



## Internet-Protokoll-Adressen als „Nummern“ im Sinne des Telekommunikationsrechts?

Von Univ.-Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M., Bonn und cand. iur. Andreas Neumann, Marburg\*

Als das Telekommunikationsgesetz (TKG)<sup>1</sup> am 1. August 1996 in Kraft trat, war das „Internet“<sup>2</sup> bereits in die Boom-Phase eingetreten. Dennoch wurde es – anders als 1997 bei der Verabschiedung des Informations- und Kommunikationsdienstegesetzes (IuKDG)<sup>3</sup> – weder im Gesetzestext noch in der Begründung des Gesetzentwurfes genannt. Mit Blick auf den Charakter der Internet-Adressen als „knappe Güter“<sup>4</sup> gewinnt die Frage an Bedeutung, inwieweit das Nummernregime des § 43 TKG auf das Internet Anwendung findet.

### I. Technische Grundlagen

Das Internet ist kein „Netz“ im fernmeldetechnischen Sinne. Anders etwa als bei einem herkömmlichen Telefonnetz handelt es sich beim Internet nicht um *ein* physikalisches Netzwerk. Vielmehr besteht es aus tausenden einzelner solcher Netzwerke, die über gemeinsame Übertragungsprotokolle zu einem „Netzwerk der Netzwerke“ zusammengeschlossen werden. Für das Internet-Protokoll (IP), das für die Vermittlung der Datenströme zuständige Übertragungsprotokoll, ist es irrelevant, ob als Übertragungsmedium Glasfaserkabel, Richtfunk oder das öffentliche Telefonnetz verwendet wird. Damit die Datenvermittlung zum gewünschten Übertragungsziel führen kann, muß allerdings jedes adressierte Gerät, jeder ans Internet angeschlossene Computer, über eine eindeutige Adresse verfügen. Diese kann einem Rechner sowohl als „statische“ IP-Adresse gleichbleibend zugeordnet sein oder vom Internet Service Provider (ISP) als „dynamische“ IP-Adresse flexibel zugewiesen werden, was etwa beim Aufbau einer Internet-Verbindung mittels Modem oder ISDN-Karte vom heimischen PC aus fast ausnahmslos geschieht. Im Rahmen der auch heute noch verwendeten vierten Protokollgeneration (IPv4), die in RFC 791<sup>5</sup> definiert wurde, besteht eine IP-Adresse stets aus einer 32 Bit großen Zahl, die regelmäßig in Form von vier 8-Bit-Ziffern<sup>6</sup> dargestellt wird<sup>7</sup>. Im folgenden soll geklärt werden, ob es sich dabei um eine „Nummer“ oder „Rufnummer“ im Sinne des deutschen Telekommunikationsrechts handelt.

### II. IP-Adressen als „Rufnummern“

Im Gegensatz zur „Nummer“, die in § 3 Nr. 10 TKG als „Zeichenfolge, die in Telekommunikationsnetzen Zwecken der Adressierung dient“, definiert ist, findet sich im TKG keine Definition des Begriffs der „Rufnummer“. Was unter einer „Rufnummer“ zu verstehen ist, ist daher ausschließlich im Wege der Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt soll hierfür die Norm des § 90 TKG sein. Diese Norm verpflichtet alle Anbieter geschäftsmäßiger Telekommunikationsdienste, worunter grundsätzlich auch ISP fallen. Die nach § 90 I TKG anzulegenden Dateien müssen Informationen über „Inhaber von Rufnummern und Rufnummernkontingenten“ enthalten. Für Telekommunikationsdiensteanbieter, die weder Rufnummern noch Rufnummernkontingente vergeben, läuft die Vorschrift also leer.

Zwar wäre es denkbar, die Vorschrift so zu verstehen, daß schon dann die gewünschten Daten zur Verfügung zu stellen sind, wenn sie dem Anbieter nur überhaupt im Rahmen seiner Dienstleistung zur Kenntnis gelangen. Eine solche Lesart wäre aber nur schwer mit der in Satz 1 des ersten Absatzes genannten Bedingung zu vereinen, nach der wohl nicht nur die Rufnummernkontingente, sondern eben auch die Rufnummern vom Diensteanbieter selbst zur

\* Auf Seite VIII werden Ihnen die Autoren vorgestellt.

1 BGBl. I, S. 1120, geändert durch Gesetz vom 17. 12. 1997, BGBl. I, S. 3108. Vgl. dazu *Scherer*, NJW 1996, 2953.

2 Die etwas pauschale Bezeichnung hat sich eingebürgert und soll auch im folgenden verwendet werden.

3 BGBl. I, S. 1870.

4 Als sichtbares Zeichen für eine Verknappung kann die Tatsache gesehen werden, daß das Réseau IP Européens (RIPE), welches als regionale Internet-Registrierung die Zuweisung von Internet-Adressen an einzelne Provider innerhalb Europas durchführt, seine Praxis inzwischen so geändert hat, daß über längere Zeit nicht verwendete Adressen zurückgefordert werden können.

5 RFC steht für „Request For Comments“. In diesen technischen Dokumenten werden Vorschläge zur faktischen Standardisierung der verschiedenen Internet-Dienste und -Protokolle gemacht. Recherchierbar sind sie beispielsweise unter <ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfcNUMBER.txt>, also etwa <ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc791.txt>.

6 Etwa 137.248.1.5.

7 *Tanenbaum*, Computernetzwerke, 3. Aufl., München/London/Mexiko/New York/Singapur/Sydney/Toronto 1998, S. 464.

Nutzung an andere vergeben worden sein müssen. Außerdem wäre sie sachlich kaum zu rechtfertigen. Da die von § 90 TKG erfaßten Daten sich auf den Namen und die Anschrift des Rufnummern-(kontingent-)inhabers beschränken, ist als Zweck dieser Vorschrift lediglich das Bemühen auszumachen, den in Absatz 3 genannten Stellen Zugriff auf ein bundesweites Rufnummernverzeichnis zu gewähren. Daß § 90 I TKG darüber hinaus eine Verpflichtung zur Erhebung der genannten Daten bei den jeweiligen Kunden darstellen würde, ist nicht ersichtlich. Dies würde zudem einen staatlichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, so daß nach den rechtsstaatlichen Geboten der Normklarheit und -bestimmtheit<sup>8</sup> der Normadressat aus der Eingriffsnorm klar erkennen können muß, inwieweit seine Daten dem staatlichen Zugriff ausgesetzt werden. Diesen Anforderungen würde § 90 I TKG aber wohl nicht gerecht, wollte man in ihm eine Verpflichtung des Diensteanbieters zur Erhebung bei ihm nicht vorhandener Daten beim Kunden selbst und für diesen die Pflicht zur Preisgabe derselben sehen wollen. Jedenfalls aufgrund einer verfassungskonformen Auslegung scheidet daher ein solches Verständnis der Norm aus.

Damit kommt es für den Anwendungsbereich des § 90 TKG entscheidend darauf an, ob der Diensteanbieter die Rufnummern(-kontingente) selbst vergeben hat oder nicht – was für einen ISP nur dann der Fall wäre, wenn die von ihm vergebene dynamische oder statische IP-Adresse eine solche Rufnummer ist.

### 1. Wortlautauslegung

Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut<sup>9</sup>. Eine „Rufnummer“ wird im Wörterbuch als Synonym für den Begriff der „Telefonnummer“ geführt<sup>10</sup>. Ein „Telefon“ wiederum ist ein „Fernsprecher“<sup>11</sup>. Im einzelnen setzt sich das Wort „Telefon“ (oder „Telephon“) aus dem Präfix „tele“, der auf das griechische Adverb für „fern“ zurückgeht, und einer Abwandlung des ebenfalls dem Griechischen entstammenden Wortes „phone“ zusammen. Dabei steht „phone“ für „Stimme“ oder „Klang“<sup>12</sup>. Die Zweitbedeutung („Klang“) des Begriffsursprungs ist im Deutschen bei der Neuschöpfung „Telefon“ ausweislich des oben angeführten Synonyms nicht übernommen worden<sup>13</sup>. Eine Rufnummer kann somit als „Fernsprechnummer“ angesehen werden<sup>14</sup>. Die Wortlautauslegung ergibt also, daß eine „Rufnummer“ nur dann vorliegt, wenn diese zur Adressierung in Sprachtelefonnetzen dient<sup>15</sup>. Das Internet stellt an sich kein Sprachtelefonnetz dar, so daß eine IP-Adresse grundsätzlich nicht als so verstandene „Rufnummer“ anzusehen ist.

Allerdings könnte die Nutzung des Internets zur Sprachdatenübertragung, die sogenannte „Internet-Telefonie“, Auswirkungen auf diesen Befund haben. Bei der Form der vielfach als besonders reizvoll angesehenen<sup>16</sup> „Telefon-zu-Telefon“-Internet-Telefonie nutzen jedoch beide Kommunikationsteilnehmer das öffentliche Telefonnetz<sup>17</sup>. Die Adressierung des „angerufenen“ Anschlusses erfolgt ausschließlich über dessen Telefonnummer. Diese gilt aber auch ohne Inanspruchnahme zwischengeschalteter Gateway-Server, so daß

bei dieser Variante der Internet-Telefonie die nur intern verwendeten IP-Adressen nicht zu „Rufnummern“ werden. Nicht weniger bedeutsam versprechen allerdings über IP-Netze transportierte Sprachtelefoniedienste zu werden, die innerhalb firmeneigener Netze die einzelnen Mitarbeiter erreichbar machen. Indes wird auch hier in der Regel nicht die IP zur Identifizierung des Teilnehmeranschlusses verwendet, sondern vielmehr eine „aufgesetzte“ Kennung, etwa in Form einer weiteren firmeninternen Telefonnummer, während die dieser Kennung zugrundeliegende IP-Adresse nach Belieben stets neu zugeordnet werden kann. Aus diesem Grund stellen auch bei solchen Systemen die IP-Adressen regelmäßig keine „Rufnummern“ im Sinne einer „Fernsprechnummer“ dar.

### 2. Modifiziertes Verständnis des Wortes „Telefon“ im Rahmen des TKG?

Möglicherweise wird das herkömmliche Wortlautverständnis aber durch das TKG selbst weiterentwickelt<sup>18</sup>, zeigt das Gesetz mit dem Begriff der „Sprachtelefonie“ doch an, daß es eine Telefonie jenseits der Sprachübertragung geben kann. In fast allen Vorschriften, in denen das Wort „Telefon“ (in beliebiger Abwandlung) vorkommt, ist jedoch ausschließlich der Sprachtelefoniedienst gemeint – entweder ausdrücklich durch Wahl dieses Begriffs<sup>19</sup> oder durch den Zusammenhang mit der Bezeichnung der „Sprechverbindung“<sup>20</sup>. Als einzige Ausnahme käme § 89 II Nr. 3 a TKG in Betracht. Dieser bezieht sich zwar auf „telefonische(r) Beratung“ und „Anrufen“, ob Telefonie aber immer Sprachtelefonie; und ein „Ruf“ immer ein Anruf in einem Sprachtelefoniesystem sein muß, bleibt eine an dieser Stelle nicht abschließend zu beantwortende Frage. Berücksichtigt werden soll lediglich eine weitere Überlegung. Beide Buchstaben der Nummer 3 des § 89 II TKG setzen voraus, daß der beantragende Nutzer anhand der Rufnummer die kontaktierte oder die kontaktierende Person identifizieren kann. Das ist jedoch nur in

8 Vgl. dazu und zur Abgrenzung dieser beiden Grundsätze *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, Tübingen 1998, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 117 ff.; *Sachs*, GG, 2. Aufl., München 1999, Art. 20 Rn. 123 ff.

9 *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 9. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S. 91; *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York u. a. 1995, S. 141.

10 So in *Bertelsmann*, Die neue deutsche Rechtschreibung, 1997.

11 *Bertelsmann* (Fn. 10); Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd. 7, 1997.

12 Zum Ganzen vgl. *Kluge*, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 1989.

13 Dementsprechend wird auch bei *Kluge* (Fn. 12) der „Fernsprecher“ als einziges Ersatzwort genannt.

14 So auch schon BGHZ 8, 387 (389).

15 Eine tatsächliche Verwendung in diesem Sinne wird man wohl nicht fordern können, wollte man nicht die Nummern der Anschlüsse, an denen ausschließlich Zusatzgeräte wie Modems oder Faxgeräte betrieben werden, die jedoch jederzeit ohne großen Aufwand auch für die Sprachtelefonie nutzbar gemacht werden können, aus dem Begriff herausfallen lassen.

16 Etwa *Müller-Terpitz*, MMR 1998, 65; „kommerziell interessanteste(n) Variante“; *Windthorst/Franke*, CR 1999, 14 (15): „wirtschaftlich attraktivste Kommunikationsform“.

17 *Moritz/Niebler*, CR 1997, 697 (697 f.); *Müller-Terpitz* MMR 1998, 65.

18 Zur Möglichkeit der Bestimmung des Wortsinns anhand eines besonderen gesetzlichen Sprachgebrauches vgl. *Larenz/Canaris* (Fn. 9), S. 141.

19 § 3 Nr. 15, 6 I Nr. 2, 6 II Nr. 2, 11 VII, 17 I, 25 I, 96 I Nr. 3, 97 II, III, 99 I Nr. 1 b), 100 I TKG.

20 § 13 II TKG.

Telekommunikationsnetzen der Fall, in denen die Adressierung ausschließlich statisch erfolgt<sup>21</sup>. Anders als bei den Fest- und Funknetzen der Anbieter von Sprachtelefonie sind statische Adreßzuweisungen im Internet jedoch nicht die Regel. Es spricht somit einiges dafür, daß auch § 89 II Nr. 3 a TKG von seinem Zweck her nur auf herkömmliche Sprachtelefonie anwendbar ist. Festzuhalten bleibt, daß der Begriff „Telefon“ auch vom TKG – vielleicht mit der einen, soeben genannten Ausnahme – nur in Verbindung mit Sprachtelefoniesystemen verwendet wird und demzufolge nicht anders als im üblichen Sprachgebrauch zu verstehen ist.

### 3. Weitere Verwendung des Begriffs der „Rufnummer“ im TKG

Der Begriff der „Rufnummer“ wird im TKG in den §§ 12, 89 und 90 verwendet. Obwohl grundsätzlich nicht von einem einheitlichen Sprachgebrauch innerhalb eines Gesetzes ausgegangen werden kann<sup>22</sup>, ist der Sprachgebrauch des Gesetzes dennoch als Indiz für eine bestimmte Auslegung tauglich. Das gilt insbesondere bei einem Gesetz, das wie das TKG nicht nur explizit technische Begriffsdefinitionen verwendet, sondern ein noch junges Regelwerk ist und in einer – logische Konsistenz indizierenden – Einheit verabschiedet worden ist. So verpflichten beide Absätze des § 12 TKG ausschließlich Lizenznehmer, die „Sprachkommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit“ anbieten, zur „Herausgabe eines Verzeichnisses der Rufnummern“. Diese Beschränkung auf Fernsprechnummern im herkömmlichen Verständnis stützt die bisherigen Überlegungen zur Annahme eines am alltäglichen Sprachgebrauch orientierten Verständnisses des Begriffs der „Rufnummer“. Der dem § 90 TKG systematisch näher stehende § 89 TKG läßt eine solche eindeutige Auslegung allerdings nicht zu. Wie bereits dargelegt, sprechen am Gesetzeszweck orientierte Erwägungen aber auch bei § 89 II Nr. 3 TKG für ein herkömmliches Wortverständnis. Ein sicheres Ergebnis ist damit allerdings noch nicht gewonnen.

### 4. Erfordernis eines engen Wortlautverständnisses

Beachtlich ist aber, daß ein Verstoß gegen § 90 II S. 1 TKG über § 96 I Nr. 16 TKG als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewehrt ist. Tatbestandsvoraussetzung des § 96 I Nr. 16 TKG ist ein Verstoß gegen die Pflicht zur Verfügbarhaltung der in § 90 I TKG genannten Kundendateien. Wie diese ausgestaltet sein müssen, hängt von der Reichweite des Begriffs der „Rufnummer“ ab, so daß dessen Verständnis für den Ordnungswidrigkeitstatbestand konstituierend wird. Damit ist das Nullum-crimen-Gebot des Art. 103 II GG zu beachten, das nicht nur für Straftaten, sondern auch für Ordnungswidrigkeiten<sup>23</sup> gilt. An die Bestimmtheit der betreffenden Tatbestände sind besonders hohe Ansprüche zu stellen<sup>24</sup>. Und obwohl die Maßstäbe für Ordnungswidrigkeiten geringer anzusetzen sein können als für Straftaten<sup>25</sup>, ist in diesem Bereich grundsätzlich ein enges Wortlautverständnis geboten. Dabei ist der Wortsinn primär aus der Perspektive des Normadressaten zu bestimmen<sup>26</sup>. Für die verpflichteten Diensteanbieter ergibt sich das Verständnis des Wortes „Rufnummer“ im Einklang mit dem allgemeinen Sprachgebrauch, der

gerade IP-Adressen nicht erfaßt. Da es zudem außerhalb des § 89 II TKG keinen Hinweis gibt, daß das Gesetz ein weites Begriffsverständnis erfordert und der Befund aus § 89 II TKG weitgehend ambivalent bleibt, ist für den Begriff der „Rufnummer“ der auf die Adressierung im Rahmen von Sprachtelefonnetzen beschränkte Gehalt maßgeblich.

Selbst wenn man bei der Kombination einer Verpflichtung außerhalb des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts und einer auf diese verweisenden Sanktionsnorm ein je nach Rechtsgebiet unterschiedlich weites Wortlautverständnis grundsätzlich für zulässig erachten möchte, würde dies den bisherigen Erwägungen nicht entgegenstehen. Denn bei § 96 I Nr. 16 TKG geht es um eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit, die hinsichtlich ihrer Eingriffsqualität hinter der verwaltungsrechtlichen Verpflichtung aus § 90 TKG, die mit den üblichen Zwangsmitteln und von daher unter Umständen auch unter Ansetzung eines Zwangsgeldes durchgesetzt werden kann, lediglich quantitativ zurückbleibt. Neben dem für den Anbieter durch die Vollstreckung intensivierten Eingriff ist das Recht der Rufnummerninhaber auf informationelle Selbstbestimmung zu beachten, so daß sich auch aus grundrechtlichen Erwägungen hohe Anforderungen an die Bestimmtheit des § 90 TKG stellen<sup>27</sup>.

Für ein enges Wortlautverständnis sprechen auch die Begründungen zu den beiden identischen Entwürfen des TKG (TKG-E). In den Materialien zu § 87 TKG-E, aus dem der jetzige § 90 TKG entstand, wird die Fortschreibung der bisher durch die *Deutsche Bundespost* als „einzigen Telekommunikationsdiensteanbieter“ erbrachten Amtshilfe als Begründung genannt<sup>28</sup>. IP-Adressen gab es jedoch schon vor der Postreform I, ohne daß die *Bundespost* hier Auskunft über die Zuordnung hätte geben können<sup>29</sup>. Dem mag die Auffassung der (damaligen) Bundesregierung entgegenstehen<sup>30</sup>, nach der § 90 I TKG etwa 400 000 Unternehmen – also weit mehr als nur die Anbie-

21 Andernfalls muß er über die Verbindungsdaten verfügen, so daß ein weiterer Identifikationsschritt unter Inanspruchnahme desjenigen, der den Telekommunikationsdienst (je nach Situation auf Seiten des Kontaktierenden oder auf Seiten des Kontaktierten) erbringt, erforderlich wäre.

22 *Engisch* (Fn. 9), S. 94; *Larenz/Canaris* (Fn. 9), S. 133.

23 BVerfGE 38, 348 (371); 71, 108 (114); 81, 132 (135); 87, 399 (411); *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München 1995, Art. 103 Rn. 41; *Sachs/Degenhart* (Fn. 8), Art. 103 Rn. 52.

24 *Jarass/Pieroth* (Fn. 23), Art. 103 Rn. 48; *Sachs/Degenhart* (Fn. 8), Art. 103 Rn. 50; *Papier/Möller*, AöR 122 (1997), 177 (187 f.).

25 *Göhler*, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 12. Aufl., München 1998, § 3 Rn. 5.

26 BVerfGE 71, 108 (115); *Jarass/Pieroth* (Fn. 23), Art. 103 Rn. 47; *Sachs/Degenhart* (Fn. 8), Art. 103 Rn. 70.

27 Zu den erhöhten Bestimmtheits- und Klarheitsanforderungen bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vgl. nur *Dreier*, GG, Bd. I, Tübingen 1996, Art. 2 I Rn. 59 m. w. Nachw.

28 Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P., BT-Drs. 13/3609 vom 30. 1. 1996, S. 55; Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des TKG, BR-Drs. 80/96 vom 9. 2. 1996, S. 55. Davon geht auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des TKG, BR-Drs. 80/96 (Beschluß) vom 22. 3. 1996, Nr. 106 zu § 87 Abs. 8, S. 56, aus.

29 In diesem Sinne auch *Schulzki-Haddouti*, c.t. Heft 3/1998, S. 24.

30 Die Antwort läßt sich freilich auch so deuten, daß zwar alle Unternehmen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste anbieten, verpflichtet seien, diese Verpflichtung sich aber mangels vorhandener Datenkontingente im Sinne des § 90 TKG auf ein „Nichtverhalten“ beschränkt.

ter von Sprachtelefondiensten – verpflichtet würde<sup>31</sup>. Hierbei handelt es sich aber lediglich um eine Auffassung der Exekutive, der bei der Auslegung von Parlamentsgesetzen keine besondere Bedeutung zukommt. Im übrigen hat der Gesetzgeber selbst in dem Ende 1997 verabschiedeten Begleitgesetz zum Telekommunikationsgesetz (TK-BegleitG)<sup>32</sup> eine „andere Kennung [des] Telekommunikationsanschlusses“ der „Rufnummer“ als Alternative zur Seite gestellt<sup>33</sup>. Die Gesetzgebungsmaterialien stützen jedenfalls das bisherige Ergebnis: IP-Adressen sind keine „Rufnummern“ im Sinne des § 90 TKG<sup>34</sup>.

### III. IP-Adressen als „Nummern“

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob IP-Adressen dem „Nummern“-Begriff des § 3 Nr. 10 TKG unterfallen.

#### 1. Grammatikalische Auslegung

Die Wortlautauslegung steht der Subsumtion von IP-Adressen unter den „Nummern“-Begriff nicht entgegen, denn durch das Fehlen des Präfixes „Ruf“ besteht bereits der zwingende Bezug zum „Telefon“-Begriff nicht mehr. Der Befund fällt somit eindeutig aus. Bei einer IP-Adresse handelt es sich um eine Ziffernfolge<sup>35</sup>. Das Internet selbst ist ein Telekommunikationsnetz. Zwar setzt es sich technisch aus mehreren tausend<sup>36</sup> gesonderten Einzelnetzen zusammen<sup>37</sup>, durch die Verwendung des Internet-Protokolls werden diese Einzelnetze aber funktional zu einem einzigen Datennetz verbunden<sup>38</sup>. IP-Adressen haben den Zweck, einzelne Systeme im Internet eindeutig zu identifizieren und somit anderen Systemen die Kommunikation mit diesen zu ermöglichen<sup>39</sup>. Sie dienen also der Adressierung und werden von der Nummern-Definition des § 3 Nr. 10 TKG erfaßt.

#### 2. Exkurs: Adressierung durch Domain-Namen

Die meisten Internet-Nutzer kommen mit den eigentlichen IP-Adressen, anders als Fernsprechteilnehmer mit den Telefonnummern, gar nicht mehr in Berührung. Statt der nur schwer zu merkenden und wenig aussagekräftigen Ziffernfolge einer IP-Adresse<sup>40</sup> hat sich das System der Domain-Namen eingebürgert<sup>41</sup>. Ein Domain-Name besteht aus Zeichen des Alphabets, ist also eine „Zeichenfolge“, die als „Nummer“ im Sinne des TKG verstanden werden könnte. Mit der Subsumtion unter den Begriff der „Zeichenfolge“ ist jedoch noch nichts gewonnen – Domain-Namen müßten auch im Internet Zwecken der Adressierung dienen. Bei oberflächlicher Betrachtung des gerade dargestellten Systems ließe sich diese Frage schnell bejahen – der Anwender gibt den Domain-Namen an, und die Internet-Dienste erreichen so den gewünschten Zielrechner. Dies reicht jedoch nicht aus. Der Domain-Name dient hier dem Anwender zur Adressierung. Maßgeblich im Sinne des § 3 Nr. 10 TKG ist aber die Adressierung im Telekommunikationsnetz selbst.

Diese Unterscheidung erschließt sich erst bei einer genaueren Betrachtung der Funktionsweise des „Domain Name System“ (DNS)<sup>42</sup>. Bei DNS handelt es sich um ein

hierarchisches, dezentrales Datenbanksystem, mit dem Domain-Namen in die zugeordneten IP-Adressen umgewandelt werden können<sup>43</sup>. Dabei wird ein UDP<sup>44</sup>-Paket, das den Domain-Namen enthält, an einen DNS-Server geschickt<sup>45</sup>. Dieser führt eine Datenbanksuche nach diesem Namen durch und liefert die dabei gefundene IP-Adresse als Ergebnis zurück<sup>46</sup>. DNS ist somit lediglich eine Art „dezentrales Adreßbuch“ – man gibt den gewünschten Adressaten ein und DNS liefert dessen IP-Adresse<sup>47</sup>. Der Domain-Name wird beim eigentlichen Telekommunikationsvorgang, bei der Versendung der Nachricht, allenfalls mitübermittelt, er wird selbst nicht mehr zur Adressierung verwendet. Das Internet-Protokoll adressiert die zu übertragende Information anhand der durch das DNS zurückgelieferten IP-Adresse<sup>48</sup>. Fazit daher: Domain-Namen sind keine „Nummern“ im Sinne des § 3 Nr. 10 TKG.

Dieses Ergebnis deckt sich überdies auch mit dem Anwendungsbereich des TKG, das primär die Telekommunikation regelt. Diese ist nach § 3 Nr. 16 TKG als der „tech-

31 Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage des Abgeordneten Manuel Kiper, BT-Drs. 13/11329, S. 25.

32 BGBl. I, S. 3108. Vgl. allgemein dazu Felixberger, CR 1998, 143; Gundermann, K&R 1998, 48.

33 Etwa bei der Änderung des § 100 b II S. 2 StPO oder des § 40 IV S. 2 AußenwirtschaftsG.

34 So auch Gundermann, K&R 1998, 48 (56). Richtigerweise bezeichnen auch Demmel/Skrobotz, MMR 1999, 74 (76 u. 77), eine IP-Adresse nur unter Heranziehung von Anführungszeichen als „Rufnummer“. Auch die Sicherheitsbehörden haben derzeit Bedenken hinsichtlich der Subsumtion von IP-Adressen unter den Begriff der „Rufnummer“ und fordern daher eine Änderung des § 90 TKG, vgl. den Bericht von Mayer von der Informationsveranstaltung des BKA zur Bekämpfung der Kriminalität im Internet am 14. und 15. 12. 1998, online abrufbar unter <http://www.digital-law.net/artikel5/artikel/bka-konferenz.html> (Stand: 7. 2. 1999).

35 Diese besteht nach IPv4 aus vier 8-Bit-Kombinationen.

36 Bereits 1996 waren es 100 000 Einzelnetze, vgl. Tanenbaum (Fn. 6), S. 464.

37 Tanenbaum (Fn. 6), S. 70; Windthorst/Franke (Fn. 16), S. 19.

38 Tanenbaum (Fn. 6), S. 71; Windthorst/Franke (Fn. 16), S. 19: „ein [...] Netz“.

39 Zu dieser Bedeutung und Funktion einer „Nummer“ vgl. allgemein Gramlich, ArchivPT 1998, 5 (15).

40 So auch Demmel/Skrobotz (Fn. 34), S. 76.

41 Der WWW-Server der Juristischen Fakultät der Universität Marburg hat beispielsweise den Domain-Namen [www.jura.uni-marburg.de](http://www.jura.uni-marburg.de). Die (derzeitige) IP-Adresse lautet hingegen weit kryptischer 137.248.1.74. Das System der Domain-Namen ist im übrigen nicht auf das WWW beschränkt. Auch e-Mails werden beispielsweise fast ausschließlich unter Zuhilfenahme von Domain-Namen versandt.

42 Die technischen Spezifikationen finden sich in den RFC 1034, 1035 u. 1591. Eine kurze und prägnante Einführung in die Funktionsweise von DNS erhält man bei Bettinger/Freytag, CR 1999, 28 (29), und natürlich auch bei Tanenbaum (Fn. 6), S. 658 ff.

43 Tanenbaum (Fn. 6), S. 658.

44 User Datagram Protocol, ein mehr auf Schnelligkeit, denn auf Übertragungssicherheit angelegtes Transportprotokoll.

45 Vgl. zum Ganzen Tanenbaum (Fn. 6), S. 659.

46 Es verhält sich also genau entgegengesetzt wie von Bäumer, CR 1998, 174, behauptet: „Die IP-Nummer wird über ein Entschlüsselungsverfahren in einen Domain-Namen umgewandelt.“

47 Der Vorgang ist nicht vollständig, aber vielleicht doch zum Teil vergleichbar mit einem Telefon mit Rufnummernspeicher. Hier ist es eher fernliegend, die Zeichenfolgen, über die die einzelnen Rufnummern abgerufen werden, als „Nummern“ im Sinne des TKG anzusehen. Der Unterschied zu den Domain-Namen besteht lediglich darin, daß letztere in einem „globalen Speicher“ abgelegt werden – funktional entsprechen sich beide Systeme.

48 Dem steht nicht entgegen, daß auch die „unterhalb“ des IP liegenden Übertragungsprotokolle – wie solche der Medium-Access-Control (MAC)-Teilschicht – Zeichenfolgen zur Adressierung innerhalb von Telekommunikationsnetzen nutzen. Insoweit ist kein Grund erkennbar, aufgrund der Existenz weiterer Adressierungssysteme in „unteren“ Schichten die Adressierungsmethoden auf „höheren“ Ebenen des Telekommunikationsvorganges abzuwerten.

nische Vorgang“ des Nachrichtenaussendens, -übermittels und -empfangens definiert. Nach dem im Bereich der Informationstechnologie zur Beschreibung von Rechnerkommunikationsvorgängen entwickelten ISO/OSI-Schichtenmodell<sup>49</sup> ist die für die Annahme eines Telekommunikationsvorgangs im Sinne des § 3 Nr. 16 TKG relevante Grenze zwischen dem eigentlichen Transport einer Information und ihrer Aufbereitung zwischen der vierten und der fünften Schicht zu ziehen<sup>50</sup>. Beim DNS handelt es sich jedoch um eine Anwendung, die den Schichten fünf bis sieben zuzuordnen ist<sup>51</sup>, so daß sich bei der hier vertretenen Betrachtungsweise ein geschlossenes Bild ergibt<sup>52</sup>.

### 3. Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung des § 3 Nr. 10 TKG spricht für ein weites „Nummern“-Verständnis, denn alle in § 3 TKG definierten Begriffe beanspruchen als „vor die Klammer gezogene“ Legaldefinitionen grundsätzlich Bedeutung für das gesamte TKG. Bei näherer Betrachtung erweist sich dieses Argument jedoch als wenig stichhaltig. In anderen Gesetzen erlangen die im „allgemeinen Teil“ getroffenen Definitionen grundsätzlich für eine Mehrzahl besonderer Bestimmungen Bedeutung. Auf § 3 Nr. 10 TKG trifft dies nicht zu. Der Begriff der „Nummer“<sup>53</sup> wird im TKG nur noch in § 43 TKG verwendet. Der sachliche Grund für ein von besonderen Bestimmungen weitgehend gelöstes Verständnis einer im allgemeinen Teil getroffenen Definition greift für den „Nummern“-Begriff somit nicht. Sein Verständnis bestimmt sich vielmehr entscheidend unter Heranziehung des § 43 TKG.

### 4. Historische Auslegung

Die historische Auslegung ist bezüglich des § 3 Nr. 10 TKG wenig ergiebig und kann ohnehin nur subsidiär herangezogen werden. Eine detaillierte amtliche Begründung für die Vorschrift des § 3 TKG existiert nicht. Bezeichnenderweise fehlte in den Entwürfen des TKG eine der Nummer 10 entsprechende Begriffsbestimmung noch völlig<sup>54</sup>. Die „Nummern“-Definition kam erst im letzten Stadium des Gesetzgebungsverfahrens zustande<sup>55</sup>. Sie wurde überdies (explizit und ausschließlich) aufgrund des § 42 TKG-E eingefügt<sup>56</sup>, so daß die oben vorgenommene systematische Auslegung durch die historische Betrachtung gestützt wird. Eine Differenzierung zwischen „Nummern“ und „Rufnummern“ findet sich in den Gesetzgebungsmaterialien nicht. In den Begründungen zu den TKG-Entwürfen<sup>57</sup> werden die Begriffe der „Nummer“ und der „Rufnummer“ synonym verwendet. Dies deckt sich mit der Begriffsgeschichte der „Numerierung“. Der Begriff umfaßte ursprünglich nur die Numerierung im Rahmen des Telefondienstes, die als Teil des vormals von der *Deutschen Bundespost/Telekom AG* ausgeübten (Telefondienst-)Monopols betrachtet wurde<sup>58</sup>. Die historische Auslegung führt also zu keinem sachlichen Unterschied zwischen einer „Nummer“ und einer „Rufnummer“.

Ergänzend kann auf die im Jahre 1997 erlassene Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV)<sup>59</sup> verwiesen werden<sup>60</sup>. Diese bezieht sich, obwohl sich

der Anwendungsbereich auf „Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit“<sup>61</sup> erstreckt, ausschließlich auf „Rufnummern“. Das gilt insbesondere auch für die in § 20 TKV geregelte Zuteilung von Teilnehmerrufnummern, mit der Kundenschutzmaßnahmen im Rahmen von § 43 II TKG vorgesehen werden – obwohl sich § 43 II TKG, in Übereinstimmung mit den anderen Absätzen dieser Norm, auf „Nummern“ bezieht. Da die TKV erst über ein Jahr nach dem TKG erlassen wurde und die Bundesregierung als Verordnungsgeber verantwortlich zeichnet, kann dies nicht unmittelbar als Argument für die historische Auslegung des „Nummern“-Begriffs herangezogen werden. Es zeigt jedoch mittelbar, daß die Bundesregierung, von der eine der beiden gleichlautenden Entwürfe zum TKG stammt, jedenfalls ein Jahr nach Verabschiedung des TKG offensichtlich entweder keinen Anlaß sah, im Rahmen der Verordnungsgebung zur Numerierung andere Aspekte als solche der Rufnummernzuteilung zu regeln, oder die Begriffe von jeher synonym verstanden hatte.

### 5. Teleologische Auslegung

Der Sinn und Zweck einer Begriffsdefinition ist ohne den gesetzlichen Kontext nur begrenzt verständlich. Ähnlich wie im Rahmen der historischen Auslegung kann also eine teleologische Auslegung den § 3 Nr. 10 TKG nicht isoliert betrachten. Entscheidend ist vielmehr der Regelungszusammenhang, in dem der Begriff gesetzliche Bedeutung erlangt, also § 43 TKG. Diese Norm kann im hier relevanten Kontext in zweierlei Hinsicht verstanden werden. Zum einen könnte sie als ausschließliche gesetzliche Grundlage für die Vergabe von Rufnummern im (Sprach-)Telefonnetz verstanden werden. Dann würde der Telos des § 43 TKG keine Einbeziehung der IP-Adresse in den Be-

49 Vgl. zu diesem etwa *Paffenholz*, in: Holznapel (Hrsg.), *Das Telekommunikationsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Version 1.0 Beta, Münster 1998, S. 174 f.; *Sieber*, CR 1997, 581 (591 ff.); *Tanenbaum* (Fn. 6), S. 45 ff.

50 *Helmeke/Müller/Neumann*, JurPC Web-Dok. 93/1998, Abs. 44.

51 *Tanenbaum* (Fn. 6), S. 658, behandelt DNS im Rahmen der Verarbeitungs- oder Anwendungsschicht (Nr. 7).

52 Dieses Ergebnis gilt natürlich erst recht, wenn man einem am ISO/OSI-Modell orientierten Abgrenzungsversuch folgen möchte, wie er etwa von *Individual Network e.V. und Fitug e.V.*, <http://www.fitug.de/netpol/98/11.html> (Stand: 7. 2. 1999) unternommen wurde. Dort wird die Grenze bereits zwischen der zweiten und dritten Schicht gezogen, was jedoch wegen der unzulässigen Gleichsetzung der Telekommunikationsdienste mit der reinen Übermittlung der Nachrichten, unter Ausschluß selbst der Vermittlungsschicht, in der Sache angesichts der in § 3 Nr. 16 TKG vorgenommenen und das Aussenden und Empfangen einschließenden Definition des Telekommunikations-Begriffs nicht überzeugend erscheint.

53 Nicht der „Rufnummer“. Daß für diese ohnehin ein eigenes, zwingend auf Sprachtelefoniedienste beschränktes Verständnis erforderlich wäre, wurde bereits oben gezeigt.

54 BT-Drs. 13/3609 (Fn. 28); BR-Drs. 80/96 (Fn. 28). Und auch der Bundesrat hat sich nicht für eine solche Definition ausgesprochen.

55 Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Post und Telekommunikation, BT-Drs. 13/4864 vom 12. 6. 1996, S. 6.

56 BT-Drs. 13/4864 (Fn. 55), S. 76.

57 Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. (Fn. 28), S. 35; Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des TKG (Fn. 28), S. 35.

58 *Gramlich* (Fn. 39), 13.

59 BGBl. I, S. 2910.

60 Vgl. allgemein zur TKV *Kammerlohr*, K&R 1998, 90.

61 § 1 I TKV.

griff der „Nummer“ erforderlich machen. Zum anderen wäre denkbar, daß mit § 43 TKG ein umfassendes Instrumentarium zur Nummern-Regulierung geschaffen werden sollte, in das sich auch die Vergabe von IP-Adressen sinnvoll einfügen lassen müßte. Neben der technischen Notwendigkeit einer eindeutigen Nummernvergabe in Telekommunikationsnetzen trägt das Nummern-Regime des TKG auch wettbewerblichen Erfordernissen Rechnung. Die Absätze 2 und 3 des § 43 TKG gewährleisten den Zugang zum nationalen Nummernraum. § 43 TKG setzt also auch den durch die §§ 1, 2 II Nr. 2 TKG konkretisierten Verfassungsauftrag des Art. 87 f II GG um, der den diskriminierungsfreien Zugang<sup>62</sup> zur betriebsnotwendigen Ressource der „Nummern“ erforderlich macht. Eine Einbeziehung von IP-Adressen in den Nummernbegriff des TKG wäre also auch inhaltlich gerechtfertigt, wenn die Vergabe von IP-Adressen ähnliche Probleme aufwerfen würde wie die Rufnummernvergabe.

IP-Adressen werden derzeit durch die hierarchisch organisierte „Internet Assigned Numbers Authority“ (IANA) vergeben. Konkurrierende Anbieter zur IANA und deren untergeordneten regionalen Internet-Registaturen gibt es nicht. Eine institutionelle Absicherung transparenter und diskriminierungsfreier Vergabeverfahren existiert ebenfalls nicht. Angesichts der begrenzten Verfügbarkeit von IPv4-Adressen ließe sich zunächst auch der Gedanke des „knappen Gutes“ von den Telefonnummern<sup>63</sup> auf IP-Adressen übertragen. Dieser Zustand wird aber zumindest mittelfristig überwunden werden. Der Übergang zur nächsten, sechsten Generation des Internet-Protokolls (IPv6)<sup>64</sup> ist seit Ende 1998 in die Wege geleitet<sup>65</sup>. Die Begrenzung von IPv4 auf 2<sup>32</sup> Adressen<sup>66</sup> wird damit beseitigt. Mit IPv6 werden 2<sup>128</sup> IP-Adressen zur Verfügung stehen<sup>67</sup>. Zwar wird die Umstellung auf die neue Protokollgeneration einige Jahre in Anspruch nehmen<sup>68</sup>; allerdings ist davon auszugehen, daß die technische Dynamik des Internets und die kommerziellen Interessen an einer zügigen Netzerweiterung zu einer schnellen Umsetzung des neuen Standards beitragen werden. Eine staatliche Regulierung der IP-Adressvergabe ist also mit dem Erfordernis einer staatlichen Verteilungslenkung für begrenzte Ressourcen nicht zu begründen.

Einzigster Anknüpfungspunkt für die Anwendbarkeit des § 43 TKG auf die IP-Adressvergabe bliebe damit der Gesetzesauftrag zu einer Nummernverwaltung (Abs. 1). Die enge Verbindung der IANA zur US-Regierung und die mangelnde Transparenz der Vergaberegulungen hat in der Vergangenheit zu Kritik an der Vergabepaxis für IP-Adressen geführt. Aber auch hier zeichnen sich Veränderungen ab, die für Transparenz der Vergaberegulungen und die weitgehende Unabhängigkeit der entscheidenden Institution sorgen werden. Die IANA wird derzeit in die neu gegründete „Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“ (ICANN) überführt. Als privatrechtlich verfaßte, regierungsunabhängige und nicht auf Profit ausgerichtete Organisation wird die ICANN die Rolle der IANA als zentrale Instanz bei der Internet-Adressvergabe übernehmen<sup>69</sup>. Wie es tatsächlich schon unter dem bisherigen Vergabesystem der Fall war, dürfte somit auch in der Zukunft durch die Organisation der Vergabe von IP-Adressen keine Behinderung des Wettbewerbs zu erwarten sein. Staatliche Regulierungen scheinen auch unter

diesem Gesichtspunkt nicht angezeigt zu sein<sup>70</sup>. Voraussetzung für die Kontrolle von Adressierungs- und Benennungsaspekten durch staatliche Regulierungsbehörden ist aber die Erforderlichkeit einer Koordinierung auf nationaler Ebene<sup>71</sup>. Mit Schaffung der ICANN sind diese Abstimmungserfordernisse auf zwischenstaatlicher Ebene gelöst worden.

## 6. Gemeinschaftsrechtliche Erwägungen

Das TKG dient auch der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben<sup>72</sup>, die somit das Verständnis des nationalen Telekommunikationsrechts wesentlich prägen<sup>73</sup>. Eine solche Vorgabe stellte die Richtlinie 95/62/EG zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst vom 13. 12. 1995 dar<sup>74</sup>. Diese sah in Art. 21 vor, daß die Mitgliedstaaten sicherzustellen hatten, „daß die nationalen Telefonnumerierungspläne durch die nationale Regulierungsbehörde kontrolliert werden“. Der Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkte sich jedoch auf ortsfeste öffentliche Telefonnetze und damit auf Rufnummern im herkömmlichen Sinne.

Zum gleichen Ergebnis führt eine Betrachtung der Richtlinie 96/19/EG<sup>75</sup> zur Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten<sup>76</sup>. Dort wird in Erwägungsgrund 11 zur Regulierung der Nummernvergabe ausgeführt, daß „neu zugelassene Anbieter von Sprachtelefondiensten [...] nur dann effektiv mit den etablierten Telekommunikationsorganisationen in Wettbewerb treten können, wenn sie in angemessener Zahl Nummern zur Zuweisung an ihre Teilnehmer erhalten.“ Erneut bezieht sich die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe also nur auf den Sprachtelefondienst. Daß die Begründung zu § 42 TKG-E im wesentlichen den in den genannten Richtlinien vorgefundenen Formulierungen hinsichtlich der Aufgaben der Regulierungsbehörde entspricht, weist

62 Gramlich (Fn. 39), 17.

63 Vgl. dazu Gramlich (Fn. 39), 16.

64 RFC 2460.

65 Vgl. dazu Sprenger, New Internet Protocol Sees Light, <http://www.wired.com/news/print-version/business/story/16643.html?wnpg=all> (Stand: 7. 2. 1999).

66 Irreführend insoweit Bäumer (Fn. 46), S. 174, der von „Dezimalzahlen“ und „zwölfstelligen Zahlen“ ausgeht und damit den falschen Eindruck erweckt, IPv4 könne insgesamt 10<sup>12</sup> Adressen erfassen.

67 Diese Anzahl wäre hinreichend, um bis zu einer halben Billiarde IP-Adressen pro Quadratmeter der Erdoberfläche zu vergeben, vgl. Hinden, IP Next Generation Overview, <http://playground.sun.com/pub/ipng/html/INET-IPng-Paper.html> (Stand: 7. 2. 1999). Selbst nach pessimistischen Prognosen, die von einer ineffizienten Zuweisung der Adressen ausgehen, würde der neue Nummernraum allemal für deutlich über 1 000 IP-Adressen pro Quadratmeter reichen, vgl. Tanenbaum (Fn. 6), S. 473.

68 Tanenbaum (Fn. 6), S. 479, nennt die Zeitspanne eines Jahrzehntes für den gesamten Umstellungsprozeß.

69 Vgl. dazu auch Bettinger/Freytag, CR 1999, 28 (29); McKay, Net Authority Passes to ICANN, <http://www.wired.com/news/news/politics/story/15718.html> (Stand: 7. 2. 1999).

70 Zur Beachtlichkeit der Berücksichtigung prognostisch einschätzbarer Veränderungen von Rahmenbedingungen auch im Telekommunikationsbereich vgl. Gramlich (Fn. 39), 22.

71 Vgl. etwa auch Erwägungsgrund 15 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 34/96 des Rates der Europäischen Union vom 18. 6. 1996, ABl. Nr. C 220 vom 29. 7. 1996, S. 13, und im Anschluß auch der Richtlinie 97/33/EG, ABl. Nr. L 199 vom 26. 7. 1997, S. 32.

darauf hin, daß auch der jetzige § 43 TKG seinem Normzweck nach nur diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben umsetzen soll. Ergebnis der teleologischen Auslegung kann also nur sein, daß der Normzweck des § 43 TKG *nicht* sinnvoll auf IP-Adressen bezogen werden kann.

#### IV. Ergebnis und Ausblick

Festzuhalten bleibt, daß das mit der weiten „Nummern“-Definition sprachliche Bekenntnis zu einem modernen „Telekommunikations“-Verständnis nicht zur Schaffung angemessener Regelungsinstrumente geführt hat<sup>77</sup>. Vielmehr ist das TKG in weiten Teilen der herkömmlichen und lediglich um einige Anbieter erweiterten (Telefon-)Telekommunikationslandschaft verhaftet geblieben. Insbesondere sind „Nummern“ im Sinne des geltenden TKG lediglich solche Zeichenfolgen, die in Telekommunikationsnetzen der Adressierung von Sprachtelefondiensten dienen<sup>78</sup>. Der Begriff hat damit den gleichen sachlichen Gehalt wie der der „Rufnummer“. Wie die europäische Rechtsentwicklung seit Inkrafttreten des TKG zeigt, hat man auch in Brüssel erkannt, daß die bis Mitte 1996 ergangenen Rechtsakte zwar von „Telekommunikation“ sprachen, der Sache nach aber nur Sprachtelefonnetze und -dienste meinten.

Daß sich hier ein Paradigmenwechsel zu vollziehen beginnt, wird besonders deutlich in der Richtlinie 97/51/EG<sup>79</sup>, in deren Erwägungsgrund 10 und Art. 2 Nr. 8 Spiegelstrich 4 nun die „Numerierung“ bzw. die „Nummern“, um die „allgemeineren Konzepte“ der „Adressierung“ und der „Namensgebung“ bzw. um „Adressen“ und „Namen“, ergänzt werden<sup>80</sup>. Dabei wird in Erwägungsgrund 10 ausdrücklich betont, daß hier eine Regulierung zur Wahrung der bei der Numerierung schon durch Richtlinie 96/19/EG gesicherten „Grundsätze der Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit“ lediglich als *künftige Alternative* in Betracht zu ziehen ist. Eine aktuelle nationale Regelung oder eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung bestehender nationaler Bestimmungen<sup>81</sup> macht auch diese Richtlinie nicht erforderlich.

Für den Bereich der IP-Adressen besteht angesichts der derzeitigen Verhältnisse und der zu erwartenden Entwicklungen kein Regelungsbedarf – ob eine nationale Regulierung auf diesem Gebiet überhaupt sinnvoll oder politisch durchsetzbar wäre, sei zudem dahingestellt. Nicht ohne Grund empfiehlt jedenfalls die *Europäische Kommission* in ihrem Grünbuch zur Konvergenz<sup>82</sup> einerseits für das Internet die Einleitung eines internationalen Dialogs unter Einbindung der verschiedenen Internet-Gremien<sup>83</sup> und andererseits Zurückhaltung bei der Übertragung bestehender Regulierungsoptionen in den Bereichen Telekommunikation und Medien auf bislang noch ungeregelte Gebiete und Aktivitäten<sup>84</sup>.

Anders könnte die Situation im Bereich der Domain-Namen eingeschätzt werden. Zeigt doch die Zahl der zivilrechtlichen Entscheidungen<sup>85</sup>, die in diesem Bereich seit vielen Monaten deutsche Gerichte und die

Rechtswissenschaft beschäftigt, daß es sich hierbei um ein durchaus beehrtes knappes Gut handelt, dessen Reform zwar ansteht<sup>86</sup>, ohne daß hierdurch das völlige Verschwinden der mitunter erbittert geführten Namenskonflikte zu erwarten wäre. Sollte man für die Vergabe von Domain-Namen einen über das allgemeine Wirtschaftsrecht hinausgehenden Regulierungsbedarf bejahen, müßten hierzu jedoch neue gesetzliche Regelungen erlassen werden – de lege lata bietet zumindest das TKG kein Regelungsinstrumentarium für Domain-Namen.

Festzustellen bleibt, daß Gesetzesänderungen notwendig wären, um den Anwendungsbereich des TKG auf IP-Adressen zu erstrecken. Hier müßte der Gesetzgeber die betreffenden Vorschriften ausdrücklich erweitern. Ob ein entsprechender Regulierungsbedarf tatsächlich besteht, muß allerdings bezweifelt werden.

- 72 BR-Drs. 80/96 (Fn. 28); *Moritz/Niebler* (Fn. 17), 699; *Scherer*, NJW 1996, 2953 (2953 f.). Mit den nachfolgenden Überlegungen wird die klare Trennung zwischen historischer und teleologischer Auslegung aufgegeben. Das läßt sich angesichts der Zielsetzung des TKG, die insoweit eben gerade aus der Umsetzung einer (europarechtlichen) Norm besteht, nicht vermeiden, vgl. dazu auch *Engisch* (Fn. 9), S. 98. Zum Einfluß bestehenden Gemeinschaftsrechts auf nationales Recht vgl. weiterhin auch *Windthorst/Franke*, CR 1999, 16, die diesen aber eher in der genetischen Auslegung berücksichtigt wissen wollen.
- 73 Vgl. *Dreier/Hermes* (Fn. 27), Art. 10 Rn. 20; *Gramlich* (Fn. 39), 6.
- 74 ABl. Nr. L 321 vom 30. 12. 1995, S. 6. Diese wurde inzwischen durch Richtlinie 98/10/EG vom 26. 2. 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld, ABl. Nr. L 101 vom 1. 4. 1998, S. 24, aufgehoben.
- 75 ABl. Nr. L 74 vom 22. 3. 1996, S. 13.
- 76 Zum Einfluß auf das TKG vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Post und Telekommunikation (Fn. 55), S. 2; *Gramlich* (Fn. 39), 6. Bedenken aufgrund des geringen zeitlichen Abstands bei *Windthorst/Franke*, CR 1999, 16.
- 77 Erwähnt sei an dieser Stelle auch der in § 43 V TKG statuierte Grundsatz der Nummernportabilität, der jedoch angewandt auf IP-Adressen beim Wechsel des ISP wegen der grundsätzlichen Teilnetzgebundenheit einer IP-Adresse (dazu und zu Möglichkeiten, diese protokollimmanente Beschränkung zu umgehen, vgl. *Tanenbaum* (Fn. 7), S. 462 ff.) wohl eher zur Ausnahme werden würde.
- 78 Im Einklang mit diesem Befund führen daher etwa *Holzner/Nienhaus* (Fn. 49), S. 67, nur „Endkennnummern, Netzzugangsnummern [...] und auch Ortskennzahlen“ als Beispiele für Nummern im Sinne des § 3 Nr. 10 TKG auf.
- 79 Richtlinie 97/51/EG vom 6. 10. 1997 zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG, ABl. Nr. L 295 vom 29. 10. 1997, S. 23.
- 80 Im Widerspruch dazu wird jedoch der „Nummern“-Begriff etwa im Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 27/97 des Rates der Europäischen Union vom 9. 6. 1997, ABl. Nr. C 234 vom 1. 8. 1997, S. 87 (96, 103 u. 110), entweder ausdrücklich oder jedenfalls durch Verknüpfung mit dem Wort „Anruf“ als Synonym zur „Rufnummer“ verwendet, was sich zwar durch den ausschließlich auf Sprachtelefonie beschränkten Regelungsgegenstand erklären ließe, jedenfalls aber einen terminologischen Rückschritt bedeutet.
- 81 Vgl. dazu *Larenz/Wolf*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 8. Aufl., München 1997, § 4 Rn. 64 ff.; *Windthorst/Franke*, CR 1999, 16.
- 82 Grünbuch zu Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM(97) 623. Vgl. dazu *Tettenborn*, K&R 1998, 296 ff.
- 83 Grünbuch zur Konvergenz (Fn. 82), S. 39.
- 84 Grünbuch zur Konvergenz (Fn. 82), S. 40. Vgl. aber auch den Hinweis im Grünbuch zur Konvergenz (Fn. 82), S. 47, daß die bisherige Zurückhaltung „in Schlüsselbereichen wie der Namens- und Adressenzuteilung“ aufgegeben werden könnte.
- 85 *Bettinger/Freytag* (Fn. 69), 28 Fn. 2, geben die Zahl der Gerichtsentscheidungen mit über 100 an.
- 86 Vgl. zu den Konflikten im Vorfeld der Neuregelung *Wenning*, JurPC Web-Dok. 31/1998.