(Länderkompetenz wie beim Rundfunk) tatsächlich trägt, bleibt abzuwarten. Gerade von Seiten der Provider wird der Ruf nach harmonisierten Regelungen für alle Ebenen und Dienstarten immer lauter. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, dass es zu einer umfassenden Kodifizierung in einem Regelwerk kommt, was wegen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzauflistung zwischen Bund und Ländern in Deutschland unwahrscheinlich ist. Entscheidend ist vielmehr, dass inhaltlich ein Gleichklang der Regelungen erzielt wird. Dass dies mit Erlass des Informations- und Kommunikationsdienstesgesetzes und des Mediendienste-Staatsvertrags weitgehend auch gelungen ist, übersieht der Verfasser, wenn er das Regelungsgeflecht als „kaum nachvollziehbar, unpraktikabel und wirklichkeitsfremd“ bezeichnet. Dieses Urteil trifft allerdings für die von Hobert weniger beleuchteten Schnittstellen zum Telekommunikationsrecht und zur Inhaltsebene, also zum allgemeinen Datenschutzrecht zu. Auch die Europäische Kommission strebt harmonisierte Regeln für die Dienste der Informationsgesellschaft an. Hobert geht in diesem Zusammenhang nur auf die allgemeine Datenschutzrichtlinie von 1995, nicht aber auf die komplementäre Telekommunikations-Datenschutzrichtlinie von 1997 ein. Ziel einer solchen Harmonisierung müsste ein einheitlich hohes Datenschutzniveau etwa nach dem Vorbild des Teldaten Datenschutzgesetzes und des Mediendienste-Staatsvertrages sein. Deren Regelungen zum Systemdatenschutz, insbesondere zur Datensparsamkeit und zum Verbot der Erstellung von personenbezogenen Nutzungsprofilen z. B. durch Cookies ohne Einwilligung der Nutzer enthalten einen Mindeststandard, der nicht unterschritten werden sollte.

Angesichts der begrenzten nationalstaatlichen Möglichkeiten der Regulierung in einem globalen Netz sind technische Möglichkeiten der Abwehr von Gefahren für die Datensicherheit von besonderer Bedeutung. Diese technischen Möglichkeiten analysiert der Verfasser abschließend, wobei der Begriff der Gefahrenabwehr insofern etwas missverständlich wirkt, als hier in erster Linie der Selbstschutz der Nutzer gemeint ist im Gegensatz zu einer staatlichen oder internationalen „Internet-Polizei“. Hier weist Hobert zu Recht auf Spannungsverhältnisse und Ungereimtheiten im zugrunde liegenden Rechtsrahmen hin, wenn er bemängelt,

gelt, dass das Multimedia-Recht von Bund und Ländern die aus technisch-organisatorischen Gründen gebotene Protokollierung von Angriffen auf Firewalls bisher nicht zulässt. Er fordert den Gesetzgeber zu Recht zu einer Klarstellung auf, die die zweckgebundene Erhebung von Nutzerdaten zur Gewährleistung der Datensicherheit zulässt. Dabei sollte allerdings keine lückenlose Protokollierung des gesamten über eine Firewall laufenden Verkehrs legitimiert werden.

Angesichts der Schwierigkeit, gerade auch die grenzüberschreitende elektronische Kommunikation per E-Mail effektiv vor Auspähung zu schützen, widmet Hobert einen längeren Abschnitt der Verschlüsselung, die den wichtigsten „Schlüssel zum Datenschutz“ bildet, der dem einzelnen Nutzer gegenwärtig zur Verfügung steht. Mit überzeugender Begründung sieht Hobert in einer staatlichen Beschränkung des privaten Einsatzes von kryptographischer Software einen unverhältnismäßigen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Telekommunikationsgeheimnis. Inzwischen hat die Bundesregierung entsprechende Pläne auch verworfen. Der Einsatz von Kryptographie kann aber nur dann wirksamen Schutz bieten, wenn er auch grenzüberschreitend möglich ist. Da in einigen Ländern gesetzliche Beschränkungen der Verwendung von kryptographischen Verfahren gelten, läuft ein Absender einer verschlüsselten elektronischen Nachricht Gefahr, gegen diese Beschränkungen zu verstossen. Umgekehrt lassen z. B. die USA aus verteidigungspolitischen Gründen nur den Export weicher Verschlüsselungstechnologie zu, auch wenn diese Beschränkungen im Bereich der Finanzdienstleistungen inzwischen gelockert wurden.

Das Beispiel Kryptographie macht deutlich, dass Datenschutz im Internet letztlich ohne internationale Absprachen und Standardisierung kaum effektiv zu sichern sein wird. Hobert erörtert in einem Ausblick die Möglichkeiten einer solchen internationalen Konvention, warnt aber zu Recht vor überzogenen Hoffnungen. Er befürwortet die Entwicklung eines zwischenstaatlichen Datenverkehrsrechts, das ohne zu starke Verrechtlichung die Informationsflüsse im Internet „beherrschen und gestalten“ sollte, ohne sie zu unterbinden. Zugleich rät er aber von der Verwendung von Generalklauseln ab und befürwortet die Formulierung möglichst exakter Interventionskriterien. So-

wohl die OECD als auch die Welthandelsorganisation könnten einen institutionellen Rahmen für solche Regelungsversuche bieten. Neben diesen Überlegungen hätten noch das in Deutschland durch den Mediendienste-Staatsvertrag erstmals eingeführte Instrument des Datenschutz-Audits und die vom WorldWide-Web-Consortium initiierte Platform for Privacy Preferences als Modell eines ausgehandelten Datenschutzes im Netz erwähnt werden können.

Insgesamt bietet die von Hobert mit einem nützlichen Glossar, Auszügen aus den einschlägigen Rechtsvorschriften und einem Stichwortverzeichnis versehene Arbeit einen guten Überblick über die Diskussion zu Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit im Internet, deren Stellenwert in der nächsten Zeit aufgrund der zunehmenden Kommerzialisierung des Netzes noch zunehmen dürfte.

Alexander Dix

**Axel Zerdick / Arnold Picot / Klaus Schrape / Alexander Artopé / Klaus Goldhammer / Ulrich T. Lange / Eckart Vierkant / Esteban López-Escobar / Roger Silverstone**

**European Communication Council Report: Die Internet-Ökonomie**

Strategien für die digitale Wirtschaft

Berlin et al.: Springer Verlag, 1999. – 335 S.  
ISBN 3-540-64915-8

Offenbar stoßen „klassische“ Modellvorstellungen der Ökonomie an ihre Grenzen, wenn es darum geht, Evolutionen, Strategien und Potenziale des IT-Business und des E-Commerce zureichend zu explizieren. Angesichts des Befunds, dass gewandelte Gesetzmäßigkeiten – über die expandierenden Medien-, Informations- und Telekommunikationssektoren hinaus – den gesamten volkswirtschaftlichen Wettbewerb elementar tangieren, sah sich der „European Communication Council“ (ECC), ein Zusammenschluss unabhängiger Kommunikations- und Wirtschaftswissenschaftler, vor die Aufgabe gestellt, die durchs Internet evozierten ökonomischen Transformationen insbesondere für die Medien- und Kommunikationsindustrie beziehungsweise -dienstleistung zu analysieren. Als eine spezifische Zielgruppe der Arbeit sind „Visionäre und Entscheider“ adressiert.

Eingangs skizzieren die Autoren die grund-

legenden Funktionsweisen der Internet-Ökonomie. Durch die Online-Medien werden unternehmerische Entscheidungen, Verwertungsstufen und Erlösformen gewaltigen Veränderungen ausgesetzt. So mutiert die Konstante, die Erlösformen von Medienprodukten festsetzt, zu einer Variablen, mit der Firmen unabhängig von bisherigen Konfigurationen agieren können. Die Autoren konturieren eine „Systematik“ von Erlösformen, die modularartig adaptiert werden können. Typologisch differenzieren sie: direkt-nutzungsabhängige Erlöse und direkt-nutzungsunabhängige Erlöse, indirekte Erlöse von Unternehmen sowie indirekte Erlöse vom Staat. Hinsichtlich der Medien- und Kommunikationsindustrie differenzieren sie: transaktionsgestützte Erlöse, Abonnement-, Rundfunkgebühren, Werbeerlöse und Subventionen. Bei der Fixierung eines adäquaten Erlösmixes haben sich Unternehmen immer am betriebswirtschaftlichen Kostendruck einerseits und an Vorstellungen der Nutzer andererseits zu orientieren.

Nach Darstellung des Berichts nimmt sich die Wertkette (value chain) aufgrund von mikroökonomischen und betriebswirtschaftlichen Erwägungen als ein treffliches Mittel der wettbewerbsversierten Unternehmensanalyse und Strategieentwicklung aus. Die Wertkette, die terminologisch der Wertschöpfung aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entlehnt ist, rekrutiert sich aus den Wertaktivitäten und der Gewinnspanne eines Unternehmens. „Ein Vorzug des Wertschöpfungsketten-Konzeptes liegt darin, dass es vielfältige Verknüpfungsmöglichkeiten mit ökonomischen Teilkonzepten eröffnet, die bislang unverbunden nebeneinander stehen“ (S. 31). Die Autoren weisen auf die gängigen Erlösquellen hin, nämlich: Privathaushalte (Consumer), Unternehmen (Business) und öffentliche oder staatliche Einrichtungen (Public). In diesen drei Bereichen werden auf dem Medien- und Kommunikationsmarkt Angebote sowie Dienstleistungen nachgefragt in Abhängigkeit von den Parametern Zeit, Akzeptanz und Kompetenz. Hierbei zu erzielende Erlöse stehen im engen kausalen Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Lage.

Im Anschluss daran analysieren die Autoren die Medien- und Kommunikationsindustrie. Für den Mediensektor (Print, Film, Hörfunk und Fernsehen), mit dem auf besondere Weise die Produktion und Distribution von „Inhalt“