

**Beiträge zum Informationsrecht**

---

**Band 3**

**Die Gesetzgebungsgeschichte  
des Internet**

**Von**

**Vanessa Géczy-Sparwasser**



**Duncker & Humblot · Berlin**

VANESSA GÉCZY-SPARWASSER

Die Gesetzgebungsgeschichte des Internet

# Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,  
Prof. Dr. Michael Kloepfer,  
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 3

# Die Gesetzgebungsgeschichte des Internet

Die Reaktion des Gesetzgebers auf  
das Internet unter Berücksichtigung der Entwicklung  
in den U.S.A. und unter Einbeziehung  
gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben

Von

Vanessa Géczy-Sparwasser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.  
hat diese Arbeit im Jahre 2001/2002  
als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin  
Druck: Werner Hildebrand, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 1619-3547  
ISBN 3-428-10853-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

*Für Reinhard*

## **Vorwort**

Diese Arbeit hat im Wintersemester 2001/2002 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Brsg. als Dissertation vorgelegen. Die nach Abschluß der Arbeit im Juli 2001 erschienene Literatur ist größtenteils bis Dezember 2001 berücksichtigt worden, vereinzelt auch darüber hinaus. Gesetzgebungsmaterialien wurden für die U.S.A. und die EU bis zum 31. Dezember 2000 in die Betrachtung miteinbezogen, in Kapitel 4, dem Hauptteil der Arbeit, wurden relevante Gesetzentwürfe bzw. Gesetzesbeschlüsse bis zum Juli 2001 eingearbeitet.

Größter Dank gebührt an dieser Stelle meinem Doktorvater Professor Dr. Andreas Vosskuhle (Universität Freiburg) – Dank für die Anregung zu dem Thema der Arbeit wie auch für die hervorragende und zu jeder Zeit motivierende Betreuung des Vorhabens. Großen Dank schulde ich auch Herrn Professor Dr. Thomas Würtenberger für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Ebenfalls herzlich danken möchte ich Frau Hella Reinhardt für die geduldige und einfühlsame Durchsicht der Arbeit sowie Frau Silvia Herbstritt für die hilfreiche technische Unterstützung.

Gewidmet ist diese Arbeit meinem Mann.

Freiburg, September 2002

*Vanessa Géczy-Sparwasser*



# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>Einleitung: Die Technik, das Recht, der Gesetzgeber</b> .....       | 17 |
| I. Grundsätzliche Überlegungen zu Recht und Technik .....              | 18 |
| II. Die Struktur gesetzgeberischer Reaktion auf Technik – Thesen ..... | 23 |
| III. Gang der Untersuchung .....                                       | 29 |
| <b>Teil 1</b>  |    |
| <b>Mehr als nur ein Zeitrahmen</b>                                     |    |
| <i>Kapitel 1</i>   |    |
| <b>Die tatsächliche Geschichte des Internet</b>                        |    |
| § 1 Vorbemerkung .....   | 31 |
| § 2 Die Institution .....  | 32 |
| I. Die Entstehungsgeschichte der ARPA .....                            | 33 |
| II. Die Organisation .....   | 35 |
| 1. Das Gesetz .....  | 35 |
| 2. Die Arbeitsstruktur .....   | 36 |
| 3. Der militärische Kontext .....                                      | 37 |
| § 3 Das Projekt .....  | 38 |
| I. Die IPTO (Information Processing Techniques Office) .....           | 38 |
| 1. Information Processing und Command & Control .....                  | 38 |
| 2. Der Wissenschaftler: J. C. R. Licklider .....                       | 39 |
| a) Die Vision, die Mission .....                                       | 40 |
| b) Die Anstellung .....  | 40 |
| 3. Die Institution in der Institution: Die Schaffung der IPTO .....    | 41 |
| II. Das Projekt Netzwerk – das ARPANET .....                           | 42 |
| 1. Dramatis personae und deren Motivation .....                        | 43 |
| 2. Impulse .....   | 46 |
| a) Die Forschung in Großbritannien .....                               | 46 |
| b) Paul Baran, das RAND Projekt .....                                  | 46 |
| c) Die Verknüpfung .....   | 47 |
| III. Vom ARPANET zum Internet .....                                    | 49 |
| 1. ARPANET .....   | 49 |
| a) Die Errichtung .....  | 49 |
| b) Die Veröffentlichung .....  | 50 |
| c) Die Weiterentwicklung .....   | 51 |
| 2. Das Internetting Project .....                                      | 52 |
| 3. Der Einfluß des Militärs .....                                      | 53 |



|   |    |
|---|----|
| a) Direkte militärische Einflußnahme? .....   | 54 |
| b) Indirekte militärische Einflußnahme? Das Projekt RAND, Paul Baran ....                   | 56 |
| § 4 Der Selbstläufer .....  | 59 |
| I. Die Entwicklung in den U.S.A. ....   | 59 |
| 1. Andere Netze .....   | 59 |
| 2. Mehr als ein Begriffswechsel: vom ARPANET zum Internet .....                             | 60 |
| a) „Internetting“ .....   | 60 |
| b) Weiterentwicklung – das NSFNET .....   | 61 |
| 3. Die 90er Jahre – der Kommerz .....   | 62 |
| a) Die Acceptable Use Policy des NSFNET .....   | 63 |
| b) Hintertüren der Kommerzialisierung .....   | 64 |
| c) Die Selbstregulierung des Selbstläufers – die Gründung der Internet Society (ISOC) ..... | 65 |
| 4. Das Internet wird benutzerfreundlich – Das World Wide Web .....                          | 66 |
| a) Der Ursprung – die Vision .....  | 66 |
| b) Die Idee .....   | 67 |
| c) Going global – die Veröffentlichung .....  | 68 |
| d) Die Institutionalisierung .....  | 69 |
| 5. Exkurs: Die Digitalisierung .....  | 71 |
| a) Der binäre Code der Computer .....   | 72 |
| b) Die Digitalisierbarkeit von Bewegtbild und Ton .....                                     | 72 |
| c) Digitalisierung, Konvergenz der Medien und die Rolle des Internet .....                  | 74 |
| II. Die Entwicklung in Europa .....   | 74 |
| 1. Europäische Netzwerke .....  | 75 |
| 2. Europa, die RARE und das falsche Pferd .....   | 76 |
| a) Die RARE (Réseaux Associés pour la Recherche Européenne) .....                           | 76 |
| b) Das falsche Pferd ISO/OSI .....  | 77 |
| 3. Europa und das Internet – RIPE (Réseaux IP Européens) .....                              | 79 |
| III. Die Entwicklung in Deutschland .....   | 80 |
| 1. Das Deutsche Forschungsnetzwerk gegen das Internet .....                                 | 81 |
| a) Das Deutsche Forschungsnetzwerk (DFN) .....  | 81 |
| b) Die versagte Unterstützung .....   | 83 |
| 2. Und wann „ging Deutschland online“? .....  | 84 |
| a) „Das Internet“ organisiert sich – auch in Deutschland .....                              | 85 |
| b) Von DATEX-P zu t-online .....  | 87 |
| c) Wieviele Deutsche sind online? Zahlen .....  | 87 |
| IV. Ende der Betrachtung – Zusammenfassung .....  | 88 |

## Teil 2

### Vergleichsmaterial und Impulsgeber 90

#### Kapitel 2

### Vergleichsmaterial – die gesetzgeberische Reaktion auf das Internet in den U.S.A. 90

#### I. Wer ist der amerikanische Gesetzgeber und wie setzt er Recht? ..... 91

|  |     |
|--|-----|
| 1. „All legislative Powers (...) shall be vested in a Congress of the United States“ .....   | 91  |
| 2. Der Gang der Dinge: Hopper – engrossment – enrollment .....                               | 92  |
| II. Die Reaktion des amerikanischen Gesetzgebers auf das Internet – Entwicklungslinien ..... | 94  |
| 1. Die Anfänge: Der 101. Kongreß (1989–1990) – Stolz, Förderung und Schutz .....             | 94  |
| a) Motiv Ausbau der Führungsposition durch Förderung .....                                   | 95  |
| b) Motiv Schutz: Erste regelungsbedürftige Probleme .....                                    | 96  |
| 2. Der 102. Kongreß (1991–1992) – Förderung durch gezielte Nutzung .....                     | 99  |
| a) Staatlich verordnete Nutzung des Internet .....   | 99  |
| b) Kommerzielle Nutzung des Internet? .....  | 100 |
| 3. Der 103. Kongreß (1993–1994) – kritische Stimmen melden Bedenken an ...                   | 102 |
| a) Förderung durch Abbau von Hemmnissen .....  | 103 |
| b) Die Wahrnehmung des Internet im Kongreß – kritische Stimmen .....                         | 104 |
| 4. Der 104. Kongreß (1995–1996) – der Communications Decency Act .....                       | 105 |
| a) Der Inhalt .....  | 106 |
| b) Das Urteil .....  | 107 |
| 5. Der 105. Kongreß (1997–1998) – das Erkennen des Wirtschaftsraums Internet .....           | 108 |
| a) Das politische Programm zum e-commerce .....  | 108 |
| b) Die gesetzgebende Gewalt und der e-commerce .....   | 111 |
| aa) Gesetze und Entwürfe zum Wirtschaftsraum Internet .....                                  | 111 |
| bb) Ein Einblick in das Spektrum sonstiger regelungsbedürftiger Themenkreise .....           | 115 |
| 6. Der 106. Kongreß (1999–2000) – die Ermöglichung des e-commerce .....                      | 117 |
| a) Die digitale Signatur und ihre Rechtswirkung .....  | 118 |
| b) Steuern? .....  | 119 |
| III. Zusammenfassung .....   | 119 |

### *Kapitel 3*

#### **Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben? – Die Reaktion des Gesetzgebers der EU auf das Internet** 121

|  |     |
|--|-----|
| I. Wer ist der Gesetzgeber der EU? .....   | 122 |
| 1. Das Normsetzungsverfahren .....   | 123 |
| 2. Die Bedeutung der Kommission im Gesetzgebungsverfahren .....  | 124 |
| II. Die EU auf dem Weg zur Regulierung des Internet .....  | 126 |
| 1. Die nahende Informationsgesellschaft und das Vertrauen auf die Marktkräfte. Der Bangemann-Report, Mai 1994 .....  | 127 |
| 2. Die Fortsetzung – legislative Aktion zu einem diffusen Regelungsgegenstand. Der Aktionsplan, Juli 1994 .....  | 129 |
| 3. Zeit des Nachdenkens – die Mitteilung der Kommission, Juli 1996 .....   | 131 |
| 4. Die erste Auseinandersetzung mit dem Phänomen Internet. Die Mitteilung der Kommission über illegale und schädigende Inhalte im Internet, Oktober 1996 ..... | 133 |

|   |     |
|---|-----|
| 5. Der Wirtschaftsraum Internet soll erschlossen werden. Mitteilung der Kommission, April 1997 .....  | 134 |
| 6. Ein wesentliches Phänomen wird erkannt. Das Grünbuch zur Konvergenz, Dezember 1997 .....   | 136 |
| 7. Der Erkenntnis folgen konkrete Absichten. Der Kommunikationsbericht 1999 .....   | 139 |
| III. Regelungsentwürfe und Regelungen des Internet – Weichen werden gestellt ....   | 143 |
| 1. Regelungsblock Nr. 1: Die Übertragung .....  | 144 |
| a) Ziele der neuen Regelung .....   | 144 |
| b) Der Vorschlag – das Regelungspaket vom Juli 2000 .....   | 146 |
| aa) Die vorgeschlagene Rahmenrichtlinie (Richtlinie über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) ..... | 146 |
| bb) Richtlinienvorschlag über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten .....                    | 147 |
| cc) Richtlinienvorschlag über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung ..... | 147 |
| dd) Richtlinienvorschlag über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation .....  | 148 |
| ee) Richtlinienvorschlag über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste .....   | 149 |
| ff) Vorschlag einer Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluß .....  | 149 |
| 2. Regelungsblock Nr. 2: Der Inhalt – spezifische Regelungen des Internet .....   | 150 |
| a) Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr .....  | 151 |
| aa) Ziel und Zweck der E-Commerce-Richtlinie .....  | 152 |
| bb) Inhalt der E-Commerce-Richtlinie .....  | 153 |
| b) Die Richtlinie über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen („Signaturrichtlinie“) .....                              | 157 |
| aa) Ziel der Richtlinie .....   | 157 |
| bb) Inhalt der Richtlinie .....   | 158 |
| IV. Zusammenfassung .....   | 160 |

### Teil 3

|  |            |
|--|------------|
| <b>Der deutsche Gesetzgeber und das Internet</b> | <b>162</b> |
|--|------------|

#### *Kapitel 4*

|  |            |
|--|------------|
| <b>Die fünf Phasen der Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf das Internet</b>  | <b>162</b> |
| § 1 Exkurs: Wer ist „der deutsche Gesetzgeber“? Ein brain-storming .....   | 162        |
| 1. Die Handelnden und ihr Zusammenspiel: „Der Gesetzgeber“ als Netzwerk der Handelnden mit dem Knotenpunkt Bundestag ..... | 163        |
| 2. Das Gesetzgebungsverfahren: Ein Abriß .....   | 165        |

|   |     |
|---|-----|
| a) Die Initiative .....   | 165 |
| b) Die parlamentarische Arbeit an der Vorlage .....   | 167 |
| § 2 Phase 1: Interessiertes Beobachten und „das können wir auch“ .....  | 170 |
| I. Die 10. Wahlperiode (1983–1987): Das Nahen der Informationsgesellschaft ....   | 170 |
| 1. März 1983 – Bestandsaufnahme in dem Bericht „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“: Alle wichtigen Industrieländer haben oder planen Datennetze .....  | 171 |
| 2. Bundesbericht Forschung 1984: Was andere Industrieländer wollen, wollen wir auch. Staatliche Förderung für das Deutsche Forschungsnetzwerk (DFN) .....   | 172 |
| II. Die 11. Wahlperiode (1987–1990): Schlüsseltechnologie Informationstechnik – der amerikanischen Herausforderung durch eigene Forschung begegnen ..   | 175 |
| 1. Oktober 1989 – Stärkung des deutschen/europäischen Technologiepotentials: Förderung auch für das EUREKA Projekt COSINE, oder: Sporen für das falsche Pferd .....   | 175 |
| 2. Neue Technik, neue Gefahren. Ein Computervirus, der Zusammenbruch des ARPANET und die Schaffung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik. Aus den negativen Erfahrungen anderer lernen ..... | 179 |
| III. 12. Wahlperiode (1990–1994): Das wiedervereinigte Deutschland hat andere Sorgen? Zu berichten ist, daß nichts zu berichten ist .....   | 181 |
| 1. Kleine Anfrage zu Computernetzwerken und Kinderpornographie: Die Bundesregierung beobachtet die Anwendung von Strafvorschriften auch im Hinblick auf die Computertechnik .....                               | 181 |
| 2. Bundesbericht Forschung 1993: Die Vorreiterrolle des DFN-Projektes – Vorreiter auf dem falschen Pferd .....  | 183 |
| § 3 Phase 2: Die eilige Suche nach der adäquaten Reaktion – Experten gefragt .....  | 184 |
| I. „Mit Multimedia auf der Datenautobahn in die Informationsgesellschaft“ – Der Bericht des TAB vom September 1995 stellt einiges klar .....  | 185 |
| II. Statt Technikfolgenabschätzung: Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, Dezember 1995 .....                              | 187 |
| III. Die Empfehlungen des Technologierates, Dezember 1995 .....   | 189 |
| 1. Wer ist der Technologierat? .....  | 190 |
| 2. Was hat er festgestellt, was hat er empfohlen? .....   | 190 |
| a) Das Internet (nur) ein Teil der „dritten technologischen Revolution“ .....   | 190 |
| b) Wettbewerbs- und marktorientierte rechtliche Rahmenbedingungen für die dritte technologische Revolution .....  | 191 |
| § 4 Phase 3: Kompetenzrechtliche Probleme und ihre Lösung – der Bund, die Länder und „Multimedia“ .....   | 194 |
| I. Das Problem: Alle wollen Multimedia (regeln) .....   | 194 |
| 1. Die Aktion der Länder .....  | 195 |
| 2. Die Reaktion des Bundes .....  | 197 |
| a) Info 2000 – Die Potentiale der Informationsgesellschaft kann nur ein Bundesgesetz realisieren .....  | 197 |
| b) Eckwerte des „Multimedia-Gesetzes“ – Rechtliche Rahmenbedingungen für neue Informations- und Kommunikationsdienste .....   | 199 |
| 3. Und wieder sind Experten gefragt: Das Gutachten von Bullinger/Mestmäcker .....   | 200 |

|   |     |
|---|-----|
| II. Die Lösung: Teledienste für den Bund, Mediendienste für die Länder .....  | 202 |
| § 5 Phase 4: Erster! Mit dem IuKDG schafft Deutschland als erster Staat weltweit einen<br>Rechtsrahmen auch (?) für das Internet .....  | 206 |
| I. Der Entwurf des IuKDG .....  | 206 |
| 1. Das Ziel: Verlässliche Grundlagen für die Entwicklung der Informations- und<br>Kommunikationstechnik zu schaffen – aktive Gestaltung des Wandels zur In-<br>formationsgesellschaft .....       | 207 |
| 2. Struktur und Inhalt des Artikelgesetzes IuKDG .....  | 208 |
| a) Das Teledienstegesetz – TDG (Art. 1 IuKDG) .....   | 208 |
| b) Das Teledienstedatenschutzgesetz – TDDSG (Art. 2 IuKDG) .....  | 212 |
| c) Das Gesetz zur digitalen Signatur (SigG) (Art. 3 IuKDG) .....  | 212 |
| d) Änderung des StGB, Änderung des OWiG, Änderung des GJS, Änderung<br>des UrhG, Änderung des Preisangabengesetzes (Art. 4–9 IuKDG) .....   | 213 |
| II. Der weite Anwendungsbereich des Gesetzes und die Beschränkung der Diskus-<br>sion auf das Internet: Arbeit am und Diskussion um das IuKDG .....   | 216 |
| 1. Die Ankündigung des Kabinettsentwurfs: Das Internet darf kein rechtsfreier<br>Raum sein .....  | 216 |
| 2. Grundlinien der 1. Beratung, April 1997 .....  | 217 |
| a) Rahmenbedingungen, um das Potential der neuen Medien auszuschöpfen<br>oder unerwünschte Überregulierung? .....   | 218 |
| b) Fokus illegale und schädigende Inhalte im Internet: Die Frage der Durch-<br>setzbarkeit ist zweitrangig .....  | 219 |
| 3. Die Ausschlußarbeit: Politische Mehrheitsverhältnisse prägen Arbeit und Er-<br>gebnis .....  | 221 |
| 4. Die 2. und 3. Beratung des Entwurfes .....   | 224 |
| a) Die Regierungsfraktion: „Heute ist ein guter Tag für Deutschland!“ .....   | 225 |
| b) Die Opposition: Ein „durchgepeitschter“ Gesetzentwurf – der dem Phäno-<br>men der Konvergenz nicht Rechnung trägt .....  | 226 |
| c) Der Beschluß – verabschiedet mit Berichtspflicht .....   | 228 |
| 5. Der Bundesrat – 2. Durchgang .....   | 229 |
| III. Zusammenfassung .....  | 229 |
| § 6 Phase 5: Erfahrungen mit dem IuKDG und gemeinschaftsrechtliche Impulse .....  | 231 |
| I. Erfahrungen als Entscheidungsgrundlage: Der IuKDG-Bericht .....  | 232 |
| 1. Erfahrungen und Handlungsbedarf .....  | 233 |
| a) Das TDG, die Unterscheidung von Telediensten und Mediendiensten und<br>das Phänomen der Konvergenz .....   | 233 |
| b) Der Komplex Jugendschutz .....   | 236 |
| II. Die Reaktion des Gesetzgebers auf den e-commerce .....  | 237 |
| 1. Die Änderung des SigG und die Umsetzung der Signaturrichtlinie .....   | 238 |
| 2. Die gesetzliche Regelung der Rechtswirkungen elektronischer Signaturen und<br>die Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts an die Erfordernisse des<br>modernen Geschäftsverkehrs ..... | 240 |
| 3. Das „Kernstück der Internetwirtschaft“ – der Entwurf eines Gesetzes über<br>rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr ....  | 241 |
| a) Ein neues Gesetz oder Anpassung des geltenden Rechts? .....  | 242 |
| b) Umsetzungsbedarf im Einzelnen .....  | 243 |
| III. Zusammenfassung .....  | 245 |

*Kapitel 5*

|  |            |
|--|------------|
| <b>Rückschlüsse für das Verhältnis von Technik und Recht</b>                                   | <b>249</b> |
| I. Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers im Vergleich .....                                  | 250        |
| II. Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers im Lichte der Thesen zu „Recht und Technik“ .....  | 254        |
| 1. Subjektiv war der Gesetzgeber mit dem IuKDG Wegbereiter, objektiv hinkte er hinterher ..... | 254        |
| 2. Die kontinuierliche Begleitung einer Technologie ist möglich .....                          | 255        |
| 3. Mit dem IuKDG hat der Gesetzgeber (zu?) früh gehandelt .....                                | 255        |
| 4. Das IuKDG – trotz Unsicherheiten kein experimentelles Gesetz .....                          | 256        |
| 5. Das IuKDG – kein Zweckprogramm, sondern ein abgesteckter Rahmen .....                       | 257        |
| 6. Das IuKDG – Gesetz ohne gemeinschaftsrechtliche Vorgaben .....                              | 258        |
| 7. Das IuKDG – Gesetz ohne vorherige Rechtsvergleichung .....                                  | 258        |
| <b>Quellenverzeichnis</b> .....  | <b>260</b> |
| <b>Kapitel 1</b> .....   | <b>260</b> |
| 1. Interviews .....  | 260        |
| 2. Redebeiträge .....  | 260        |
| 3. Sonstige Quellen .....  | 260        |
| <b>Kapitel 2</b> .....   | <b>262</b> |
| 1. 101. Kongreß (1989–1990) .....  | 262        |
| 2. 102. Kongreß (1991–1992) .....  | 262        |
| 3. 103. Kongreß (1993–1994) .....  | 262        |
| 4. 104. Kongreß (1995–1996) .....  | 263        |
| 5. 105. Kongreß (1997–1998) .....  | 263        |
| 6. 106. Kongreß (1999–2000) .....  | 263        |
| 7. Sonstige Quellen .....  | 263        |
| <b>Kapitel 3</b> .....   | <b>264</b> |
| 1. Dokumente der Europäischen Kommission .....   | 264        |
| 2. Sonstige Quellen .....  | 265        |
| <b>Kapitel 4</b> .....   | <b>266</b> |
| 1. Bundestagsdrucksachen .....   | 266        |
| 2. Bundestags-Plenarprotokolle .....   | 268        |
| 3. Bundesrats-Drucksachen .....  | 268        |
| 4. Sonstige Quellen .....  | 269        |
| 5. Gesetze .....   | 269        |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....  | <b>270</b> |
| <b>Personen- und Sachregister</b> .....  | <b>285</b> |

## Glossar und Abkürzungsverzeichnis

|            |   |
|------------|---|
| ARPA       | <i>Advanced Research Projects Agency</i> <sup>1</sup> , amerikanische Forschungsinstitution, dem Verteidigungsministerium unterstellt   |
| ARPANET    | Von der → ARPA seit den späten 60er Jahren betriebenes Forschungsnetzwerk <sup>2</sup> , Vorläufer des Internet   |
| Backbone   | Überregionale Hauptübertragungsleitungen zwischen wichtigen Netzknoten (Rechenzentren) bzw. Netzwerken  |
| Browser    | Software zum Betrachten von → <i>World Wide Web</i> Seiten (z. B. Netscape, Internet Explorer)  |
| COSINE     | <i>Cooperation for an Open Systems Interconnection Networking in Europe</i> , von der → RARE ins Leben gerufenes Projekt zur Bereitstellung einer auf → ISO/OSI Normen basierenden Infrastruktur für den akademischen Bereich in Europa   |
| DFN-Verein | Verein zur Förderung des Deutschen Forschungsnetzes e. V. <sup>3</sup>  |
| DoD        | <i>Department of Defense</i> , amerikanisches Verteidigungsministerium  |
| Homepage   | Startseite eines Angebotes im → <i>World Wide Web</i>   |
| Hyperlink  | Querverweis in einem → <i>hypertext</i>   |
| Hypertext  | System zur Textdarstellung im → <i>World Wide Web</i> , bei dem der Text mittels → <i>hyperlinks</i> nicht linear strukturiert wird. Durch Aufrufen („anklicken“) eines <i>hyperlinks</i> wird weiterer Text angezeigt, der weiterführende/vertiefende Informationen enthält  |
| IAB        | <i>Internet Architecture Board</i> , Steuerungsgremium im Rahmen der → ISOC   |
| IETF       | <i>Internet Engineering Task Force</i> , Diskussions- und Forschungsgremium im Rahmen der → ISOC  |
| IPTO       | <i>Information Processing Techniques Office</i> <sup>4</sup> , Abteilung der → ARPA   |
| Internet   | Bezeichnung für das auf dem → TCP/IP Protokoll basierende Netzwerk von Netzwerken <sup>5</sup>  |
| Intranet   | Netzwerk einer geschlossenen Benutzergruppe (Unternehmen, Universität), das auf dem → TCP/IP Protokoll basiert  |
| ISO/OSI    | Von der ISO ( <i>International Standardization Office</i> ) entwickeltes Übertragungsprotokoll OSI ( <i>Open Systems Interconnection</i> ), das, von der Zielsetzung → TCP/IP vergleichbar, heterogene Netze verknüpft. Es teilt die Aufgaben, die bei der Datenkommunikation zwischen zwei Anwendungen auf unterschiedlichen Rechnern anfallen, sieben aufeinander aufbauenden Schichten zu ( <i>Schichtenmodell</i> ) |

---

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 1 § 2.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 1 § 3 II.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 1 § 4 III. 1.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 1 § 3 I.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 1 § 3 III. und § 4 I.

|                  |  |
|------------------|--|
| ISOC             | <i>Internet Society</i> , Gesellschaft zur Förderung des Internet <sup>6</sup>   |
| NSF              | <i>National Science Foundation</i> , amerikanische Einrichtung der zivilen Forschungsförderung   |
| NSFNET           | 1985 errichtetes Netz der → NSF zur Verbindung der amerikanischen Universitäten und Forschungseinrichtungen <sup>7</sup> , ab 1990 Nachfolger des → ARPANET  |
| Packet switching | In sogenannten „paketvermittelten“ Netzwerken werden die Daten in separate Blöcke eingeteilt, wobei jeder Block aus einem Kopfteil, der insbesondere die Adressinformation enthält, und einem Datenblock besteht. Die Datenpakete werden einzeln auf den gerade verfügbaren Leitungen transportiert und bei dem Empfänger wieder zu einer Nachricht zusammengesetzt, ohne daß der Absender den expliziten Weg zum Ziel kennen muß. Damit muß keine ständige Verbindung zwischen Absender und Adressat bestehen |
| Protokoll        | Definition der Regeln, nach denen ein Dienst Daten verarbeitet, nutzt, darstellt oder überträgt  |
| RARE             | <i>Réseaux Associés pour la Recherche Européene</i> , Organisation zur Koordinierung der Netzwerkaktivitäten in Europa <sup>8</sup>  |
| TCP/IP           | <i>Transmission Control Protocol/Internet Protocol</i> , von <i>Vinton Cerf</i> und <i>Robert Kahn</i> für die IPTO und das ARPANET entwickeltes Übertragungsprotokoll <sup>9</sup> , das die Datenübertragung zwischen Computernetzwerken auf unterschiedlichen Übertragungswegen und unabhängig von den jeweils benutzen Endgeräten ermöglicht   |
| World Wide Web   | (Abkürzung <i>www</i> ), auf → <i>hypertext</i> basierender Informationsbeschaffungsdienst im Internet <sup>10</sup>   |

---

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 1 § 4 I. 3. c).

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 1 § 4 I. 2. b).

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 1 § 4 II. 2.

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel 1 § 3 III. 2. und § 4 I. 2. a).

<sup>10</sup> Vgl. Kapitel 1 § 4 I. 4.





## **Einleitung: Die Technik, das Recht, der Gesetzgeber**

Das Internet hat eine gänzlich neue und zuvor unbekannte Dimension von Kommunikation geschaffen und damit die Kommunikation „revolutioniert“. Man vergleicht das Phänomen Internet mit der Erfindung des Buchdrucks und die durch das Internet bewirkten Veränderungen des Wirtschaftslebens mit der industriellen Revolution.

Diese Studie beleuchtet das „Wie“ der Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf dieses bedeutende, in vielem die Welt verändernde Phänomen.

Das Internet stellt zunächst einmal eine Technik, eine Technologie „wie andere auch“ dar. Nun ist das Verhältnis von Recht und Technik aber seit jeher ein problematisches und problematisiertes. Das Verhältnis von Recht und Technik beschäftigt die Rechtswissenschaft unter verschiedenen Gesichtspunkten. Im Rahmen dieser Arbeit geht es nur um einen Aspekt, um einen einzelnen Strang in dem Knäuel der rechtswissenschaftlichen Diskussion, nämlich um die Frage, wie das Recht, wie der Gesetzgeber auf ein bestimmtes technisches Phänomen reagiert hat: das Phänomen des Internet. Dazu wird der Prozeß der Rechtsbildung zu dieser technologischen Entwicklung nachgezeichnet und werden die Strukturen dieses Prozesses herausgearbeitet.

Einleitend soll die im folgenden anzustellende Betrachtung eingebunden werden in den Kontext der rechtswissenschaftlichen Diskussion um „Recht und Technik“. Hierzu werden zunächst auf einer allgemeinen Ebene einige Grundfragen angesprochen, die um die Frage der grundsätzlichen Verantwortung des Gesetzgebers für Technik kreisen. Daran anschließend wird sodann ein Ausschnitt dieser rechtswissenschaftlichen Diskussion genauer betrachtet: die Frage nach dem „Wie“ gesetzgeberischer Reaktion auf Technik. Dazu werden die innerhalb der Rechtswissenschaft vorherrschenden Grundannahmen zu diesem „Wie“ in Theseform gefaßt – als theoretische Folie für die im Hauptteil der Arbeit anzustellende Analyse der tatsächlichen Reaktion des Gesetzgebers auf das Internet. Ziel ist dabei nicht, die Thesen mit den Ergebnissen dieser Arbeit zu widerlegen. Sie sollen vielmehr den Blick schärfen und den Hintergrund bilden für die den Hauptteil der Arbeit bildende Untersuchung, und sie sollen helfen, die tatsächliche Reaktion in ihrer spezifischen Eigenart klarer zu erkennen.

## I. Grundsätzliche Überlegungen zu Recht und Technik

Das Verhältnis von Recht und Technik ist ein vieldiskutiertes und somit offenbar schwieriges, das auch nur ansatzweise auszuloten oder gar zu lösen nicht Aufgabe dieser Arbeit ist. Sie besteht vielmehr darin, nach der Reaktion des Gesetzgebers auf ein bestimmtes technisches Phänomen zu fragen, nach einem Ausschnitt eben dieses komplexen Verhältnisses. Anlaß genug, einige grundsätzliche Vorüberlegungen anzustellen:

So liegen die Fragen nahe, was der Gesetzgeber überhaupt mit Technik „zu tun“ hat, warum er überhaupt auf Technik reagieren sollte. Wissenschaftlich gefaßt ist das die Frage nach der staatlichen Verantwortung für technische Entwicklungen.<sup>1</sup> Die Antwort der Rechtswissenschaft lautet, „weil es seine verfassungsmäßige Pflicht ist“. Zur Begründung werden zwei Argumente ins Feld geführt, zum einen das historische Argument, der Umstand, „daß es schon immer so war“ – Gefahren der Technik seien stets Gegenstand staatlicher Vorsorge gewesen.<sup>2</sup> Auf dogmatisch sichereren Füßen steht hingegen das zweite Argument: Die Grundrechte des GG werden vom BVerfG als Elemente einer objektiven Werteordnung gedeutet<sup>3</sup>, aus denen eine Schutzpflicht des Staates für die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter resultiert<sup>4,5</sup> Diese Schutzpflicht wiederum begründet einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber, im Bereich technischer/wissenschaftlicher Entwicklungen tätig zu werden, sofern von diesen Entwicklungen Risiken ausgehen – das Schlagwort heißt „Staatsaufgabe Technikbewältigung“.<sup>6</sup>

Gilt diese „Staatsaufgabe Technikbewältigung“ aber auch für die Informations- und Kommunikationstechnologien?

<sup>1</sup> Hierzu statt vieler *Murswiek*, Verantwortung, S. 88 ff.

<sup>2</sup> *Ipsen*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1990), S. 177 (178) m. w. N. nennt dies den „historisch-deskriptiven“ Beleg dieser staatlichen Aufgabe; s. auch *Murswiek*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1990), S. 207 (208 f.).

Inwieweit indes diese Belege – bei *Ipsen* sämtliche aus dem Preußen des frühen 19. Jahrhunderts – Relevanz für die Ausgestaltung staatlicher Pflichten des 20./21. Jahrhunderts entfalten können, bleibt unklar und bedarf zumindest kritischer Reflektion. In diese Richtung geht auch *Murswiek*, Technische Risiken, S. 238 f., der von der Technik-Ignoranz des Grundgesetzes spricht und dafür plädiert, die Frage nach der staatlichen Verantwortung für den technischen Wandel neu zu stellen und zu beantworten.

<sup>3</sup> BVerfGE 6, 32 (40); 6, 55 (72); 7, 198 (205 f.); 10, 59 (81); 21, 362 (371 f.); 50, 290 (336 f.); 73, 261 (269); 76, 1 (49).

<sup>4</sup> BVerfGE 39, 1 (41 f.); 46, 160 (164); 49, 89 (141 f.) – Kalkar; 53, 30 (57) – Müllheim-Kärlich; 56, 54 (73 und 78) – Fluglärm; 65, 1 (45 f.) – Volkszählung.

<sup>5</sup> Dazu statt vieler *Ipsen*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1990), S. 177 (179) m. w. N.

<sup>6</sup> *Ipsen*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1990), S. 177 (179 f.) m. w. N., der in Anlehnung an *Denninger* von einem „Präventionsstaat“ spricht. *Kirchhof*, Kontrolle, NVwZ 1988, S. 97: „Die Kontrolle der Technik [wird] immer dann zur Staatsaufgabe, wenn das technische Risiko erheblich ist und die Allgemeinheit berührt.“

Die oben skizzierten Überlegungen zu der Verantwortung des Staates für technische Entwicklungen haben ihren Ursprung im aus dem klassischen Recht der Gefahrenabwehr über das Gewerberecht entwickelten Umweltrecht. Die Gefahren, die von den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ausgehen – z. B. vom Internet – sind indes gänzlich andere als beispielsweise die eines Kernreaktors.<sup>7</sup> Dennoch sind sie vorhanden bzw. vorstellbar<sup>8</sup>: Man denke nur an Fragen des Datenschutzes (Gefahren für das Persönlichkeitsrecht bzw. die informationelle Selbstbestimmung) oder, gerade im Fall des Internet, den Schutz Minderjähriger vor schädigenden Inhalten oder Gefährdungen des Urheberrechts. Gefahrenabwehr – und die staatliche Verantwortung für selbige – ist damit auch im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien relevant.<sup>9</sup> Also ist auch die Bewältigung neuer Information- und Kommunikationstechnologien „Staatsaufgabe“.<sup>10, 11</sup>

Wahrgenommen wird diese Staatsaufgabe grundsätzlich mittels Recht bzw. Rechtsetzung.<sup>12</sup> Dem Recht („Technikrecht“) kommt dabei die Funktion der Technikbegrenzung zu (oder präziser: Nebenfolgenbegrenzung).<sup>13</sup> Im Rahmen der soge-

---

<sup>7</sup> So *Schlink*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1989), S. 235 (238 ff.): „Sowohl der informations- und kommunikationstechnischen Forschung wie auch ihren Hervorbringungen fehlt die spektakuläre Gefährlichkeit giftigen Smogs, explodierender Anlagen und mutierender Organismen. Die Gefahren der Informations- und Kommunikationstechnik kommen auf leisen Sohlen.“ Zu den spezifischen Gefahren der Informationstechniken und dem Erfordernis der Neuformulierung der grundrechtlichen Schutzgüter angesichts neuer Gefährdungslagen vgl. auch *Degenhart*, Bewältigung, NJW 1989, S. 2435 (2437 ff.)

<sup>8</sup> Zu den spezifischen Gefahren der Informations- und Kommunikationstechnologien *Schlink*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1989), S. 235 (242 ff.); ferner *Wolf, R.*, Regelung, S. 127 (150 f.) der auf die verschiedenen „gesellschaftlichen Verwerfungen“ durch Nutzung der Informationstechnik hinweist, die ebenfalls im Blick zu behalten seien.

<sup>9</sup> So *Hoffmann-Riem*, Multimedia-Politik, RuF 1995, S. 125 (130), der darüber hinaus anmerkt, daß gerade diese Aufgaben vom Markt allein nicht bewältigt werden könnten. Ebenso *Schoch*, Rahmenbedingungen, VVDStRL 57 (1997), S. 158 (164 und 186). *Roßnagel*, Recht und Technik, S. 13 (15 f.), weist darauf hin, daß insbesondere Fragen nach der Sozialverträglichkeit von Technik anhand von Marktkriterien nicht hinreichend begegnet werden könne.

<sup>10</sup> Zu Begriff und Wandel von Staatsaufgaben *Schulze-Fielitz*, Staatsaufgabenentwicklung, S. 11 ff.

<sup>11</sup> Dies ist auch die (nicht ausdrücklich hervorgehobene) Grundannahme der Berichte von *Trute* und *Schoch* auf der 57. Staatsrechtslehrertagung in Osnabrück (1997) zu dem Thema „Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung“, vgl. VVDStRL 57 (1997), S. 158 ff. und 217 ff.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu statt vieler *Murswiek*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1990), S. 207 (208 ff.) und *Pitschas*, Bewältigung, DÖV 1989, S. 785 (786) m. w. N.

<sup>13</sup> Nicht jedoch die Funktion gänzlicher Technikverhütung, so *Murswiek*, Bewältigung, VVDStRL 48 (1990), S. 207 (209 f.), der im übrigen die Gestaltungs- oder Steuerungsfunktion des technikbezogenen Verwaltungsrechts (Ausnahme Planungsrecht) verneint; ebenso *Degenhart*, Bewältigung, NJW 1989, S. 2435 (2436). *Kloppfer*, Recht, NuR 1997, S. 417 f. weist hingegen auf die seines Erachtens zu wenig beachtete Technikermöglichungsfunktion des Rechts hin: Rechtssicherheit bedeute Investitionssicherheit und ermögliche so Technikentfaltung, Recht könne die Akzeptanz einer Technik erhöhen, und schließlich komme dem