Informationsrecht – Deutschland rüstet auf

Zum Staatsvertrag über Mediendienste der Länder vom 7. Februar 1997 und zum «Multimedia-Bundesgesetz» vom 13. Juni 1997

Marc R. Büttler*

Die technologischen Entwicklungen stellen die überkommene Abgrenzung von Rundfunk- und Fernmeldediensten in Frage und machen eine Anpassung der kommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich.

So sind auf den 1. August 1997 neben das Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996 und den Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 zwei weitere kommunikationsrechtliche Erlasse getreten und haben entstandene Regelungslücken geschlossen, wobei konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund (Fernmeldewesen) und Ländern (Rundfunk) bestehen.

Zum einen liegt nach zähen juristischen Auseinandersetzungen über die Regelungszuständigkeit nach einem Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Dezember 1996 ein Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, IuKDG) vor. Das als «Multimedia-Bundesgesetz» angekündigte Regelwerk soll die rechtlichen Voraussetzungen zur optimalen Entwicklung und Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien schaffen und für eine diesbezügliche Einheit auf Bundesebene sorgen. Dabei wurde das Gesetz mit seinem Anspruch auf eine umfassende Regelung als sogenanntes Artikelgesetz ausgestaltet, das verschiedenste Rechtsbereiche beschlägt, darunter auch das Urheberrecht.

Bei einer Mehrzahl bestehender Regelwerke und vor dem Hintergrund der Abgrenzungsproblematik der verschiedenen Dienste kommt jedoch vorerst dem Geltungsbereich eine zentrale Bedeutung zu, der sich hierbei auf die *Teledienste* erstreckt. Darunter sind nach der genannten Vorlage alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste zu verstehen, die für eine individuelle Nutzung von kombinierbaren Daten wie Zeichen, Bilder oder Töne bestimmt sind und denen eine Übermittlung mittels Telekommunikation zugrunde liegt. Regulatorisch erfasst werden somit beispielsweise Angebote im Bereich der Individualkommunikation (Telebanking, Datenaustausch), Angebote zur Nutzung des Internets oder weiterer Netze, Angebote zur Nutzung von Telespielen und Angebote von Waren und Dienstleistungen in elektronisch abrufbaren Datenbanken mit interaktivem Zugriff und unmittelbarer Bestellmöglichkeit. Grundsätzlich massenkommunikative Angebote hingegen unterstehen dem IuKDG nur, soweit nicht die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht (die namentlich bei der Übermittlung von Verkehrs-, Wetter-, Umwelt- und Börsendaten fehlt).

Dieser Kategorie der Teledienste stellt der Staatsvertrag über *Mediendienste* (Staatsvertrag) der Län-

Die neuen Informations- und Kommunikationsdienste bedürfen einer rechtlichen Grundlage, die der Tatsache Rechnung trägt, dass diese Anwendungen zunehmend alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche erfassen. Rechtzeitig zur Liberalisierung der Telekommunikationsnetze 1998 liegen in der Bundesrepublik Deutschland zwei neue Regelwerke vor, die im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes einen in der Sache einheitlichen Rechtsrahmen in Form eines Bundesgesetzes und eines Länderstaatsvertrages schaffen sollen. Die Abgrenzung der Teledienste von den Mediendiensten bleibt jedoch schwierig.

Les nouveaux services de communication et d'information exigent un fondement juridique susceptible de tenir compte du fait que de telles applications n'ont de cesse d'englober tous les domaines sociaux et économiques. C'est opportunément et en vue de la libéralisation des réseaux de télécommunication que l'on disposera en 1998 en République fédérale d'Allemagne de deux nouvelles réglementations. Dans le cadre de la délimitation des compétences prévue par la constitution allemande, ces réglementations doivent fournir un cadre légal uniforme en la matière, sous forme d'une loi fédérale et d'un concordat entre les «Länder». Il demeure toutefois peu aisé de délimiter les téléservices par rapport aux services médiatiques.

* lic. iur., Bern.

der vom 7. Februar 1997, der den Bildschirmtextstaatsvertrag vom 31. August 1991 ausser Kraft setzen soll, die Mediendienste gegenüber. Er definiert sie als an die Allgemeinheit gerichtete Informations- und Kommunikationsdienste in Text, Ton oder Bild, die unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleiter oder längs oder mittels eines Leiters verbreitet werden. Unter Mediendiensten zu verstehen sind demnach Verteildienste in Form von direkten Angeboten an die Öffentlichkeit für den Verkauf, den Kauf oder die Miete oder Pacht von Erzeugnissen oder Dienstleistungen (Fernseheinkauf), Verteildienste, in denen Messergebnisse und Datenermittlungen in Text oder Bild mit oder ohne Begleitton verbreitet werden sowie Verteildienste in Form von Fernsehtext, Radiotext und vergleichbaren Textdiensten. Abrufdienste erfüllen die Voraussetzungen eines Mediendienstes, sofern Text-, Ton- oder Bilddarbietungen auf Anforderungen aus elektronischen Speichern zur Nutzung übermittelt werden. Auf jeden Fall ausgenommen bleiben Dienste, bei denen der individuelle Leistungsaustausch oder die reine Übermittlung von Daten im Vordergrund steht, ferner Telespiele.

Sowohl der Staatsvertrag als auch das IuKDG zeichnen sich durch den *Grundsatz der Zugangsfreiheit* aus, die im Sinne einer Zulassungs- und Anmeldefreiheit der Anbieter sowie des freien Zugangs der Beteiligten im Rahmen der Privatautonomie zu verstehen ist. Sie orientieren sich am Ziel, die innovative Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienste zu fördern und sie nicht durch unnötige Beschränkungen und Bedingungen zu behindern. Des weiteren enthalten sie Bestimmungen über die *Verantwortlichkeit*, insbesondere der Vermittlungsdienste. Demnach sind Diensteanbieter nur dann für fremde Inhalte, die sie zur Nutzung bereithalten, verantwortlich, wenn sie von diesen Kenntnis haben und es ihnen technisch möglich und zumutbar ist, deren Nutzung zu verhindern. Gar nicht verantwortlich können sie für fremde Inhalte gemacht werden, zu denen sie lediglich den Zugang zur Nutzung vermitteln.

Zum Schutze der Nutzer, das heisst der natürlichen oder juristischen Personen, welche die entsprechenden Tele- bzw. Mediendienste nachfragen, werden die Diensteanbieter verpflichtet, für ihre Angebote Namen und Anschrift sowie bei Personenvereinigungen auch Namen und Anschrift der verantwortlichen Personen anzugeben. Diesbezüglich stellt der *Staatsvertrag* höhere Ansprüche, indem er für jene Dienste, welche journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte anbieten, die Nennung eines zusätzlichen Verantwortlichen mit Angabe des Namens und der Anschrift verlangt.

Ohnehin stehen sich die Mediendienste, soweit sie eine massenkommunikative Qualität von bestimmter publizistischer Relevanz aufweisen, im Vergleich zu den Telediensten einer ungleich grösseren Regelungsdichte gegenüber, welche sie in die Nähe des Rundfunks rücken: Ihre Angebote haben anerkannten journalistischen Grundsätzen zu genügen, soweit sie der Berichterstattung und der Information dienen. Damit sind in erster Linie die Verteildienste angesprochen, die ihre Nachrichten über das aktuelle Tagesgeschehen vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen haben. Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen. Damit wird trotz der grundsätzlichen Deregulierungsabsichten die Bedeutung der Mediendienste für die öffentliche Meinungsbildung anerkannt und der Versuch unternommen, die mit ihr einhergehende Missbrauchsgefahr zu begrenzen.

Dazu gehört auch ein *Katalog unzulässiger Inhalte* (Gewalt, Pornographie) sowie Bestimmungen zum Zwecke des *Jugendschutzes.* So müssen gewerbsmässig zur Nutzung bereitgehaltene Mediendienste einen Jugendschutzbeauftragten bestellen, wenn sie jugendgefährdende Inhalte enthalten können. Dieser kann immerhin durch eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle ersetzt werden. Spezielle inhalts- bzw. jugendschutzbezogene Vorschriften fehlen im IuKDG.

Besondere Bestimmungen über die *Werbung* und das *Sponsoring* gelten ebenfalls nur für (alle) Mediendienste, die für eine umfassende Transparenz sorgen sollen und auch nicht den Interessen von Kindern und Jugendlichen schaden bzw. ihre Unerfahrenheit ausnützen dürfen.

Schliesslich trifft jene Mediendienste, die journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte anbieten, mit wenigen Ausnahmen die Verpflichtung, unverzüglich und unentgeltlich *Gegendarstellungen* von Personen in ihrem Angebot aufzunehmen, die durch in ihrem Angebot aufgestellte Tatsachenbehauptungen betroffen sind.

Einheitlich präsentieren sich die *datenschutzrechtlichen Vorschriften,* die in beiden Normenkomplexen vom Grundsatz der Nichterhebung personenbezogener Daten (Prinzip der Datenvermeidung) ausgehen und verlangen, dass die Anonymität der Nutzer soweit wie möglich gewahrt werden muss. Selbst wenn ein konkretes Vertrags- bzw. Leistungsverhältnis zustande kommt, ist die Erhebung notwendiger Bestands- bzw. Abrechnungsdaten grundsätzlich auf ihren Zweck zu beschränken. Allein das IuKDG behält vor, dass die Anbieter bei bestimmten Strafverfolgungsinteressen

Bestandsdaten auf Ersuchen an die zuständigen Stellen zu übermitteln haben. Ergänzt wird der Datenschutz in beiden kommunikationsrechtlichen Erlassen durch ein weitgehendes Auskunftsrecht der Nutzer bezüglich ihrer eigenen Daten. Zudem ist der nicht autorisierte Zugriff auf personenbezogene Daten durch geeignete technische Massnahmen auszuschliessen.

Der Staatsvertrag wird vervollständigt durch die Normen betreffend die Aufsicht und Ordnungswidrigkeiten und sieht nur geringfügige Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages vor.

Demgegenüber enthält das IuKDG in Artikel 3 ein 16 Paragraphen umfassendes Signaturgesetz (SigG) mit dem Zweck, Rahmenbedingungen für digitale Signaturen zu schaffen, unter denen diese als sicher gelten und Fälschungen digitaler Signaturen oder Verfälschungen von signierten Daten zuverlässig festgestellt werden können. Dabei werden keine technischen Lösungen vorgeschrieben. Vielmehr werden Sicherheitskriterien festgelegt, die mit den betroffenen Kreisen abgestimmt werden. Dafür wird ein Lizenzwesen mit einer entsprechenden recht komplizierten Behördenorganisation geschaffen, deren Detailregelungen sich in der Verordnung zur digitalen Signatur finden werden.

Neben den soeben in geraffter Form präsentierten Erstregelungen gewisser Bereiche sind im Hinblick auf die neuen Informations- und Kommunikationsdienste und insbesondere auf neuartige Übermittlungstechniken und Vervielfältigungsmöglichkeiten auch Ergänzungen bzw. Änderungen bereits bestehender bundesgesetzlicher Bestimmungen vorgesehen. Diesbezüglich relevant ist vor allem Art. 7 des IuKDG, wonach ein neunter Abschnitt «Besondere Bestimmungen für Datenbanken» in das Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 eingefügt wird (§ 69 h ff.). Diese Vorschriften dienen der Umsetzung der Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken für die Hersteller gegen die Ausbeutung ihrer geistigen und wirtschaftlichen Leistung durch Dritte. Sie finden auch auf Datenbanken Anwendung, die vor dem 1. Januar 1998 geschaffen wurden. Als einziger Teil des Gesetzes ist das Inkrafttreten von Artikel 7 für das letztgenannte Datum vorgesehen.

Nach der Begriffsbestimmung von § 69 h neu gilt demnach als Datenbank (im Sinne des Urheberrechtsgesetzes) eine Sammlung von Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen, die systematisch oder methodisch angeordnet und einzeln mit elektronischen Mitteln oder auf andere Weise zugänglich sind.

Erst – aber immerhin dann – wenn Datenbanken auf Grund der Auswahl oder Anordnung des Stoffes eine eigene geistige Schöpfung ihres Urhebers darstellen, werden sie als Werke geschützt, wobei sich dieser Schutz auf die urheberrechtsfähige Ausdrucksform der Datenbank beschränkt und sich nicht auf deren Inhalt erstreckt. Am Inhalt bestehende Schutzrechte bleiben unberührt.

Im weiteren äussert sich die Vorlage über die Mindestbefugnisse des rechtmässigen Benutzers. Der zur Benutzung einer Datenbank oder eines Vervielfältigungsstücks einer Datenbank Berechtigte bedarf für Handlungen, die für den Zugang zum Inhalt der Datenbank und für deren normale Benutzung erforderlich sind, nicht der Einwilligung des Urhebers. Ist er nur zur Benutzung eines Teils der Datenbank berechtigt, so gilt dies nur für den Zugang zu diesem Teil und für dessen Benutzung. Entgegenstehende vertragliche Bestimmungen sind nichtig. § 53 Abs. 1 Satz 1 schliesslich, der sich über die Vervielfältigung zum privaten Gebrauch äussert, soll auf die Vervielfältigung der urheberrechtsfähigen Ausdrucksform einer elektronischen Datenbank keine Anwendung finden.