

Erster Zwischenbericht

der Enquete-Kommission

**Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg
in die Informationsgesellschaft *)**

zum Thema

**Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb
Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien**

**) Eingesetzt durch Beschluß des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 1995 – Drucksache 13/3219.*

Zusammensetzung der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“

Mitglieder

Vorsitzender: Siegmar Mosdorf, MdB
Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Michael Meister, MdB

Die Abgeordneten

Ordentliche Mitglieder

CDU/CSU

Dr. Maria Böhmer, MdB
Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn),
MdB (Obmann)
Dr. Michael Meister, MdB
Wilfried Seibel, MdB
Hans-Otto Wilhelm (Mainz), MdB

Stellvertretende Mitglieder

Klaus Brähmig, MdB
Renate Diemers, MdB
Elmar Müller (Kirchheim), MdB
Johannes Singhammer, MdB
Elke Wülfing, MdB

SPD

Doris Barnett, MdB (Obfrau)
Eike Hovermann, MdB
Thomas Krüger, MdB
Siegmar Mosdorf, MdB

Lilo Blunck, MdB
Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB
Ludwig Stiegler, MdB
Jörg Tauss, MdB

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rezzo Schlauch, MdB (Obmann)

Dr. Manuel Kiper, MdB

F.D.P.

Dr. Max Stadler, MdB (Obmann)

Jürgen Koppelin, MdB

PDS

Wolfgang Bierstedt, MdB (Obmann)

Gerhard Jüttemann, MdB

Die Sachverständigen

Dr. Dr. Heike von Benda
Unternehmensberaterin mit Schwerpunkt „Neue elektronische Medien“,
Nürtingen

Prof. Dr. Jürgen Doeblin
Fachbereich Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nürnberg

Hans-Roland Fäßler
Sprecher der Geschäftsführung G+J Funk- und Fernsehproduktions GmbH,
Bertelsmann AG, Hamburg

Kurt van Haaren
Vorsitzender der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), Frankfurt

Prof. Dr. Hans J. Kleinsteuber
Institut für Politische Wissenschaft und Institut für Journalistik,
Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

Prof. Dr. Herbert Kubicek
Hochschullehrer für Angewandte Informatik mit dem Schwerpunkt
Telekommunikation und Informationsmanagement der Universität Bremen

Prof. Dr. Gisela Losseff-Tillmanns
Fachbereich Sozialpädagogik, Fachgebiet Soziologie der Fachhochschule
Düsseldorf

Prof. Dr. Wernhard Möschel
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht,
Arbeitsschwerpunkte Deutsches und Internationales Kartellrecht,
Wirtschaftsordnungsrecht und Bankenrecht der Juristischen Fakultät Tübingen

Prof. Dr. Arnold Picot
Institut für Organisation, Seminar für betriebswirtschaftliche Informations-
und Kommunikationsforschung, Fakultät für Betriebswirtschaftslehre
der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Hans Poerschke
Dipl.-Journalist, Mitglied des Rundfunkrates des MDR, Leipzig

Prof. Dr. Reinhart Ricker
Professur für Medienrecht und Medienpolitik am Institut für Publizistik
der Universität Mainz

Prof. Dr. Eberhard Witte
Institut für Organisation der Ludwig-Maximilians-Universität München

Kommissionssekretariat

Der Enquete-Kommission wurde vom Deutschen Bundestag zur organisatorischen
und wissenschaftlichen Unterstützung ihrer Arbeit ein Sekretariat zur Verfügung
gestellt.

Leiter des Sekretariats:
Dr. Gerd Renken

Wissenschaftliche Mitarbeiter:
Martina Fritsch, Sozialwissenschaftlerin
Wolfgang Hennes, Diplom-Kaufmann
Isolde Kießling, Diplom-Ökonomin
Dr. Lorenz Müller, Jurist
Dr. Christoph Werth, Politikwissenschaftler M.A.

Sachbearbeiter/Büroleiter:
Klaus Braun, Diplom-Betriebswirt (FH)

Vorwort

In seiner 77. Sitzung am 7. Dezember 1995 beschloß der Deutsche Bundestag, die Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ einzusetzen. Am 31. Januar 1996 nahm die Kommission ihre Arbeit auf. Mit ihrem hier vorliegenden ersten Zwischenbericht zum Thema „Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb, Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ dokumentiert die Enquete-Kommission die Ergebnisse ihrer Befassung mit aktuellen und zukünftigen Tendenzen der medienpolitischen Entwicklung, mit deren Auswirkungen auf die zukünftige Medien- und Wirtschaftsstruktur sowie mit Handlungsempfehlungen an verschiedene Politikbereiche.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß sich durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken das Leben in unserer Gesellschaft nachhaltig verändern wird. Viele vergleichen diesen Wandel mit den Veränderungen, die sich beim Übergang von der Agrargesellschaft zur modernen Industriegesellschaft vollzogen haben. Bei einigen verursacht dieser Wandel Unsicherheiten und Ängste. Um diese Ängste abzubauen, müssen die Chancen der neuen Technologien deutlich gemacht werden. Gleichzeitig müssen die Risiken durch politisches Handeln begrenzt werden. Die Enquete-Kommission sieht eine wichtige Aufgabe darin, die Akzeptanz dieser neuen Technologien in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern. Dazu muß ein breiter Dialog über Chancen und Risiken der neuen Medien geführt werden.

Die Enquete-Kommission baut dabei auf die Analysen, Prognosen, Aktionsprogramme und Ergebnisse von Modellversuchen auf, die von der G7-Konferenz, der EU, dem Bund, den Ländern, von Verbänden, Unternehmen, Initiativen, Instituten u. a. vorgelegt worden sind. Die Ergebnisse des Technologierats der Bundesregierung, der Bericht der Bundesregierung „Info 2000: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ sowie der Bericht des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) „Multimedia – Mythen, Chancen und Herausforderungen“ fließen in ihre Beratungen ein.

In Anbetracht der wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung ihrer Aufgabe hat es die Enquete-Kommission – auch unter Berücksichtigung der bei den Bundesländern liegenden Verantwortung – jetzt für nötig gehalten, sich an der Diskussion um die künftige Entwicklung des Rundfunks und des deutschen Medienmarktes im 21. Jahrhundert mit einer Stellungnahme zu beteiligen.

Mit ihrem ersten Zwischenbericht will die Enquete-Kommission zugleich einen Überblick über aktuelle und künftige medienpolitische Entwicklungen geben. Dabei stellen die Auswirkungen der neuen Medien auf das duale Rundfunksystem in Deutschland und die Medienkonzentration einen Schwerpunkt der Untersuchung dar. Insgesamt sollen in diesem Zwischenbericht gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Optionen der Telekommunikationstechnologien und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Die Vorgehensweise der Enquete-Kommission bestand darin, auf dem Weg über eine mit allen Fraktionen vereinbarte Gliederung Bewertungen vorzunehmen. Wenngleich zunächst die Absicht bestand, einen von allen Fraktionen gemeinsam getragenen Zwischenbericht zu diesem Themenkomplex vorzulegen, zeigte sich jedoch, daß es in einigen Bereichen erhebliche Differenzen zwischen den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. und sowohl der Fraktion der SPD als auch der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS gibt.

So konnte sich die Enquete-Kommission in ihrer Sitzung am 14. Oktober 1996 nicht auf einen gemeinsamen Zwischenbericht einigen. Deshalb wurde der Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. mit Mehrheit als Zwischenbericht der Enquete-Kommission verabschiedet. Dem nachstehend veröffentlichten Zwischenbericht sind die Berichtsentwürfe der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie eine Stellungnahme der Gruppe der PDS beigefügt.

Tiefgreifende Meinungsunterschiede gibt es hinsichtlich der Bedeutung und der Zukunftsperspektive der dualen Rundfunkordnung in Deutschland. Während die Koalitionsfraktionen die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „situationbezogen“ ansehen, ist die Fraktion der SPD der Überzeugung, daß auch in einer veränderten Medienlandschaft mit einer Erweiterung des Rundfunkangebotes um privat veranstaltete Programme an der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festgehalten werden muß.

Auch die von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. in ihrem Zwischenbericht vorgetragene Auffassung, angesichts der Vervielfachung der Kanäle und Rundfunkangebote reiche eine Konzentrationskontrolle aufgrund des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) künftig aus und es könne auf eine spezielle Medienkonzentrationskontrolle durch die Länder verzichtet werden, wird von der Fraktion der SPD nicht geteilt.

Das breite Echo, das der erste Zwischenbericht der Enquete-Kommission in der deutschen Öffentlichkeit auslöste, hat gezeigt, wie wichtig es ist, daß der Deutsche Bundestag dieses Thema behandelt hat. Daß dabei unterschiedliche Positionen vertreten werden, beweist die Brisanz des Themas und sollte in einer Demokratie zur Normalität gehören. Hierdurch werden für den Bürger die Unterschiede sichtbar und die Orientierung erleichtert. Die unterschiedlichen Sichtweisen werden auch in Zukunft für die öffentliche Debatte produktiv sein.

Die Kommission dankt den Sachverständigen, Instituten und Organisationen, die ihre Arbeit durch die Bereitstellung von Materialien unterstützt haben.

Bonn, den 14. Oktober 1996

Siegmar Mosdorf, MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission
„Zukunft der Medien in Wirtschaft
und Gesellschaft – Deutschlands Weg
in die Informationsgesellschaft“

Zwischenbericht

Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb

Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission ...	8
1.1 Problembeschreibung, Entstehung und Auftrag der Kommission ...	8
1.2 Schwerpunkt des Zwischenberichts und noch zu bearbeitende Themen	8
2 Entwicklung des Informationsangebots und Auswirkungen auf Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb	9
2.1 Änderung des Informations- und Unterhaltungsangebots und der Auswahlmöglichkeiten für den Bürger	9
2.2 Einschätzung der künftigen Entwicklung der verschiedenen Dienste	11
2.3 Wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland	12
2.3.1 Wachstumsimpulse im Medien- und Kommunikationssektor	12
2.3.2 Probleme des Standorts Deutschland	13
3 Regulierungsbedarf bei den neuen Diensten sowie bisherige Entwicklung und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs	14
3.1 Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb bei den neuen Diensten	14
3.2 Erschwinglicher Zugang zu Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen	14
3.3 Rundfunk und neue Dienste: Aufgaben von Rundfunk und neuen Diensten im Hinblick auf Meinungsvielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerb	15
3.3.1 Beschreibung und Wertung der neuen Dienste	15
3.3.2 Vorschlag zur Abgrenzung des Rundfunkbegriffs	16
3.4 Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts	16
3.5 Konkreter Regelungsbedarf zur Förderung des Angebots von Multimedia-Diensten	16
3.6 Grenzen der nationalen Regulierbarkeit	16
4 Zukunft des Dualen Rundfunksystems	17
5 Medienkonzentration	19
5.1 Zu den Rechtsgrundlagen	19
5.2 Ziele einer rundfunkspezifischen Konzentrationskontrolle	20
5.3 Instrumente der Kontrolle	20
5.4 Empfehlungen	21
6 Zuständigkeit von EU, Bund und Ländern bei neuen Diensten	21
6.1 Bund und Länder	21
6.2 Europarechtliche Einflüsse	23
Entwurf eines Zwischenberichts der Fraktion der SPD	25ff.
Entwurf eines Zwischenberichts der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	63ff.
Stellungnahme der Gruppe der PDS	92ff.

1 Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission

1.1 Problembeschreibung, Entstehung und Auftrag der Kommission

Die vom Deutschen Bundestag (Drucksache 13/3219) eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ legt hiermit ihren ersten Zwischenbericht vor mit dem Titel

„Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“.

Sie geht damit auf die aktuelle Diskussion um die Einordnung der neuen informations- und kommunikationstechnischen Dienste ein. Die Enquete-Kommission erfüllt damit einen Teil von Ziffer III des auf Drucksache 13/3219 formulierten Auftrages.

Bis einschließlich September 1996 hielt die Kommission insgesamt 12 Sitzungen ab, davon zwei Klausurtagungen, eine öffentliche Anhörung und einen Workshop.

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation, Dr. Wolfgang Bötsch, der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Dr. Jürgen Rüttgers sowie der Bundesminister für Wirtschaft, Dr. Günther Rexrodt, nahmen in einzelnen Sitzungen zu aktuellen Themen Stellung.

An der öffentlichen Anhörung zum Thema „Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt, Wettbewerb – Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ am 20. Mai 1996 in Bonn nahmen als externe Sachverständige teil: Ursula Adelt, Jürgen Doetz (Verband privater Rundfunk und Telekommunikation), Dr. Bernd Jäger (Verband privater Netzbetreiber), Gerd Nies (IG Medien), Bernd Schiphorst (AOL Bertelsmann Online Europa GmbH), Hans-Wilhelm Hefekäuser, Hans Pagels, Volker Steiner (Deutsche Telekom AG), Felix Somm, Dr. Hans-Werner Moritz (CompuServe), Peter Zombik (Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft e.V.), Dr. Michael Rath-Glawatz, Stephan Bourauel (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger), Prof. Dr. Martin Bullinger (Universität Freiburg), Thomas Kleist (Direktor der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten), Dr. Hans Hege (Landesmedienanstalt Berlin/Brandenburg), Prof. Dr. h. c. Albert Scharf (Vorsitzender der ARD), Dr. Walther Hohlefelder, Frank Pieper (VEBA AG), Peter Zimmer (Eunet Deutschland GmbH), Benno Pöppelmann (Deutscher Journalistenverband), Lutz Tillmanns (Deutscher Presserat).

Externe Sachverständige des Workshops „Medienkonzentration und Möglichkeiten der Kontrolle“ am 30. August 1996 in Hannover im Rahmen der CeBIT Home waren: Prof. Dr. Martin Bullinger (Universität Freiburg), Horst Röper (FORMATT-Institut, Dort-

mund), Prof. Dr. Martin Stock (Universität Bielefeld), Prof. Dr. Peter Schiwy (Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer), Horst Noelkensmeier (Bundeskartellamt).

Mitglieder der Enquete-Kommission führten in Zusammenarbeit mit dem Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages zwei Internet-Konferenzen durch. Dieses Angebot zum Dialog zwischen Bürgern und Politikern stieß auf rege Beteiligung. Informationen über die Enquete-Kommission sind über das Internet abrufbar.

Die Arbeitsgruppen der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und F.D.P. haben unter der Koordination des Obmannes der CDU/CSU-Fraktion, Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn), MdB und des Sekretariats der AG unter Leitung von Ingeborg Reinhard-Broich den Entwurf für diesen Zwischenbericht erarbeitet. Der Zwischenbericht geht im wesentlichen auf die Vorarbeiten folgender Abgeordneter und Sachverständiger zurück:

1.3 Mayer/Witte; 2.1 Doeblin; 2.2 von Benda/Mayer/Witte; 2.3 Doeblin; 3.1 Ricker; 3.2 Mayer/Witte; 3.3 Ricker/Wilhelm; 3.4 Möschel; 3.5 Mayer; 3.6 von Benda/Mayer; 4 Ricker; 5 einschließlich 5.1 bis 5.5 Möschel; 6 einschließlich 6.1 und 6.2 Möschel.

1.2 Schwerpunkt des Zwischenberichts und noch zu bearbeitende Themen

Die Enquete-Kommission legt in den Bereichen, in denen aktueller ordnungspolitischer Handlungsbedarf besteht, Zwischenberichte vor. Als erster Schwerpunkt wird die Frage behandelt, wie die neuen Entwicklungen Video-on-Demand, Near-Video-on-Demand, Teleshopping, Online-Dienste und andere neue Dienste einzuschätzen und im Vergleich zum Rundfunk abzugrenzen sind. In engem Zusammenhang damit wird auch die Zukunft des dualen Rundfunksystems und die Konzentration auf den Medienmärkten erörtert.

Die Enquete-Kommission geht bei ihrer Meinungsbildung von den in Artikel 5 Grundgesetz (GG) formulierten Freiheitsrechten aus:

- (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.
- (2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

Angesichts der vielfältigen regulatorischen Begrenzungen, die durch Gesetzgeber sowie ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entstanden sind, ist eine Rückbesinnung auf das verfassungsrechtlich formulierte Ziel der Freiheit des Informationsangebots und Freiheit der Informationsnachfrage angeraten. Insbesondere ist zu beachten, daß in Absatz 2 als Schranken für die postulierten Freiheitsrechte lediglich die Vorschriften der allgemeinen Gesetze, die Bestimmungen zum Schutz der Jugend und zum Recht der persönlichen Ehre genannt sind. Genehmigungs- und Anzeigepflichten sind in Artikel 5 GG nicht erwähnt. Wenn sie dennoch fortgeführt werden sollen, bedürfen sie einer auch heute noch tragfähigen Legitimierung. Nicht die Freiheit des Informationsangebots bedarf der Begründung, sondern die Einschränkung des Informationsangebots.

Die Enquete-Kommission ist daher der Überzeugung, daß für die neuen Kommunikationsformen im Grundsatz keine besondere Regulierung erforderlich und gerechtfertigt ist. Neue elektronische Dienste und Multimedia-Anwendungen sollten sich nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen bilden und wei-

terentwickeln können. Dies bedeutet insbesondere freier Marktzugang ohne Genehmigungs- oder Anmeldeerfordernisse. Notwendige Anpassungen von Schutzbestimmungen, z. B. für die Jugend und weiterer allgemeiner Gesetze an die neuen technischen Gegebenheiten sind entsprechend vorzunehmen.

Die Entwicklung verläuft in Richtung auf eine Marktöffnung mit freiem Zugang für alle Medienangebote. Probleme, die mit marktbeherrschenden Stellungen einzelner Anbieter verbunden sind, können durch Anwendung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gelöst werden. Dies gilt nicht nur für die neuen Multimediadienste, sondern auch für den Rundfunk.

Eine eigenständige Aufgabe besteht darin, diejenigen technisch-wirtschaftlichen Entwicklungen zu fördern, welche noch bestehende Restriktionen der Angebotsvielfalt und der Nachfrage nach multimedialen Inhalten überwinden können.

Die weiteren aktuellen Themen aus dem Arbeitsprogramm Teil III der Enquete-Kommission sind späteren Zwischenberichten vorbehalten.

2 Entwicklung des Informationsangebots und Auswirkungen auf Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb

2.1 Änderung des Informations- und Unterhaltungsangebots und der Auswahlmöglichkeiten für den Bürger

Der technische Fortschritt, insbesondere die neuen digitalen Speicher-, Kompressions- und Übertragungstechniken, eröffnet weitreichende Möglichkeiten, das Kommunikations-, Informations- und Unterhaltungsangebot durch die neuen Dienste zu vervielfachen. Die Übersicht (S. 10) verdeutlicht das breite Spektrum der neu entstehenden Dienste und Anwendungen.

Die neuen Dienste stellen nicht einfach eine Multiplikation des bestehenden Informations- und Unterhaltungsangebots dar – Qualität und Struktur des Angebots werden sich ändern.

Interaktivität wird ein wesentliches Merkmal der neuen Dienste sein: u. a. Selektion bei Video-on-Demand, Suche nach und Abfrage von Informationen aus Datenbanken und Teilnahme an Online-Diskussionsforen. In Internet-Diensten wie dem World Wide Web können Bürger mit geringem Aufwand selbst zu Anbietern von Inhalten werden und damit ihre eigenen kreativen Tätigkeiten erweitern. Mit ihrer Herausforderung an Kreativität und Kommunikationsfähigkeit der Nutzer unterscheiden sich insbesondere Internet-Dienste fundamental von den auf Passivität und Vorselektion beruhenden traditionellen TV-Angeboten.

Die Trennungslinie zwischen Individual- und Massenkommunikation wird unscharf oder ganz verschwinden. Elektronische Zeitungen können z. B. nach Vorgaben der Nutzer bei der Auswahl der Artikel personalisiert erstellt werden: der Bürger verfügt dann über eine nach seinen Wünschen zusammengestellte und permanent aktualisierte elektronische Zeitung – statt einer herkömmlichen allgemeinen Zeitung aus Papier mit Nachrichten des Vortags.

Die Zeitgebundenheit des Programmangebots bei elektronischen Medien („Tagesschau um 20.00 Uhr“) weicht einer an den Bedürfnissen der Zuschauer orientierten, zeitflexiblen Angebotsauswahl. Der Bürger entscheidet, welche Nachrichtensendungen oder Unterhaltungsangebote er wann anschauen möchte (z. B. „Near-Video-on-Demand“).

Die Meinungsrelevanz einzelner Informationsquellen nimmt wegen der Ausweitung des Gesamtangebots ab. Auch die Möglichkeit eigener Recherchen z. B. im Internet vermindert die Abhängigkeit vom Meinungsdruck herkömmlicher Massenmedien.

Da das für Information und Unterhaltung verfügbare Zeitbudget nur noch teilweise ausgeweitet werden kann, kommt es zu Substitutionsprozessen: sowohl zu Lasten traditioneller Medien wie auch zwischen den neuen Diensten selbst. Erfahrungen der USA deuten auf einen begrenzten Austausch der Zuschaueranteile zwischen TV-Nachrichtensendungen und Online-Informationendiensten im Internet. Die

Anwendungsfelder moderner Informations- und Kommunikationstechniken

Anwendungsfelder für Systeme und Dienste	Informationsprodukte und Kommunikationsprozesse
<ul style="list-style-type: none"> - Geschäftsbereich 	<ul style="list-style-type: none"> - Consulting (Kundenberatung, Kundendienst) - Werbung (Electronic-Advertising, Gelbe Seiten, Produktkataloge) - Telematikdienste für KMU (Service Provider) - Konferenzen, Videokonferenzen - Verwaltung - Telearbeit (Homeworking) - öffentliche Ausschreibungen - Tele-Banking - Datenbanken
<ul style="list-style-type: none"> - Telekooperation / Telearbeit Akteure: Beschäftigte der gewerblichen Wirtschaft und der Dienstleistungsbetriebe 	<ul style="list-style-type: none"> - Electronic Mail - Videokonferenzen - Telearbeit
<ul style="list-style-type: none"> - Shopping Akteure: Versandhäuser, Einzelhandel, Logistik/Warenverteiler, Konsumenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Teleshopping - Kataloge
<ul style="list-style-type: none"> - Verkehr Akteure: Verkehrsträger, Verkehrsunternehmen, Dienstleistungsunternehmen, Verkehrs- und Planungsbehörden, private und berufliche Nutzer 	<ul style="list-style-type: none"> - Navigation z. B. mit Satelliten bzw. digitalen Straßenkarten: <ul style="list-style-type: none"> - Vermeidung von Ziel- und Suchverkehr - Verkehrsmanagement: <ul style="list-style-type: none"> - Verknüpfung von Individualverkehr und ÖPNV und Straße – Wasser – Schiene – Luft - Vermeidung von Staus, Leerfahrten - Intelligente Nutzung der Infrastrukturen, Verbesserung des Verkehrsflusses aller Verkehrsträger - Verkehrssicherheit - Verkehrsvermeidung, Reduzierung von Umweltbelastungen - Bildung von Transportketten Straßen-, Wasser-, Schienen-, Luftverkehr
<ul style="list-style-type: none"> - Bildung/Ausbildung sowie Wissenschaft und Forschung Akteure: Schule, Universitäten, betriebliche und überbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen, Betriebe, Bildungswerke, Projektgruppen in Lehre und Forschung 	<ul style="list-style-type: none"> - Telelearning (z. B. VHS- und Uni-Kurse, berufsbegleitende Weiterbildung) - Electronic Publishing (z. B. Magazine, Newspaper, Bücher) - Kommunikationsforen, Expertentreffen - Information (Datenbanken) - Unterricht über Medien mit Hilfe von Medien und Telekommunikation
<ul style="list-style-type: none"> - Gesundheitswesen Akteure: Patienten, Ärzte in der Praxis, Gesundheitsforschung, Pflege, Verwaltung, Kostenträger, Krankenhausbedarfsplanung, Krankenhausträger, Politik, interessierte Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Gesundheitsinformation und -beratung - Spezielle Information (z. B. für Anamnese, Diagnose und Therapie einschließlich Pflege und Rehabilitation) - Wirtschaftlichkeitsinformationen für Behandlungen - Teleconsulting in der Medizin - Teleteaching
<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerinformation und öffentliche Leistungsverwaltung Akteure: Dienstleistungsanbieter für Bürger, Gewerbetreibende, Bürger (Bürger für Bürger) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bibliotheken - Touristikinformationen - (Theater- und Konzertveranstaltungen) - Hilferufe (Polizei, Krankenwagen, Nachbarschaftsdienste) - Sozialdienste (Familienhilfe, Sozialbetreuung) - Gebührenabrechnungen (Wasser, Gas, Strom, Telekommunikation) - Umweltinformationen, Wettervorhersage - Hausüberwachung, Sicherheit - Kleinanzeigen, „Schwarze Bretter“ - Soziale Kommunikation (Altenkreise)
<ul style="list-style-type: none"> - Unterhaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Video-on-Demand, Music-on-Demand - Stadtradio - Spiele - Kommunikation (private Videokonferenzen)
<ul style="list-style-type: none"> - Politik 	<ul style="list-style-type: none"> - Meinungsbildung, Partizipation, Information

Quelle: BMWi: Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Bonn 1996, S. 85.

Attraktivität des Informationsangebots regionaler Zeitungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Immobilien, Termine könnte durch permanent aktualisierte und ständig verfügbare elektronische Angebote reduziert werden.

Die Kostenpflichtigkeit von Informations- und Unterhaltungsangeboten für den Nutzer wird zu einer Problemzone der neuen Dienste. Akzeptanzschwierigkeiten sind dort zu erwarten, wo bisher „freie“ Angebote wie Sport-Übertragungen nur noch gegen Bezahlung zu empfangen sind. Die Kostenpflichtigkeit von Medienangeboten wird den Bürger allerdings zu selektiverem und bewußterem Medienkonsum veranlassen. Die Entwicklung geeigneter Verschlüsselungsverfahren bei der Bezahlung mit „digitalem Geld“ („electronic cash“) wird die Entwicklung attraktiver Informationsangebote im Internet kommerziell interessant machen und daher vorantreiben.

Standort- und Mobilitätsanforderungen verlieren für den Bürger mit dem Aufkommen von Online-Diensten wie Telebanking, Teleworking, Online-Shopping („Virtuelle Kaufhäuser“) an Brisanz. Harmonisierung von Beruf und Freizeit durch Flexibilität der Zeiteinteilung reduziert die starre räumliche Trennung Wohnung–Arbeitsplatz und vergrößert das regionale Wirkungsfeld.

Der technische Fortschritt fördert das Zusammenwachsen der bislang getrennten Systeme TV, Computer und Telekommunikation. Der Zugriff zu Online-Informationen z. B. zeitparallel zu einer TV-Sendung über das gleiche Empfangsgerät verschafft dem Zuschauer die Option einer sofortigen kritischen Würdigung von Programminhalten. Mobiltelefone mit Monitor („Smart Phones“) erlauben dem Bürger den Zugang zur Informations- und Unterhaltungswelt (E-Mail, World Wide Web) des Internet „anywhere and anytime“.

2.2 Einschätzung der künftigen Entwicklung der verschiedenen Dienste

Die unter dem Oberbegriff „Multimedia“ zusammengefaßten verschiedenen Dienste der Informations- und Kommunikationssysteme sind unterschiedlich zu beurteilen. Hinsichtlich ihrer Bedeutung ist zu unterscheiden, ob sich die Einschätzung auf eine wirtschaftliche oder eine politische Sicht bezieht. Unter politischem Aspekt werden die meinungsbildenden Kommunikationsformen des Rundfunks (Hörfunk und Fernsehen) besonders hoch eingeschätzt, denn sie sind für die Entwicklung der demokratischen Werte und schließlich auch für das Wahlverhalten von Bedeutung. Unter wirtschaftlichem Aspekt tritt der Rundfunkbereich mit Abstand hinter die Individualkommunikation (Telefon, Datenverkehr, Online-Dienste) zurück. Dieser Gesamtmarkt beträgt ein Vielfaches des Marktes von Hörfunk und Fernsehen, ist also ökonomisch von erheblich größerer Bedeutung. Auch die Wachstumsraten sind im Bereich der Individualkommunikation höher als im Bereich der Massenkommunikation.

Die Kombination der Vorzüge des vermittelten schmalbandigen Telekommunikationsnetzes mit der hohen Kapazität der Kabelfernsehnetze würde zur Errichtung eines vermittelten Breitbandnetzes führen. Die damit verbundenen gewaltigen Investitionen lassen eine Amortisation erst dann zu, wenn vielfältige Anwendungsfelder mit einem starken Nutzungsvolumen erschlossen sind. Nach allgemeiner Auffassung gibt es eine einzelne Anwendung, die für sich allein der neuen Technik zum entscheidenden Durchbruch verhilft, noch nicht. Mit der Einführung des www im schmalbandigen Internet ergeben sich allerdings erste Ansätze. Neue Dienste wie Telelearning, Teleshopping, Telebanking, Telewartung, Telemedizin und Bürgerinformationssysteme in Verbindung mit der öffentlichen Leistungsverwaltung sind daher gleichzeitig zu entwickeln. Mit steigenden Wachstumsraten beim Dienstangebot kann gerechnet werden.

Für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit sowie die zukünftige Stellung von Hörfunk und Fernsehen wird es von entscheidender Bedeutung sein, wie sich die verschiedenen neuen Dienste entwickeln und in welchem Maße sie für die Beschaffung von Nachrichten, Kommentaren und Unterhaltung bisherige Medien ergänzen oder ersetzen. Diese Entwicklung wird stark von der zunehmenden Leistungsfähigkeit der Geräte und Übertragungswege bestimmt. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zwischen den in diesem Zwischenbericht zu betrachtenden meinungsrelevanten Informations- und Kommunikationsangeboten für den Bürger und der allgemeinen Anwendung der neuen Techniken in der Wirtschaft und Wissenschaft. Unumstritten ist, daß die Leistungsfähigkeit von Geräten, Netzen und Diensten rasch zunehmen wird. Die Entwicklung wird sich weitgehend im Internet vollziehen.

Das Internet hat mit seiner globalen Struktur bereits Dominanz erreicht. Nahezu alle Prognosen und die Marktentwicklung weisen darauf hin, daß das Internet im wesentlichen die Basis aller Online-Dienste sein wird. Dies zeigt sich vor allem daran, daß alle einschlägigen Unternehmen der Telekommunikations- und Computerbranche ihre Produktentwicklung in hohem Maße auf das Internet ausrichten. Die Breite der Nutzung auch im Verhältnis zum Fernsehen wird allerdings von der Beseitigung bestehender technischer Hemmnisse abhängen. Es ist beispielsweise beim Suchen nach Inhalten im Netz fast unmöglich, Antwortzeiten vorherzubestimmen, da Engpässe jederzeit und nicht vorhersehbar auftreten können. Allerdings werden in absehbarer Zeit neue Technologien wie Kabel-Modems beim Endbenutzer, ATM *) in den Unternehmen und Kompressionstechnologien solche Engpässe im Internet entschärfen. Das wird zu einer breiteren Verfügbarkeit auch von Audio und Video über das Internet führen.

Die chaotische Verteilung einer Vielzahl von Informationen aus verschiedensten Quellen mit unter-

*) Asynchroner Transfermodus, eine schnellere digitale Paketvermittlungsstelle in der Telekommunikation, die auch die Übermittlung bewegter Bilder erlaubt.

schiedlichen Aktualitätsgraden und in unterschiedlichster Qualität und einer Riesenfülle von „Datenmüll“ hat einen neuen Markt für Informationsmakler eröffnet, die das gesamte Internet systematisch zu bestimmten Themen und Interessensfeldern ständig durchsuchen und diese Informationen (kostenpflichtig) gezielt zur Verfügung stellen. Diese „Makler“, „Agents“ oder „Inhaltsaggregatoren“ sind Softwareprodukte, z. T. auf der Basis von künstlicher Intelligenz. Ihre weitere Entwicklung wird die Nutzung des Netzes fördern.

Eine breite Ausdehnung der privaten Nutzung von Online-Diensten und Internet wird von der Benutzerfreundlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verlässlichkeit und der Vielfalt der Angebote abhängen.

Über die weitere Verbreitung der Online-Dienste beim Bürger ist zusätzlich zur bereits jetzt akzeptierten Nutzung von E-Mail und Foren und einer gezielten, schnellen und preiswerten Beschaffung gewünschter Informationen besonders das Angebot an lokalen und regionalen Informationen und interaktiven Diensten entscheidend (z. B. bei Städten und Gemeinden, Behörden, im Zahlungsverkehr, den Home-services).

Untersuchungen in den USA und Deutschland haben gezeigt, daß mit der wachsenden Zahl von Fernsehprogrammen die Zeit des Fernsehkonsums nicht über eine bestimmte Grenze hinaus ausdehnbar ist. „Video-on-Demand“, TV, Pay-TV, Videospiele, Infotainment und Teleshopping werden innerhalb von Online-Diensten und Internet miteinander im Wettbewerb stehen. Alle über Netze angebotenen Dienste befinden sich außerdem im Wettbewerb mit Offline-Angeboten. Diese werden ebenfalls immer leistungsfähiger. Die Anwendung der verschiedenen Arten von Compact-Discs wird davon abhängen, welche Bedeutung die Aktualität, die im Vergleich zu Online fehlt, gegenüber anderen Gesichtspunkten für den Nutzer hat.

2.3 Wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland

Die neuen Dienste entstehen an der Schnittstelle der Märkte Computer, Unterhaltungselektronik, Unterhaltung und Medien sowie Telekommunikation. Wesentliches kommerzielles Merkmal ist die Globalisierung aufgrund der internationalen Vernetzung von Infrastrukturen. Der Standortvorteil „Nähe zum Kunden“ verliert insbesondere in der Produktion für die deutsche Wirtschaft stark an Bedeutung.

Veränderungen von Produktions- und Arbeitsprozessen, innovative Vermarktungsformen, Entwicklung neuer Beschäftigungsfelder, schnellerer Zugang zu Informationen, effizienteres Kommunikationsmanagement: die Veränderungen der Informationsgesellschaft sind für die Wirtschaft ähnlich umwälzend wie das Entstehen der Industriegesellschaft – sie vollziehen sich nur wesentlich schneller. Die Entwicklung multimedialer Informations- und Kommunikationstechniken beeinflusst den Wachstums-

pfad der Gesamtwirtschaft. Sie gewährleistet Wettbewerbsfähigkeit durch Verkürzung von Geschäftsabläufen, höhere Integration von Forschung und Entwicklung, weltweites Marketing und verteilte Produktion, Abbau von Hierarchien sowie Telekooperation zwischen hochqualifizierten Arbeitskräften (virtuelle Unternehmen). Wachstumsimpulse wird es für die direkt betroffenen Medien- und Kommunikationsbereiche geben, ebenso wie indirekt für die Gesamtwirtschaft.

2.3.1 Wachstumsimpulse im Medien- und Kommunikationssektor

Das Wachstum des Medien- und Kommunikationssektors (heutiger Gesamtumsatz ca. DM vier bis fünf Billionen DM) dürfte weltweit in den nächsten zehn Jahren bei 10 % pro Jahr liegen. Dieses Wachstum muß helfen, die im klassischen industriellen Sektor zu erwartenden Schrumpfungen auszugleichen (in den USA wuchs der Dienstesektor 1992 bis 1994 um 12,5 %, während das verarbeitende Gewerbe um 1,7 % schrumpfte).

In Deutschland wurden 1994 im Medien- und Kommunikationssektor 382 Milliarden DM Umsatz erzielt. Der Medien- und Kommunikationssektor dürfte in Deutschland im Jahr 2000 mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stellen als die Automobilindustrie. Durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken können nach einer aktuellen Studie von Arthur D. Little in den nächsten 15 Jahren rund 1,2 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland gesichert werden, rund 200 000 neue Arbeitsplätze können hinzukommen. Die Gesamtausgaben für Multimedia und Telekommunikation liegen derzeit bei ca. DM 2 700,-/2 800,- pro Haushalt und Jahr. Sie steigen nach Schätzungen auf rund DM 3 000,- im Jahr 2 000 und DM 4 000,- im Jahr 2010 (Prognos).

Im Medien- und Kommunikationssektor werden neue Berufe entstehen, z. B. Service-Provider bei der Digitalisierung, Anbieter von Internet-Dienstleistungen (wie E-Mail, Datenbanken, elektronische Zeitungen, Homebanking), Multimedia-Spezialisten, Netzwerkmanagement-Anbieter. Erste Anpassungen der Berufsausbildungsordnungen sind bereits erfolgt. So gibt es seit dem 1. August 1996 die neuen staatlich anerkannten Berufe „Film- und Videoeditor“, „Mediengestalter“ und „Werbe- und Medienvorlagehersteller“. Der private Rundfunk ist im analogen Bereich aufgrund der Kapazitätsengpässe in den Netzen und Übertragungswegen am Ende der Marktentwicklung angekommen. Mit der Einführung der digitalen Übertragungs- und Kompressionstechnik entwickeln sich zum einen neue Potentiale für sog. Free-TV-Anbieter, die heute über die analoge Technik noch nicht genügend Reichweite bekommen, zum andern wird es über neue digitale Programmpakete und über neue Finanzierungsformen wie Pay-per-View oder Pay-TV völlig neue Angebote geben, die wiederum veränderte Anforderungsprofile ihrer Mitarbeiter verlangen.

**Gesamter Dienste- und TV-Konsum
in deutschen Haushalten
in Millionen Stunden pro Jahr**

	1995	2004
TV	33 600	27 000
Pay-TV	280	9 000
Teleshopping, Video-on-Demand, Videospiele	0	4 000
Multimedia- Konferenzen	0,02	250
Gesamt	33 880	40 250

Quelle: BMBF, Multimedia: Chance und Herausforderung, 1995

Multimedia soll u. a. das Fernsehen individualisieren. Für Pay-TV-Programme, Pay-per-View-Sendungen und Near-Video-on-Demand, d. h. die Ausstrahlung desselben Films zeitversetzt über mehrere Kanäle, reicht jedoch die Digitalisierung der vorhandenen Kabelfernseh- und Satellitennetze, die eine Kapazität von 300 bis 500 Kanälen schaffen wird. Ob dafür genügend Angebote und Nachfrage entstehen, bleibt abzuwarten. Als das Kabelfernsehen eingeführt und Kapazität für 30 Kanäle geschaffen wurde, war bezweifelt worden, ob ein hinreichendes Angebot entsteht. Und es war erwartet worden, daß die privaten Sender überwiegend US-amerikanische Serien weiterverbreiten. Dies war zunächst auch der Fall, hat sich inzwischen jedoch deutlich verändert. Seit der ersten Zulassung privater Fernsehveranstalter im Jahre 1984 ist der Produktionswert des gesamten Fernseh- und Hörfunkbereichs von 6,4 auf 17,7 Milliarden DM gestiegen.

Private Anbieter wie öffentlich-rechtliche Anstalten vergaben 1993 Aufträge an Produktionsgesellschaften in Höhe von 2,37 Milliarden DM. Seitdem 1993 die Gewinnzone erreicht wurde, ändern sich die Werbe- und Produktionsmärkte. Heute besteht z. B. das Programm von RTL zu zwei Dritteln aus Eigen- oder Auftragsproduktionen. Die privaten Sender sind die Hauptauftraggeber der deutschen Produktionsgesellschaften (1993: 60 % bzw. 1,3 Milliarden DM).

Bis vor kurzem gab es in Deutschland nur einen Pay-TV-Kanal: Premiere. Die monatliche Abo-Gebühr von 40 DM führte 1993 zu einem Umsatz von 330 Millionen DM. Dieser stieg bis Anfang 1995 auf 410 Millionen. Zu diesem Zeitpunkt gab es 850 000 Abonnenten. Die Umsatzerwartungen der neuen Pay-TV-Anbieter stützen sich auf die Entwicklung in den USA, wo die Pay-TV-Umsätze von 149 Millionen \$ im Jahre 1988 auf 327 Millionen \$ im Jahre 1992 gestiegen sind und rund 20 Millionen Haushalte (26 %) abonniert haben.

Enormes Wachstumspotential besitzen *internetbezogene Dienste*. Gegenwärtig gibt es in Deutschland etwa zwei Millionen Online-Teilnehmer. Schätzungen (CompuServe Deutschland) gehen von 12 bis 14 Millionen Online-Teilnehmern in Deutschland innerhalb

von zwei bis vier Jahren aus. T-Online erwartet (für den eigenen Dienst) für das Jahr 2000 rund vier bis fünf Millionen Teilnehmer.

Deutschland weist im europäischen Vergleich noch Nachholbedarf bei Internet-Diensten auf.

Internet-Penetration in Europa

Land	Nutzer in % der Bevölkerung	Internet Hosts pro 1 000 PC
Finnland	11,2	149
Norwegen	7,7	111
Schweden	6,1	97
Schweiz	4,6	97
Niederlande	4,5	58
Großbritannien	2,5	36
Deutschland	2,2	36
Frankreich	1,0	20
Spanien	0,5	17
Italien	0,4	12

Quelle: Internet Society; ITU; Datamonitor; Booz, Allen & Hamilton/Stand 6/95

Für das Jahr 2000 werden weltweit 100 Millionen Internet Hosts (Anbieter-Rechner) prognostiziert, 5 % davon in Deutschland. Der Anteil der Geschäftskunden wird dabei rund 60 % betragen (Booz, Allen & Hamilton).

Internet- und Online-Dienste in Deutschland werden dem Arbeitsmarkt in jedem Fall hochwertige Arbeitsplätze hinzufügen – ein Potential, das allerdings bei Standortproblemen hohe Abwanderungsfähigkeit ins Ausland besitzt.

2.3.2 Probleme des Standorts Deutschland

Neben den bekannten allgemeinen Standortproblemen Deutschlands – z. B. Produktionskosten, Abgabenhöhe, Regulierungsdichte – zeigen sich spezifische Nachteile für den Aufbau des Medien- und Kommunikationsstandorts Deutschland:

Fehlende Marktpräsenz und Kompetenz: Wesentliche Hardware-Entwicklungen vollziehen sich in Fernost und den USA: PC und TV haben in Deutschland geringe Produktions-Wurzeln.

Globalisierung: Die Marktpotenz ausländischer Unternehmen macht sich nicht nur bemerkbar in Allianzen zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen, bei denen vielfach die deutschen Partner das Kapital und die ausländischen die Systemführerschaft stellen, sondern auch in der Möglichkeit, den deutschen Markt direkt, ohne Einschaltung lokaler Vermittler, zu adressieren.

Telekommunikations-Kosten: Bedingt durch die Monopolstellung der Deutschen Telekom konnten sie preisgünstige Netzangebote in Deutschland kaum entwickeln. Die zeitabhängigen Telekommunikations-

gebühren für das Internet liegen noch deutlich über denen in USA oder Großbritannien. Die zum 1. Januar 1996 eingeführten Gebührenerhöhungen im Ortsnetz haben die heimischen Standortnachteile für netzabhängige Mediendienste noch vergrößert.

Mit dem Telekommunikationsgesetz ist die Liberalisierung der Netze zum 1. August 1996 und der Wegfall des Sprachmonopols der Deutschen Telekom zum 1. Januar 1998 beschlossen. Von dem damit eingeleiteten Wettbewerb können wichtige Anreize zu einem raschen Ausbau der Netzkapazitäten und zu Preissenkungen ausgehen. Mittelfristig bleibt allerdings – gerade in den für das Internet strategisch wichtigen Ortsnetzen sowie bei der Frage der Netzzusammenschaltung – eine staatliche Regulierung notwendig, um Wettbewerbshindernisse abzubauen. Es wird darauf ankommen, daß Wettbewerber das Festnetz der Deutschen Telekom AG zu geeigneten

Preisen anmieten können und daß im Ortsnetz technisch leistungsfähige Alternativen im Funkbereich entstehen können, d. h. entsprechende Frequenzen zur Verfügung gestellt werden.

Erschließung des Multimedia-Anwendungspotentials: Während die technische Infrastruktur in Deutschland (gemessen z. B. an der Strecke der verlegten Glasfasern und der Zahl der ISDN-Anschlüsse) gut ist, fehlt es bislang an einer breitenwirksamen Erschließung der neuen Informations- und Kommunikationsdienste. Telearbeit, Verkehrstelematik, Telemedizin und Teleshopping sind in Deutschland vergleichsweise wenig verbreitet. Auch wird das Internet von kleinen und mittelständischen Unternehmen in Deutschland noch wenig genutzt. Es sind also erhebliche Anstrengungen notwendig, damit die neuen Dienste in Deutschland umfassend entwickelt und genutzt werden.

3 Regulierungsbedarf bei den neuen Diensten sowie bisherige Entwicklung und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs

3.1 Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb bei den neuen Diensten

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt sich die Meinungsfreiheit als eines der vornehmsten Menschenrechte dar. Sie ist untrennbar mit der Menschenwürde verbunden. Darüber hinaus ist sie für die Demokratie unerlässlich, in der sich die Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt zu vollziehen hat.

Im Hinblick auf den Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, konkrete Vorgaben zur Sicherung der Meinungsvielfalt zu schaffen. Der Grund hierfür lag einerseits in der besonderen Funktion des Rundfunks in Verbindung mit der Knappheit von Übertragungskapazitäten, andererseits in der passiven Rolle des Rezipienten dieses Mediums.

Wie bereits dargelegt, verändern sich die realen Verhältnisse bei den im Wettbewerb zum Hörfunk und Fernsehen stehenden Diensten umwälzend. Daraus ergibt sich eine neue Betrachtungsweise auch in rechtlicher Hinsicht.

3.2 Erschwinglicher Zugang zu Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen

Die Nutzung der neuen Tele- oder Mediendienste erfordert in der Regel einen Zugang zu einem Telekommunikationsnetz und zum Internet oder einem Online-Dienst. Zusätzlich sind nach jetzigem technischem Stand ein PC mit Modem oder ISDN-Karte er-

forderlich. An Zugangsmöglichkeiten zum Internet für den Fernseher über eine Set-top-box wird intensiv gearbeitet.

Ein Erfolg dieser Anstrengungen wird den Zeitpunkt näherbringen, an dem der Zugang zum Internet ebenso verbreitet sein wird wie Telefon und Fernsehen. Solange dies nicht der Fall ist, bleibt es eine öffentliche Aufgabe, den allgemeinen Zugang zu den Informationen des Internets zu fördern.

Der in den USA 1996 verabschiedete Telecommunications Act enthält deshalb Maßnahmen, um Schulen und Bibliotheken als öffentliche Zugangsorte besonders zu fördern. Dazu müssen Netzbetreiber den Schulen, anderen Bildungseinrichtungen und Bibliotheken Rabatte einräumen. Zusätzlich kann die amerikanische Regulierungsbehörde weitere Dienstleistungen für Schulen, Bibliotheken und Einrichtungen des Gesundheitswesens in die Fördermechanismen einbeziehen.

Deutschland als Produktionsstandort muß insbesondere vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung aktiv werden. Wenn multimediale Dienstleistungen und Produkte in Deutschland hergestellt werden sollen, müssen hier entsprechend befähigte Arbeitskräfte ausgebildet werden. Die Sicherung eines Zugangs für Schulen und andere Bildungseinrichtungen ist daher gesellschafts- und wirtschaftspolitisch geboten. Dem tragen auch die Feststellungen und Empfehlungen des Technologierates zur Informationsgesellschaft von Dezember 1995 zum Bildungswesen Rechnung.

Der Staat befindet sich hier in einer zweifachen Verpflichtung: als Abnehmer bei der Förderung des Zu-

gangs zu Informationsleistungen und als Regulierungsinstanz.

Die Förderung von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen verursacht Kosten, die vom öffentlichen Haushalt zu tragen sind. Dabei stellen die Netzanschlüsse und die reine Datenübertragung den geringsten Kostenfaktor dar. Größere Investitionen und laufende Kosten erfordern die Informationsinhalte (Daten- und Bildbanken, Filme, Programme), die Hard- und Software sowie die Prozeduren zur Nutzung der Informationen. Es wird Aufgabe der Sachaufwandsträger, also vor allem der Länder und Kommunen sein, die Ausstattung mit den neuen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten rasch voranzutreiben. Besonders wichtig ist die Entwicklung geeigneter Curricula.

Im engeren Bereich der Telekommunikation darf nach der bestehenden Rechtslage die Regulierungsbehörde weder bestimmte Leistungen für spezielle Teilnehmerkreise vorgeben noch Rabatte erzwingen. Rabatte stellen ein sensibles Regulierungsproblem dar. Die marktbeherrschenden (früher monopolistischen) Netzbetreiber bieten erfahrungsgemäß ihren Großkunden Tarifiermäßigungen an, um sie nicht an konkurrierende (neue) Netzbetreiber zu verlieren. Die dadurch ausfallenden Deckungsbeiträge werden – soweit die Regulierungsbehörde dies nicht verhindert – den Kleinkunden angelastet. Es besteht also die Gefahr, daß eine umfassende Rabattgewährung an Schulen, Krankenhäuser, Behörden und Verkehrsträger auf die breite Bevölkerung abgewälzt wird. Soweit wettbewerbskonform, sind Rabatte für gemeinnützige Zwecke auf Antrag des Netzbetreibers aber genehmigungsfähig.

3.3 Rundfunk und neue Dienste: Aufgaben von Rundfunk und neuen Diensten im Hinblick auf Meinungsvielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerb

Mit dem Ausbau der Kommunikationstechnologien geht ein wachsendes Angebot neuer Dienste einher. Überlegungen zum geeigneten rechtlichen Rahmen werfen zunächst die Frage der Abgrenzung zum Rundfunk auf.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Rundfunkbegriff dynamisch verstanden und ihn für technische Innovationen geöffnet.

Im Vordergrund seiner Rechtssprechung steht dabei zunächst das massenkommunikative Element.

Dies führt zu der Notwendigkeit einer besonderen Ausgestaltung des Rundfunkwesens im Interesse der Meinungs- und Willensbildung des einzelnen und der Gesellschaft.

Nach der Rechtsprechung des Gerichts setzt der Rundfunkbegriff Sendungen an die Allgemeinheit voraus. Dies verlangt, daß der Kommunikator für eine unbestimmte Anzahl von Rezipienten einen bestimmten Inhalt selektiert.

Weiterhin liegt Rundfunk nur dann vor, wenn es sich um eine „Darbietung“ handelt, worunter ein publizistisch relevanter Inhalt verstanden wird.

Schließlich kommt es beim Rundfunk auf eine immaterielle Verbreitung im Sinne eines „Rundumfunken“ an, die dadurch charakterisiert wird, daß der Rezipient auf ein Ein- und Ausschalten beschränkt ist.

Diese drei Kriterien hat das Bundesverfassungsgericht unabhängig von innovativen Neuerungen auf dem Gebiet des Rundfunks als grundlegende Voraussetzungen des massenkommunikativen Gepräges dieses Mediums angesehen. Von daher sind die genannten Dienste wie folgt zu beurteilen:

3.3.1 Beschreibung und Wertung der neuen Dienste

Allgemeine Online-Dienste

Online-Angebote (z. B. Datendienste, elektronische Post, elektronische Verkaufskataloge, Teleshopping, elektronische Buchungsdienste, Telespiele)

Bei den Online-Angeboten fehlt das Merkmal der Allgemeinheit, da nicht der Kommunikator, sondern der Teilnehmer über den Inhalt bestimmt. Daneben fehlt es an ihrer publizistischen Relevanz für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung. Auch das Kriterium der Verbreitung liegt nicht vor, da der Teilnehmer sich nicht auf das bloße Auswählen beschränkt, sondern selbst den Inhalt vorgibt und damit zum Kommunikator wird.

Elektronische Dienstleistungen (z. B. Fernsteuern, -messen, -überwachen, Telearbeit, Telemedizin, Videokonferenzen, elektronisches Lotto/Toto, Telelearning)

Diese Dienste richten sich nicht an die Allgemeinheit, da die Inhalte nicht von dem Kommunikator selektiert und vorgehalten werden, sondern der Teilnehmer darauf Einfluß nimmt. Darüber hinaus mangelt es regelmäßig auch an der publizistischen Relevanz. Schließlich fehlt es an der Verbreitung, da der Rezipient nicht auf die passive Rolle des Ein- und Ausschaltens beschränkt ist, sondern selbst aktiv werden muß.

Teleshopping

Teleshopping als reine Verkaufsveranstaltung erfüllt zwar das Merkmal der Allgemeinheit, soweit der Anbieter die Reihenfolge seiner Offerten vorbestimmt. Hingegen handelt es sich bei reinen Waren- oder Dienstleistungspräsentationen nicht um Darbietungen, da sie nicht für die öffentliche Meinungsbildung bestimmt und geeignet sind. Letztlich fehlt es auch an einer Verbreitung, da der Rezipient selbst aktiv werden und Waren bzw. Dienstleistungen auswählen soll. Dies wird jedenfalls dann offensichtlich, wenn der Bestellvorgang über dasselbe Medium abgewickelt wird.

On-Demand-Dienste (Music-, Video-on-Demand)

Unter On-Demand-Diensten werden Abrufdienste verstanden, bei denen nicht der Kommunikator selektiert, sondern der Teilnehmer einzelne Beiträge

auswählt. Von daher liegt das Merkmal der Allgemeinheit nicht vor. Die publizistische Relevanz kann vorliegen, wenn es sich um die auch sonst im Rundfunk üblichen Sendebeiträge handelt. Dagegen mangelt es einer „Verbreitung“, da der Rezipient selbst wie beim Kauf von Kassetten und Compact-Discs den gewünschten Inhalt selektiert.

Electronic Publishing

So erfüllen z. B. elektronische Zeitungen und Zeitschriften nur dann das Merkmal der Allgemeinheit, wenn ihr Inhalt in einer geordneten Abfolge der Beiträge angeboten und nicht der Rezipient selektieren kann. Die publizistische Relevanz ist ebenso wie bei herkömmlichen Zeitungen und Zeitschriften gegeben, die hier nur in nicht materialisierter Form angeboten werden. Hingegen fehlt es an einer rundfunkmäßigen Verbreitung, da der Rezipient nicht auf ein bloßes Ein- und Ausschalten beschränkt ist, sondern selbst einzelne Beiträge auswählt.

3.3.2 Vorschlag zur Abgrenzung des Rundfunkbegriffs

Aus dem vorherigen ergibt sich zusammenfassend folgende Abgrenzung:

- Radio- und Fernsehvoll- sowie publizistisch relevante Spartenprogramme unterfallen der Regulierung durch das Rundfunkrecht. Es ist dabei unerheblich, ob es sich bei den Veranstaltungen um sogenannte Free- oder Pay-TV-Programme handelt.
- Nicht Rundfunk – also nur der allgemeinen Gesetzgebung unterworfen, wie etwa Jugend- oder Datenschutz – sind sämtliche Online-Angebote, wie etwa Datendienste, elektronische Post, elektronische Verkaufskataloge, Telebanking, elektronische Buchungsdienste, Telespiele und alle Serviceangebote auf dem Gebiete der Information, Bildung und Unterhaltung.
- Nicht Rundfunk sind weiterhin elektronische Dienstleistungen, wie Fernsteuern, Messen, Überwachen, Telearbeit, Telemedizin, Videokonferenzen, elektronisches Lotto/Toto, Telelearning.
- Nicht Rundfunk sind schließlich Teleshopping, On-Demand-Dienste (einschließlich Video-on-Demand) und Electronic Publishing.

3.4 Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts

Investitionen sind in aller Regel riskant. Für Investitionen in Multimediadienste gilt dies in besonderem Maße. Nicht nur die marktmäßige Akzeptanz seitens der Nachfrager ist erst noch zu erreichen, auch die bewußtseinsmäßige Akzeptanz innerhalb der Gesellschaft. Das Konkurrenzpotential, welches denkbare Pioniergewinne schmälern kann, ist groß. Dies trifft namentlich für Konkurrenz aus dem Ausland zu. Die technische Entwicklung verläuft stürmisch. Zahlreiche Planungen müssen von daher auf einer wenig gesicherten Grundlage erfolgen. Der finanzielle Auf-

wand, um ein erforderliches Minimum an Marktdurchdringung zu erzielen, pflegt beträchtlich zu sein.

Das mindeste, was man unter solchen Umständen sollte erwarten dürfen, ist, daß sich nicht auch noch gravierende Risiken aus Unklarheiten in den rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben. Wenn schon keine Konstanz der Wirtschaftsdaten erreichbar sein mag, so sollte eine Konstanz der Rechtsdaten gewährleistet sein. Hier gibt es Verzögerungen. Bund und Länder bemühen sich, einen ins Grundsätzliche reichenden Streit, wer auf dem Felde der Multimediadienste die Gesetzgebungszuständigkeit hat, beizulegen. Hinter dieser Kontroverse verbergen sich Unterschiede im ordnungspolitischen Ansatz: Sollte ein Rechtsrahmen für Multimedia sich an den Leitideen Gewerbefreiheit und Wettbewerb orientieren oder sollte er sich in den Sonderbereich Rundfunk einfügen? Mit letzterem verbindet sich, jedenfalls im Ausgangspunkt, die Vorstellung eines hochregulierten Sektors, der aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter einer Art staatlicher Verantwortung gehalten wird.

3.5 Konkreter Regelungsbedarf zur Förderung des Angebots von Multimedia-Diensten

Wer die Entwicklung der neuen Dienste fördern und damit Chancen für neue Arbeitsplätze eröffnen will, muß den rechtlichen Rahmen rasch den veränderten Verhältnissen anpassen. Dies gilt bezüglich der Regelungsdichte und der Beseitigung von Rechtsunsicherheiten.

Zum einen muß klargestellt werden, daß Online-Dienste und andere Dienste im Rahmen der allgemeinen Gesetze keinerlei Zulassungs- und Anmeldepflichten unterworfen werden. Es muß der Grundsatz der Zulassungsfreiheit gelten. Zum anderen sind Rechtsunsicherheiten bezüglich des Jugend- und Verbraucherschutzes, des Datenschutzes, der Datensicherheit und des Urheberrechts möglichst schnell abzubauen.

3.6 Grenzen der nationalen Regulierbarkeit

Das Internet kann grundsätzlich von keiner Instanz gesteuert werden. Es gibt auch keine Instanz, die die Verantwortung in technischer, organisatorischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht übernehmen kann.

Prinzipiell kann jedermann beliebige Inhalte anbieten und verbreiten. Grundsätzlich hat auch jeder zu allen Angeboten Zugang. Dies gilt weltweit. Damit können Angebote, die nach der Gesetzgebung des Empfängerstaates nicht zulässig sind, von anderen Orten im Ausland aus ungehindert angeboten werden, selbst wenn sie auch dort unzulässig sind. Abhilfe ist notwendig, aber schwierig. Noch schwieriger wird die Situation, wenn die hier unzulässigen Ange-

bote im Absendestaat keinerlei rechtlichen Beschränkungen unterworfen sind.

Eine inhaltliche Kontrolle des Netzes ist aufgrund der technischen Gegebenheiten praktisch unmöglich. Der nach heutigen Rechtsvorschriften praktizierte Zugriff der deutschen Justiz auf Provider, die Zugang zum Internet und damit unbeabsichtigt aber zwangsläufig auch zu gesetzeswidrigen Inhalten verschaffen, muß deshalb technisch ins Leere gehen. Der Provider besitzt weder die Übersicht, geschweige denn eine Kontrollmöglichkeit über das unübersehbare Angebot und kann daher für die Inhalte nicht verantwortlich gemacht werden.

Eine Identifizierung des Inhalteanbieters (Content-provider) über den Server^{*)}, der vom Contentprovider benutzt wird, ist generell dann unmöglich, wenn der Anbieter anonym bleiben will. Deshalb ist es bereits innerhalb Deutschlands nicht immer möglich, die Urheberschaft nachzuweisen. In Staaten, in denen die Gesetzgebung die Anonymisierung toleriert oder unterstützt, ist es erst recht unmöglich, den Ur-

^{*)} Computer, der Inhalte für den Zugriff im Netz speichert.

heber festzustellen. Sehr kleine Staaten könnten unerlaubte anonyme Angebote möglicherweise als willkommene Einnahmequelle sehen. Sie müßten dazu nicht notwendigerweise über eigene Netze verfügen.

Die Möglichkeit des Zugriffs der deutschen Justiz auf einen identifizierten Anbieter im Ausland ist abhängig von internationalen Regelungen und der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Behörden. Ein unterschiedliches Rechtsverständnis und die darauf gründende Gesetzgebung der Staaten erschweren weltweit einheitliche Vereinbarungen, welche eine Bekämpfung von jugendgefährdenden und strafbaren Inhalten ermöglichen. Deshalb müssen die Anstrengungen, auf internationaler Ebene den Jugendschutz und das Strafrecht im Netz zu harmonisieren, in verstärktem Maße fortgeführt werden. Vorzeitige Abhilfe im Jugendschutz könnte über weltweit vereinbarte fälschungssichere Gütesiegel möglich werden.

Die Enquete-Kommission wird sich mit diesen Themen vertieft noch zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit Urheberrecht, dem Datenschutz und anderen Rechtsbereichen befassen.

4 Zukunft des Dualen Rundfunksystems

Seit einigen Jahren läßt sich neben einer Programm-erweiterung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine erhebliche Vermehrung privater Rundfunkangebote feststellen, wobei die immer enger definierten Zielgruppen neuer Sender auffallen. Diese Tendenz wird durch die technische Entwicklung beschleunigt, die in der Datenkompression, der Digitalisierung im Bereich der Satelliten und der Kabelverbreitung zu verzeichnen sind. Es stellt sich die Frage, ob die Ausweitung privater Programme nicht auch Einfluß auf die Stellung dieser Säule des dualen Rundfunksystems hat. Dabei ist vor allem die Problematik bedeutsam, ob öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk zunehmend als gleichberechtigt anzusehen sind, was auch konkrete rechtliche Folgen mit sich brächte.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient der Rundfunk der Meinungs- und Willensbildungsfreiheit des einzelnen und der Gesellschaft. Wegen ihrer insoweit konstitutiven Rolle kommt der Rundfunkfreiheit eine besondere funktionale Bedeutung zu. Sie verpflichtet den Gesetzgeber zur Ausgestaltung einer Medienordnung, in der der Rundfunk seine öffentliche Aufgabe erbringt, die in der Errichtung eines allgemeinen Meinungsmarktes liegt. Notwendiger Bestandteil ist die Erfüllung der Grundversorgung.

Grundversorgung bedeutet, daß die betreffenden Programme von jedermann sendetechnisch empfangen werden können, daß sie weiterhin die weltanschauliche Vielfalt in der Gesellschaft reflektieren und daß schließlich in ihren unterschiedlichen Spar-

ten auch eine gegenständliche Vielfalt zum Ausdruck kommt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Grundversorgung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugewiesen. Ihre Erfüllung sichert seinen Bestand und garantiert seine zukünftige Entwicklung. Deshalb gefährdet er durch Ausweitung seiner Tätigkeit über die Grundversorgung hinaus seine Grundlagen. Geringere Anforderungen hat das Gericht an die Veranstaltung privaten Rundfunks in Form eines „Grundstandards“ festgelegt.

Weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk Grundversorgung leistet, kommt ihm eine spezifische Legitimation zu. Diesen Vorrang hat das Gericht jedoch situationsbezogen angesehen. Nur solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk als einziger die Grundversorgung leisten kann, kommt ihm solche Privilegierung zu. Andererseits hat das Gericht ausdrücklich die Optimierung des Grundstandards in Richtung auf ein größeres Maß an Vielfalt als verfassungsrechtlich wünschenswert erachtet. Der Status quo zwischen den beiden Teilen des dualen Systems ist damit nicht festgeschrieben, sondern vielmehr die Konvergenz angelegt. Die situative Betrachtung des Bundesverfassungsgerichts erlaubt deswegen die Frage, ob es Anzeichen dafür gibt, daß auch der private Rundfunk neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Lage ist, Grundversorgung zu leisten, und welche Konsequenzen sich hiermit verbinden.

Vor dem Hintergrund des Kriteriums der technischen Erreichbarkeit für alle ist festzustellen, daß die Empfangsdichte für private Rundfunkprogramme in den letzten Jahren enorm gestiegen ist. Ausschlaggebend hierfür waren einmal die zunehmende Verkabelung und auch die Möglichkeit des Satelliten-Einzel- oder -Gemeinschaftsempfangs. Hinzu kommt eine Entlastung der Übertragungswege durch die Digitalisierung. Es ist abzusehen, daß die Versorgung mit privatem Rundfunk im gleichen Umfange sichergestellt ist wie mit öffentlich-rechtlichen Angeboten.

Das zweite Kriterium, die Vermittlung weltanschaulicher Vielfalt in den Programmen, wird von den privaten Veranstaltern insoweit erfüllt, als diese die weltanschauliche Neutralität widerspiegeln.

Dies liegt einerseits an den Vorgaben in Rundfunkgesetzen, vor allem ergibt sich dies aber aus dem eigenen Interesse der Veranstalter, denn nur so lassen sich eine möglichst hohe Einschaltquote und damit einhergehende größere Werbeeinnahmen erzielen.

Weltanschauliche Vielfalt verlangt aber auch, daß ein angemessenes Angebot entsprechender Sendungen bereitgestellt wird. Nur so kann es gelingen, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Vielfalt in möglichster Breite abzubilden.

Auch die Häufigkeit weltanschaulich geprägter Sendungen hat sich im privaten Rundfunk verbreitert. Nach publizistikwissenschaftlichen Untersuchungen ist der Anteil der thematisch unter der Rubrik „Nachrichten und Meinungen“ erfaßten Beiträge im Laufe der Jahre erheblich gestiegen.

Dem kann nicht entgegen gehalten werden, daß weltanschaulich geprägte Sendungen im privaten Rundfunk in einem anderen Format dargeboten werden als dies bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten üblich ist. Vor allem das größere Gewicht auf die Publikumsnähe, das oft ein unterhaltendes Moment in sich birgt, widerspricht dem nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der weltanschaulichen Vielfalt keineswegs ein besonderes Angebotsniveau verlangt. Erwartet wird vielmehr ein „Mindestmaß an Ausgewogenheit“. Demgemäß kommt eine ohnehin unmöglich zu messende Programmqualität nicht in Frage.

Schließlich setzt die Grundversorgung die Diversifizierung der gegenständlichen Programminhalte, also die Spartenvielfalt voraus. Diese war im privaten Rundfunk finanzierungsbedingt durch eine Tendenz zur Massenattraktivität gekennzeichnet. Zwischenzeitlich zeigt sich hier jedoch auch insoweit ein Wandel.

Hierfür spricht vor allem, daß die Zahl massenorientierter Programme schon aus Gründen ihrer Finanzierbarkeit durch Werbung beschränkt bleiben muß. Deswegen hat es schon in jüngerer Vergangenheit eine Reihe von Neugründungen von Spartenprogrammen gegeben. Gerade vor dem Hintergrund vermehrter Übertragungswege werden zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, die gerade der Ausstrahlung von „special-interest“-Programmen zugute kommen, die von einer größeren Zielgruppenorientierung ge-

prägt sind. Beschleunigt wird diese Entwicklung durch die nunmehr eingeführte Veranstaltung von Pay-TV-Programmen, die gerade für bestimmte Teilnehmer gedacht sind.

Damit nähert sich aber das System des privaten Rundfunks demjenigen der Presse. Gerade im Bereich der überregionalen Zeitungen und Zeitschriften ergibt sich ein sehr heterogenes Bild, das Medien beinhaltet, die sich an eine größere Allgemeinheit richten, aber auch solche, die speziellen Interessen vorbehalten sind. Sie alle leisten den Beitrag der Printmedien zum allgemeinen Meinungsmarkt. Von daher zeigt der Vergleich zwischen privatem Rundfunk und der Presse Strukturübereinstimmungen, die es angezeigt sein lassen, auch den privaten Veranstaltern die vollen Rechte aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit zukommen zu lassen.

Schließlich kann die Sicherung der Grundversorgung nicht nur unter dem Aspekt gesehen werden, wie sich der private Rundfunk auf dieses Ziel zubewegt. Vielmehr müssen auch die Entwicklungen bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten berücksichtigt werden, vor allem deren Tendenz, ihre Massenattraktivität zu steigern. Als Beispiele seien nur die Harmonisierung der Vorabendprogramme durch Serien genannt, um das Programmumfeld für Werbung besser zu bestellen oder die Verlagerung landesbezogener Sendungen in die dritten Programme und ihr Ersatz durch Serien. Zwar sind Änderungen hinzunehmen, da die Grundversorgung nicht statisch, sondern dynamisch zu sehen ist. Die Entwicklungen lassen jedoch erkennen, daß sich beide Systeme der Rundfunkordnung angleichen, in dem sich die Programmunterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk immer mehr nivellieren. Unter der Prämisse, daß auch ein zunehmend massenattraktiver öffentlich-rechtlicher Rundfunk seine Funktion der Grundversorgung noch erfüllt, kann dann aber einem ähnlich agierenden privaten Veranstalter seine Entwicklung dorthin nicht abgesprochen werden.

Von daher ist das Sächsische Privatrundfunkgesetz folgerichtig, wonach private Veranstalter an der Grundversorgung partizipieren.

Unter der Annahme, daß künftig auch der private Rundfunk den Anforderungen der Grundversorgung genügt, ergeben sich erhebliche Folgen für das Medium insgesamt: Zunächst wäre zu folgern: Beide Teile des dualen Systems sind gleichberechtigt. Die von dem Bundesverfassungsgericht angenommene Akzessorietät des privaten Rundfunks gegenüber den öffentlich-rechtlichen Anstalten entfielen.

Da die Erfüllung der Grundversorgung zu einer besonderen verfassungsrechtlichen Absicherung führt, würde dies auch für den privaten Rundfunk Konsequenzen haben. Diese beträfen zum einen seinen verfassungsrechtlichen Status. Es wäre zu fragen, ob in einer solchen Situation private Rundfunkveranstalter nicht ein Individualrecht auf Rundfunkfreiheit besäßen und damit auch Zulassungsfreiheit besteht. Damit wäre aber eine Frage positiv beantwortet, die bisher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch ausdrücklich als offen angesehen wird.

Die Frage nach dem Individualrecht interessiert nicht nur vom Grundsätzlichen her. Sie ist auch praktisch virulent, weil bisher die Zulassung in der Verantwortung des Gesetzgebers sowie der Landesmedienanstalten steht und somit ein wesentlicher Aspekt individueller Rundfunkfreiheit unverwirklicht bleibt.

Darüber hinaus wird die Erfüllung der Grundversorgung an einer Reihe von Privilegien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erkennbar, so daß sich die Frage stellt, in welcher Weise sich die Position des privaten Rundfunks zu verbessern hat, wenn dieser ebenfalls die Aufgabe, die Grundversorgung zu leisten, erfüllt.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat als Träger der Grundversorgung vor allem das Privileg, Gebühren für den Empfang seiner Programme einzuziehen. Eine Übertragung dieses Rechtes auf den privaten Rundfunk ist undenkbar, da sein Wesen gerade durch die privatwirtschaftliche und privatrechtliche Tätigkeit geprägt ist. Wenn privater Rundfunk aber Grundversorgung leistet, stellt sich die Frage, ob er insoweit nicht auch wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Verbesserung seiner finanziellen Absicherung erhalten muß. Die adäquate Form wäre es, den privaten Veranstaltern die Möglichkeit der Werbung alleine zuzuweisen. Damit wären sie in der Lage, der Vielfalt auf dem Informations- und Meinungsmarkt noch effektiver zu dienen. Hinzu käme, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei einer ausschließlichen Alimentation durch Gebühren den klassischen Programmauftrag besser erfüllen könnte, aus dem er die Rechtfertigung für seine Existenz bezieht.

Weitere Folge der verfassungsrechtlichen Absicherung und damit Gleichberechtigung des privaten Rundfunks bei der Erfüllung der Grundversorgung müßte auch eine Gleichbehandlung bei den Übertragungswegen sein. Der Vorrang der Anstalten für ihre Grundversorgungsprogramme bei der Zuweisung terrestrischer Frequenzen wie auch die Belegung von Kabelkanälen würde entfallen.

Schließlich wäre es für den Fall einer Grundversorgung durch private Rundfunkveranstalter vollends undenkbar, diese weiterhin mit spezifischen Abgaben zu belasten. Diese in einigen Landesmedienangelegenheiten zur Alimentation der Aufsichtsbehörden oder zur Unterstützung verschiedener kultureller Ziele festgelegte Pflicht verstößt schon jetzt gegen das Recht, denn es handelt sich um eine unzulässige Sonderabgabe. Wenn der private Rundfunk jedoch Grundversorgungsträger wäre, bestünde hierfür erst recht keine Grundlage. Vielmehr widerspräche die Abgabepflicht der Gleichwertigkeit der beiden Teile des dualen Systems. Es kann nicht angehen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Zwangsgebühren genährt, hingegen die privaten Veranstalter durch Zwangsabgaben ihre Erlöse vermindert bekommen.

Zusammenfassend ist festzustellen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet die Grundversorgung und soll sie zukünftig leisten. Gleichzeitig ist der private Rundfunk immer mehr in der Lage, einen eigenständigen und gleichberechtigten Beitrag hierzu im Interesse der Optimierung des allgemeinen Meinungsmarktes zu leisten. Da die privilegierte Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur situationsbezogen zu verstehen ist, gibt es Anlaß, aufgrund der geschilderten Entwicklung zu einer Änderung der Rundfunkstruktur zu kommen. Vor dem Hintergrund der privatautonomen Tätigkeit privater Veranstalter ist es damit aber angezeigt, die individuelle Rundfunkfreiheit zu verwirklichen, die zuvörderst in der Freiheit auf Zulassung besteht. Darüber hinaus kann das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nicht mehr durch Akzessorietät, sondern nur noch durch Parität gekennzeichnet sein. Dadurch würde der allgemeine Meinungsmarkt effektuiert und der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks, die im Dienst an der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung liegt, entsprochen.

5 Medienkonzentration

5.1 Zu den Rechtsgrundlagen

Konzentrationsvorgänge im Medienbereich unterliegen zunächst einer Kontrolle nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht. Dies ist in Deutschland das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Schutzobjekt ist der wirtschaftliche Wettbewerb. Für Unternehmenszusammenschlüsse ist materielles Eingriffskriterium das Entstehen oder die Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung. Die Anwendungspraxis hat einen Schwerpunkt bei den Printmedien. Dies erklärt sich daraus, daß auf den lokalen Anzeigen- und Lesermärkten nahezu durchgängig Monopolstrukturen vorherrschen (sog. Einzeitungskreise). Daneben greift seit 1990 für grenzüberschrei-

tende Großfusionen das europäische Fusionskontrollrecht mit ausschließlicher Zuständigkeit der Brüsseler Kommission ein. Es orientiert sich an ähnlichen Kriterien wie das deutsche GWB. Drei der bislang von der Kommission ausgesprochenen Untersagungen betrafen Medienfälle (Nordic Satellite Distribution – RTL/Veronica/Endemol – Media Service Gesellschaft).

Zur allgemeinen wettbewerblichen Kontrolle tritt im Rundfunkbereich eine spezifisch medienrechtliche Konzentrationskontrolle seitens der Bundesländer, bislang gestützt auf § 21 Rundfunkstaatsvertrag von 1991. Diese Regelung hat sich unbestritten nicht bewährt: Sie wirkte als gravierendes Investitionshemmnis für die betroffenen Unternehmen, trieb diese von

Gesetzes wegen in wettbewerblich unerwünschte Kooperationsformen und blieb kontrollrechtlich ohne jede Wirkung. Mittlerweile haben sich die Ministerpräsidenten der Bundesländer auf eine vollständige Neuordnung dieser Materie im Wege eines dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrages verständigt. Nach Ratifizierung durch die Länderparlamente soll der Staatsvertrag am 1. Januar 1997 in Kraft treten.

5.2 Ziele einer rundfunkspezifischen Konzentrationskontrolle

Die Sinnfälligkeit einer rundfunkspezifischen Konzentrationskontrolle stand von Anfang an im Zwielicht. Im Zuge der in den vorangegangenen Abschnitten geschilderten Entwicklung der Informationsangebote haben diese Zweifel sich weiter verstärkt.

Als primäres Ziel wird in der Regel in Anlehnung an die Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung von Meinungsvielfalt genannt. §§ 25 ff. des erwähnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages nehmen solchen Schutzzweck in zahlreichen Formulierungen auf. Nicht erwogen wird, ob

- eine Konzeption von Vielfalt und Meinungsabwägung nicht von einer tendenziellen Geschlossenheit von Meinungen ausgeht und damit in Widerspruch tritt zum Leitbild einer offenen Gesellschaft,
- die Prüfung der Vielfalt nicht auf die Inhalte von Meinungen bezogen werden muß und damit in Nähe einer Zensur gerät, die verfassungsrechtlich „nicht stattfindet“ (Artikel 5 Abs. 1 S. 3 GG),
- sein Vorhalten solcher Regulierung nicht letztlich, gemessen an den eigenen Zielvorstellungen, kontraproduktiv wirkt (Gefahr übermäßigen Einflusses einzelner Gruppen auf den Rundfunk),
- im Zuge einer technisch möglichen Entwicklung hin zu einer Art „elektronischen Kiosk“ eine unterschiedliche Behandlung der elektronischen Medien im Vergleich zu den Printmedien hier noch zu rechtfertigen ist.

Ähnlich bemüht wirken schon sehr viel bescheidene Konzepte, es gelte einer überraschenden und gezielten Beeinflussung vor Wahlen oder Abstimmungen mittels geballter Medienmacht vorzubeugen. Solche Versuche einer Manipulation bleiben nicht unbemerkt, mindestens der davon betroffene politische Gegner erkennt sie sofort und kann seine Gegenposition zu Gehör bringen.

Ohne Überzeugungskraft sind Vorstellungen, eine Konzentrationskontrolle für den Rundfunk mit einem spezifischen Auftrag desselben zu rechtfertigen: Es gelte insbesondere kulturelle Strömungen in voller Breite und Qualität zur Geltung zu bringen, es gelte innerhalb der politischen Öffentlichkeit die Diskussionsthemen zu bestimmen (Agenda-setting), das Medium diene als Identitätsstiftende, gesellschaftsprägende Instanz (Sozialisationsfunktion). Wettbewerb „boulevardisiere“ namentlich das Fernsehen. Solche

Vorstellungen in der Nachbarschaft elitärer Anmaßung machen in letzter Analyse aus dem Rundfunk eine Art Volkshochschule, die man überdies an eine mehr oder minder geschlossene Gruppe von Journalisten ausliefert. Dies trifft die Idee einer freien Gesellschaft in ihrer Wurzel. Solche Konzepte zwingen dieses Land auf einen Sonderweg, der schon aus Gründen des europäischen Gemeinschaftsrechts nicht durchzuhalten wäre. Es sind dies Konzepte von vorgestern, nicht von heute und morgen. Was einzelne Orientierung der Programme am sogenannten Massengeschmack nennen mögen, ist im übrigen eine Folge der gegenwärtigen Finanzierungsformen: Ein Gebührenzahler hat keinen Einfluß auf das Programm. Verzichtet er auf Zahlung, verliert er die Zugangsberechtigung zum System insgesamt. Ein werbefinanziertes Programm kann Empfänger nicht von der Nutzung ausschließen. Es wendet sich notwendig an ein anonymes, nicht aufteilbares Publikum. Die mittlerweile mögliche Individualisierung des Programms (Pay-per-View u. ä.) vermag hier einen grundlegenden Wandel zu bringen: Jeder mag Gegenstände der „Hochkultur“ beziehen, soweit er bereit ist, dafür einen Anbieter zu vergüten. Sollten bestimmte Programme nicht auf hinreichende Zahlungsbereitschaft stoßen (Minderheitenprogramme, Experimentierfilme u. ä.), mag man solche Güter aufgrund politischen Werturteils als erwünscht (meritorisch) definieren und außerhalb eines Marktmechanismus vorhalten. Gerade und letztlich nur bei einem Angebot solcher Güter findet der überkommene öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Rechtfertigung. Konsequenz wäre dann seine Finanzierung ausschließlich über Gebühren.

Im Ergebnis läuft diese Durchsicht der traditionellen Rechtfertigungsgründe für eine medien spezifische Konzentrationskontrolle darauf hinaus, daß man sie stärker an die allgemeine Konzentrationskontrolle heranführen, sie auf Dauer in diese überführen sollte. Ein Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs gewährleistet am ehesten eine Chance zu Ergebnissen, wie man sie unscharf mit publizistischem Wettbewerb umschreibt. Funktionsfähigkeit von Wettbewerb, Offenhaltung der Märkte ist das Entscheidende. Historische Argumente für sogenanntes Marktversagen wie Frequenzmangel, übermäßiger Finanzbedarf u. ä., wenn sie denn jemals zutreffend waren, sind im Zuge der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung obsolet geworden. Die Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der Vergangenheit eher von Mißtrauen gegenüber Markt und Wettbewerb gekennzeichnet, steht solcher Neuorientierung, wie schon oben unter 1.3 betont, nicht abschließend entgegen. Sie war ausgerichtet auf überkommene Verhältnisse. Mittlerweile zeichnet sich eine dramatische, mindestens substantielle Veränderung ab.

5.3 Instrumente der Kontrolle

Vor diesem Hintergrund lassen sich gegen eine Konzentrationskontrolle, wie sie im neuen Rundfunkstaatsvertrag der Länder beabsichtigt ist, Bedenken formulieren. Gewiß ist sie ein Fortschritt gegenüber

dem verfehlten bisherigen § 21 Rundfunkstaatsvertrag. Beifallswert ist auch die Verwendung eines Zuschauermarktanteilsmodells im Unterschied zu einem Werbemarktanteilsmodell. Bei letzterem würde das zukunftssträchtige Entgeltfernsehen überhaupt nicht in die Berechnung eingehen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur mit seinen abnehmenden Werbeerträgen. Mancher mag in den eher unbestimmten Rechtsfolgen, die sich an das Erreichen einer 30%-Marktanteilsschwelle knüpfen, einen Vorzug sehen. Immerhin wird dadurch eine gewisse Flexibilität gewährleistet. Nicht ausgeschlossen ist, daß das gesamte Regelungswerk in der Praxis nur eine beschränkte Wirkung entfalten wird. Vom hier eingenommenen Standpunkt aus wäre dies das schlechteste Ergebnis nicht. Daneben bleiben Zweifel, ob die beabsichtigte Regelung den rechtsstaatlichen Anforderungen voll entspricht, welche das Grundgesetz bei Maßnahmen der Eingriffsverwaltung fordert:

- Der Zusammenhang zwischen einem „Markt“-Anteil von 30% und einem Kriterium vorherrschender Meinungsmacht ist so gedehnt, daß sich die Regelung allenfalls als ein extremer Gefährdungstatbestand begreifen läßt. Dies tangiert den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.
- Die Ermittlung des Zuschaueranteils läßt fragen, ob sie in ihrer Verlässlichkeit rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen noch entspricht.
- Eine vollständige Zurechnung von Programmen – im Unterschied zu einer anteiligen – schon bei einer Beteiligung von 25% an einem Veranstalter erscheint in solcher Undifferenziertheit bedenklich.
- Die Vermutungswirkung bei Erreichen der 30%-Schwelle ist in ihrem rechtlichen Gehalt nicht klar. Noch mehr mangelt es an einer Bestimmtheit in den Maßstäben, wenn dieser Anteil geringfügig unterschritten ist und „medienrelevante verwandte“ Märkte in die Betrachtung einzubeziehen sind.
- Das Kontrollsystem läuft tendenziell auf Verhandlungslösungen zwischen den Aufsichtsorganen und den betroffenen Unternehmen hinaus. Die

praktische Bandbreite kann von der bereits erwähnten wenig wirksamen Kontrolle bis hin zu einer Praxis gravierender Eingriffe reichen. Beides, rechtliche Ungewißheit und ein Potential zu einschneidenden Regelungen, sind Gift für den Medienstandort Deutschland, d. h. für Investitionen und die von ihnen generierten Arbeitsplätze.

- Offen ist schließlich die Frage, ob und ggfs. in welchem Ausmaß die neuen Regelungen den Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts standhalten.

Aus alledem drängt sich die Schlußfolgerung auf: Die Neuregelung der rundfunkspezifischen Konzentrationskontrolle im Rundfunkstaatsvertrag der Bundesländer ist ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand. Ein zukunftsweisender Schritt in eine sich verändernde Medienwelt ist sie nicht.

5.4 Empfehlungen

So bleibt als Ergebnis die Empfehlung, die Konzentrationskontrolle auch im Medienbereich wieder stärker an das allgemeine Recht zurückzuführen. Dessen Maßstäbe sollten gelten: wirtschaftlicher Wettbewerb, Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung. In solchem Falle wäre auch eine administrative Zuständigkeit des Bundeskartellamtes begründbar. Das schließt sachgerechte Anpassungen nicht aus. So könnte etwa eine Lizenzerteilung als Zusammenschlußfall fingiert werden. In diesem Umfang ließe sich dann eine Erscheinungsform internen Unternehmenswachstums an denselben Kontrollmaßstäben messen, wie sie für externes Wachstum gelten.

Unabhängig davon ist im Sinne gebotener Transparenz zu empfehlen, daß die statistische Bundesamt die amtliche Unternehmensstatistik nicht nur auf der Ebene der kleinsten rechtlichen Einheit führt, sondern Kapitalverflechtungen zwischen den Unternehmen berücksichtigt. Dies würde es erlauben, die für die wettbewerbliche Bewertung von Marktstrukturen erheblichen wirtschaftlichen Entscheidungseinheiten zu ermitteln. Diesbezüglich hat die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 1994/1995 konkrete Vorschläge unterbreitet (Drucksache 13/5309).

6 Zuständigkeit von EU, Bund und Ländern bei neuen Diensten

6.1 Bund und Länder

Die Debatte wird durch Unklarheiten belastet. So ist z. B. der sog. „Rundfunkbegriff“ in § 2 des Rundfunkstaatsvertrages kompetenzrechtlich ohne Bedeutung: Die Länder können in Staatsverträgen, die sie untereinander schließen, nicht über die Auslegung des Grundgesetzes befinden. Ebenso hat die in dieser Norm zu findende Bezugnahme auf Kategorien der Schwachstromphysik („unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungslei-

tung oder längs oder mittels eines Leiters“) keine verfassungsrechtliche Aussagekraft. Die Länder bedürfen dessen auch nicht. Denn nach Artikel 30, 70 Abs. 1 GG ist die Ausübung staatlicher Befugnisse, einschließlich der Gesetzgebung, ohnehin primär ihre Sache. In dieses Bild gehört freilich eine zusätzliche Erkenntnis: Die in der Verfassungswirklichkeit wahrgenommenen Befugnisse des Bundes reichen so weit, daß das in Artikel 30, 70 GG normierte Regel-Ausnahme-Prinzip zu relativieren ist.

Im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienste kommen für den Bund drei Hauptkompetenzen in Betracht, die ausschließliche Kompetenz in der Telekommunikation nach Artikel 73 Nr. 7 GG, die konkurrierende über das Recht der Wirtschaft nach Artikel 74 Nr. 11 GG und die Rahmenkompetenz über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse nach Artikel 75 Nr. 2 GG, Artikel 73 Nr. 7 GG ist im Zuge der sog. Postreform II durch Artikel 87 f.) GG ergänzt worden. In dieser Vorschrift schlägt sich, weit hin übersehen, ein Verfassungsauftrag für eine marktliche Ordnung der Telekommunikation nieder. Der Bund hat insoweit für funktionsfähigen Wettbewerb zu sorgen („Offenheitspflege“), aber nicht mehr für konkrete Marktergebnisse. Von Verfassungen wegen ist er nach Absatz 1 dieser Norm nur noch auf eine Art Infrastrukturverantwortung verwiesen. Dies ist auch kompetenzrechtlich von Bedeutung, da ein solcher Verfassungsauftrag, dem eine Verfassungspflicht korrespondiert, nicht in derselben Verfassung durch eine gleichzeitige überdehnende Auslegung etwa der Artikel 30, 70 GG unmöglich gemacht werden darf. Mit anderen Worten: Ein Kompetenzanspruch der Länder reicht nicht so weit, daß der Bund die ihm auferlegte Infrastrukturverantwortung mangels Zuständigkeit gar nicht wahrnehmen könnte.

Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis nach Artikel 74 Nr. 11 GG wird weit ausgelegt. Ein Handel mit Gegenständen der Kultur wie Bücher, Schallplatten und dergleichen unterfällt dieser Kompetenz, nicht etwa einer Kulturhoheit der Länder.

Zum Recht der Presse werden auch die sich entwickelnden Formen der elektronischen Presse zu zählen sein.

Hinzu treten einzelne Querschnittskompetenzen des Bundes wie das Urheberrecht, der Jugendschutz, die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung und anderes. Sie sind im Bereich der Multi-Mediadienste erheblich. Doch herrscht hier im wesentlichen kein Streit.

Rundfunkfreiheit als verfassungsrechtliche Kategorie ist zunächst nur im Zusammenhang einer Grundrechtsgewährleistung nach Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG genannt. Dieser sog. materielle Rundfunkbegriff enthält, wie das Bundesverfassungsgericht schon in seinem ersten Fernsehurteil festgestellt hat, keinen Kompetenztitel. Es besteht nur ein mittelbarer Zusammenhang insoweit, als sich diese Gewährleistungspflicht in dem Maße an die Länder adressiert, als Rundfunk unter die Auffangkompetenz der Artikel 30, 70 GG fällt. Für den klassischen Rundfunk ist dies aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unstrittig. Darauf gründet die Zuständigkeit der Länder für das Vorhalten jener umfangreichen „positiven Ordnung“, welche das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG einfordert („Ausgewogenheitspflege“).

Jene Verknüpfung zwischen einem Kompetenzgegenstand, den man abgekürzt Rundfunk nennen mag, und Gewährleistungspflicht nach Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG gibt im Umkehrschluß eine Orientierung für Abgrenzungsfragen im Grauzonenbereich

zwischen klassischem Rundfunk einerseits – Länderzuständigkeit – und Recht der Telekommunikation, der Wirtschaft und der Presse andererseits – Bundeszuständigkeit: Je weniger nach dem Sinn der Verfassungsrechtsprechung eine Notwendigkeit zu positiver Ausgestaltung gemäß Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG besteht, desto eher greifen die genannten Hauptkompetenzen des Bundes ein. Mit anderen Worten: Je mehr vom Regelungsgegenstand her das Ordnungsmodell „Ausgewogenheitspflege“ verfassungsrechtlich entbehrlich wird, und durch das Wettbewerbsmodell „Offenheitspflege“ ersetzt werden kann, desto eher ist die Befugnis des Bundes zur Gesetzgebung zu bejahen.

Dabei muß hier die sog. Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in ihrem Für und Wider, auch in ihrem Wandel nicht nachgezeichnet werden. Spätestens seit dem sog. NRW-Urteil herrscht in einem Punkt Klarheit: Nicht so sehr technische oder finanzielle Kategorien sind für diese ausgeprägte Sonderordnung maßgeblich als funktionale. Es geht um die spezifische Rolle, die das Medium Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts spielt. Sie läßt sich dahin kennzeichnen, daß ein Veranstalter durch ein Gesamtprogramm, das nach einem zeitlichen Schema abläuft, gesamthaft das Publikum an sich zu binden sucht. Ein solches Programm gilt als Machtinstrument ersten Ranges. Die Gewährleistungspflicht nach Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG soll – jedenfalls bei den gegenwärtig obwaltenden Umständen – durch staatliche Ausgewogenheitspflege den einseitigen Gebrauch solcher Macht verhindern. Informations- und Kommunikationsdienste stellen dagegen gestückelt einzelne Informationen einzelnen Interessenten zu individueller, nicht gesteuerter Auswahl zur Verfügung. Dies ist typisch für den wirtschaftlichen Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Das dafür – auch nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erzwungene – Ordnungsmodell ist funktionsfähiger Wettbewerb, Offenheitspflege, nicht die Ausgewogenheitspflege des Rundfunks. Dann hat ein solcher Austausch freilich auch nichts mit Kulturhoheit oder Rundfunkhoheit der Länder nach Artikel 30, 70 GG zu tun. Dies gilt bis hin zum Near-Video-on-Demand, bei dem im zeitlichen Abstand z. B. ein Film ausgestrahlt wird, in dessen Empfang ein einzelner sich einschalten kann. Dies steht funktional dem Bereich Kino näher als dem klassischen Rundfunk im Sinne der Artikel 30, 70, 5 Abs. 1 S. 2 GG.

Die hier befürwortete Kompetenzabgrenzung stellt aus Gründen unerläßlicher Rechtssicherheit und -klarheit methodisch auf Idealtypen des klassischen Rundfunks einerseits und des individuellen Wirtschaftsverkehrs andererseits ab und ordnet Zwischenformen den Kategorien zu, welchen sie funktional näherstehen. Dabei ist eine Einräumung zu machen: Solche Zuordnung kann sich – bei wechselndem Sachverhalt – verschieben: So kann aus Tele-shopping im Sinne einer Verkaufsveranstaltung Rundfunk im Sinne einer Rundfunkhoheit der Länder werden, wenn es eingebettet wird in ein umfassendes Unterhaltungsprogramm. Das stellt aber nicht

die grundsätzliche Abgrenzung in Frage, sondern gebietet dann im Einzelfall eine Neuorientierung in der Anwendung des Rechts.

Was zu tun ist

Ziel müßte eine möglichst rasche Herstellung verlässlicher Rechtsbedingungen sein.

Ein Versuch, Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern in einer Art Bund-Länder-Medienstaatsvertrag zum Ausgleich zu bringen, scheidet dabei aus. Verfassungsrechtliche Kompetenzfragen sind solche des objektiven Rechts, sie unterliegen nicht der Disposition von Vertragsschließenden. Ebenso sollte ein umfassendes Regulierungsgesetz nicht in Betracht kommen. Gewerbefreiheit und Wettbewerb sind angezeigt, nicht regulativer Perfektionismus. Das gilt gerade für Wirtschaftssektoren, die sich durch besondere Änderungsdynamik auszeichnen.

Beifallswert sind Überlegungen, einen klaren Ordnungsrahmen zu schaffen mit Hilfe eines Bundes-Informations- und Kommunikationsdienstegesetzes, das sich auf die Hervorhebung weniger ordnungsrechtlicher Prinzipien beschränkt. Es mag im Sinne eines Artikelgesetzes ergänzt werden um Regelungen, die sich aus den sog. Querschnittskompetenzen des Bundes ergeben wie Jugendschutz und dergleichen. Erwägenswert ist im Hinblick auf die Möglichkeit, daß eine Erscheinungsform individuellen Wirtschaftsaustausches wie z. B. Teleshopping sich zu echtem Rundfunk entwickelt, die Einfügung einer Art Öffnungsklausel in ein solches Gesetz. Sie könnte die dann auf Länderebene wieder entstehende Regelungsmöglichkeit klarstellen. Es wäre das Ausdruck eines bundesfreundlichen Verhaltens, welches sowohl in Richtung Länder – Bund wie umgekehrt Geltung beansprucht.

Für einen Multimedia-Staatsvertrag zwischen den Ländern bleibt außerhalb des Rahmens, der hier mit Öffnungsklausel umschrieben wurde, dann kein Raum.

Unabhängig von diesen juristischen Überlegungen sind Versuche sinnvoll, einen politischen Konsens zwischen Bund und Ländern in der genannten Materie herzustellen. Doch gewährleistet Politik nicht gleiche Verlässlichkeit wie das Recht.

6.2 Europarechtliche Einflüsse

Die Rechtslage nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht ist unübersichtlich, kontrovers und teilweise noch im Fluß. In der Summe bestätigt sie eher den hier eingenommenen Standpunkt.

Einschlägig ist primär Artikel 59 EG-Vertrag, der die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs garantiert. Jeder EU-Marktbürger kann sich darauf berufen,

sowohl gegenüber Regelungen eines Mitgliedstaates als auch gegenüber solchen des sekundären Gemeinschaftsrechts, falls dieses damit nicht im Einklang steht. Multimediadienste sind Dienstleistungen im Sinne dieser gemeinschaftsrechtlichen Verbürgung. Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH gehört selbst klassischer Rundfunk hierher.

Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sind in engen Grenzen möglich: Sie müssen von vornherein nicht-diskriminierend sein, d. h. hier, Inländer und Ausländer gleichmäßig behandeln. Auch dürfen die Beschränkungen nicht aus wirtschaftlichen Gründen heraus erfolgen; dies wäre ein Verstoß gegen das Binnenmarktkonzept, welches dem Artikel 59 EG-Vertrag zugrunde liegt. Beschränkungen sind dann zulässig, falls sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen (exigences impératives) und – in unserem Zusammenhang – mit dem nach Artikel F Abs. 2 EU-Vertrag/Artikel 10 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützten Recht auf Meinungsfreiheit vereinbar sind.*) Der Schutz einer pluralen mitgliedstaatlichen Rundfunkordnung aus politischen und kulturellen Gründen heraus ist in der Rechtsprechung des EuGH als ein solcher rechtfertigender Zweck anerkannt. Für Multimediadienste, die eher dem wirtschaftlichen Austausch von Einzelinformationen zuzurechnen sind, scheidet dies von vornherein aus. Selbst wenn man hier anderer Meinung wäre, müßten die vom nationalen Gesetzgeber geschaffenen Einschränkungen unerlässlich sein zur Erreichung des legitimen politisch-kulturellen Zweckes. Dies ist für jede Regulierung von Multimediadiensten in Deutschland zu verneinen, die auch nur in die Nähe einer rundfunkähnlichen Regelungsdichte kommt.

Eine vom Europaparlament vorgeschlagene Ausdehnung der Fernsehrichtlinie auf Abrufdienste und deren Einbeziehung unter eine verschärfte Quotenregelung, die sich an der Herkunft der Informationsinhalte orientiert, dürfte mit primärem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein: Die Ermächtigung zur Harmonisierung nach Artikel 66/57 EG-Vertrag deckt keine Eingriffe in das Recht von Fernsehveranstaltern, am freien Dienstleistungsverkehr gerade teilzuhaben. Eine Quotenregelung, die vom Inhalt der Angebote völlig abstrahiert, in erster Linie Unterhaltungsprogramme trifft, den Nachrichtenbereich aber unberührt läßt und obendrein bei Multimedia-Nutzung gar nicht überprüfbar wäre, würde überdies gegen Artikel 10 EMRK verstoßen. Eine gemeinschaftsrechtliche Absicherung entsprechender nationaler Regulierungen kann sich daraus nicht ergeben.

*) Für die Mitgliedstaaten gilt Artikel 10 EMRK nur bei Vollzug von Gemeinschaftsrecht, vgl. EuGH 11. Juli 1985, Cinéthèque, Rs. 60 und 61, 84 Slg. 2605, 2618; ebenso EuGH 30. September 1987 Demirel Rs. 12/86 Slg. 3747, 3754 Rdn. 28.

Die Enquete-Kommission hat sich nicht auf einen gemeinsamen Zwischenbericht zum Thema „Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb, Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ verständigt. Neben dem Mehrheitsbericht der Koalitionsfraktionen werden nachstehend die abweichenden Berichtsentwürfe der Mitglieder von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Text der PDS veröffentlicht.

Entwurf eines Zwischenberichts der Fraktion der SPD

Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	27
1 Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission ...	29
1.1 Problembeschreibung, Entstehung und Auftrag der Kommission ...	29
1.2 Schwerpunkte des Zwischenberichts und noch zu bearbeitende Themen	30
2 Entwicklung des Informationsangebots und Auswirkungen auf Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb	31
2.1 Änderung des Informations- und Unterhaltungsangebots und der Auswahlmöglichkeiten für den Bürger	31
2.2 Einschätzung der künftigen Entwicklung der verschiedenen Dienste	33
2.2.1 Prognosen über die Entwicklung der Multimediamärkte	34
2.2.2 Strukturen der Herkunftsmärkte für Multimedia	34
2.2.3 Einflüsse auf Angebot und Nachfrage	38
2.3 Wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland	40
2.3.1 Wachstumsimpulse im Medien- und Kommunikationssektor	40
2.3.2 Chancen für den Standort Deutschland	42
3 Regulierungsbedarf bei den neuen Medien sowie bisherige Entwicklung und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs	43
3.1 Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb bei den neuen Diensten	43
3.2 Gewährleistung ausreichender Infrastruktur- und Dienstangebote zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Erwerb von Medienkompetenz	44
3.3 Rundfunk und neue Dienste: Aufgaben von Rundfunk und neuen Diensten im Hinblick auf Meinungsvielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerb	45
3.3.1 Beschreibung und Wertung der neuen Dienste	45
3.3.2 Vorschlag zur Abgrenzung des Rundfunkbegriffs	46
3.4 Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts	47
3.5 Konkreter Regelungsbedarf zur Förderung des Angebots von Multimedia-Diensten	47
3.6 Gewährleistung eines ausreichenden Angebots und Chancengleichheit des Zugangs für Anbieter und Nutzer (Grundversorgung/Universaldienst)	47
3.6.1 Sicherung eines thematisch umfassenden und die Meinungsvielfalt widerspiegelnden Angebots	48

	Seite
3.6.2 Erschwinglicher Zugang zu Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen	49
3.7 Grenzen der nationalen Regulierbarkeit	50
4 Zukunft des Dualen Rundfunksystems	50
5 Medienkonzentration und Möglichkeiten der Kontrolle	53
5.1 Stand der Konzentrationsentwicklung auf den einzelnen Medienmärkten in Deutschland	54
5.2 Zu den Rechtsgrundlagen	54
5.3 Verhinderung demokratiegefährdender Machtkonzentration durch nationale, europäische und internationale Gesetzgebung	55
6 Zuständigkeit von EU, Bund und Ländern bei neuen Diensten	57
6.1 Bund und Länder	57
6.2 EU-Regelungen	60

Vorwort

Die SPD legt hiermit einen eigenen Entwurf für einen Zwischenbericht vor. Ursprünglich bestand die Absicht, einen von allen Fraktionen gemeinsam getragenen Zwischenbericht zur bisherigen Arbeit der Enquete-Kommission vorzulegen, wie es bei Enquete-Kommissionen üblich ist. Im Verlauf der Arbeit hat sich jedoch gezeigt, daß dieses Ziel aufgrund tiefgreifender Auffassungsunterschiede zwischen der SPD einerseits und der Regierungskoalition andererseits nicht zu erreichen war.

Auch nach intensiven Bemühungen der SPD-Fraktion waren CDU, CSU und F.D.P. nicht bereit, sich mit den anderen Fraktionen auf einen gemeinsamen, konsensfähigen Text zu einigen.

Tiefgreifende Meinungsunterschiede gibt es hinsichtlich der Bedeutung und Zukunftsperspektiven der dualen Rundfunkordnung in Deutschland. Während die SPD der Überzeugung ist, daß auch in einer veränderten Medienlandschaft mit einer Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete Programme an der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festgehalten werden muß, sehen die Unionsfraktion und die F.D.P. die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „situationsbezogen“ an.

Faktisch kündigen CDU-, CSU- und F.D.P.-Fraktion damit den auch von der Bundesregierung mitgetragenen medienpolitischen Konsens auf, über Parteigrenzen hinweg an der Existenz eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland festzuhalten.

Die SPD will mit der Vorlage ihres eigenen Zwischenberichts deutlich machen, daß sie nicht gewillt ist, eine schleichende Auflösung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinzunehmen. Für die SPD ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Garant für Demokratie und Meinungsvielfalt. Wer die Art an Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ansetzt, gefährdet die Grundlagen unserer Demokratie.

Auch die von CDU/CSU und F.D.P. in ihrem Zwischenbericht vorgetragene Auffassung, angesichts der Vervielfachung der Kanäle und Rundfunkangebote reiche eine Konzentrationskontrolle aufgrund des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) künftig aus, und es könne auf eine rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle durch die Länder verzichtet werden, wird von der SPD nicht geteilt. Die SPD hält auch bei Würdigung der neuen technischen Entwicklungen positive rundfunkrechtliche Regulierungsinstrumente weiterhin für unverzichtbar. Rundfunk ist auch und gerade im Multimediazeitalter keine Ware wie jede andere. Mehr Rundfunkangebote bewirken nicht automatisch und zwangsläufig größere Meinungsvielfalt. Die SPD hält deshalb an einer „doppelten Demokratiesicherung“ bei der Konzentrationskontrolle durch das GWB und den Rundfunkstaatsvertrag der Länder bzw. die Landesrundfunkgesetze fest.

Die SPD-Fraktion hat mit ihrem Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission von Anfang an deutlich gemacht, daß die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien nicht nur im engeren medienpolitischen Bereich von Bedeutung sind. Für die SPD sind die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ein Instrument zur Modernisierung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Die neuen IuK-Technologien sind von zentraler Bedeutung für Innovation und technischen Fortschritt sowie für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland. Politisches Ziel der SPD im Rahmen der Arbeit der Enquete-Kommission ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die großen Chancen der IuK-Technologien genutzt und Deutschlands Weg in die globale Informationsgesellschaft geebnet wird.

Deshalb war es der SPD in den Verhandlungen mit der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch zu eng, die neuen Informationstechnologien nur unter dem medienpolitischen Gesichtspunkt zu untersuchen. Nach mehreren Verhandlungsrunden hatten sich die Grünen jedoch bereit erklärt, das Thema „Medien“ unter dem

breiten Ansatz der Informationsgesellschaft zu untersuchen, was auch in dem Titel der Enquete-Kommission zum Ausdruck gebracht wird. Nur mit diesem breiten Ansatz wird es möglich sein, die Chancen der Informationsgesellschaft umfassend zu untersuchen und geeignete politische Handlungsempfehlungen abzugeben. Nachdem schließlich der gemeinsame Antrag auf Einsetzung der Enquete-Kommission formuliert war, entschlossen sich dann auch die CDU/CSU- und F.D.P.-Fraktion zur Einrichtung der Enquete-Kommission.

Die Kommission dankt den Sachverständigen, Instituten und Organisationen, die ihre Arbeit durch die Bereitstellung von Materialien unterstützt haben.

1 Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission

1.1 Problembeschreibung, Entstehung und Auftrag der Kommission

Die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ legt hiermit ihren ersten Zwischenbericht vor. Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen die Auswirkungen und Perspektiven der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf dem klassischen Mediensektor.

Mit ihrem ersten Zwischenbericht unter dem Titel
 „Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb
 Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den
 Neuen Medien“

will die Enquete-Kommission einen Überblick über aktuelle und künftige medienpolitische Entwicklungen geben. Dabei stellen die Auswirkungen der neuen Medien auf das duale Rundfunksystem in Deutschland und die Medienkonzentration einen Schwerpunkt der Untersuchung dar. Insgesamt sollen in diesem Zwischenbericht gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Optionen der Telekommunikationstechnologien und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß sich durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken das Leben in unserer Gesellschaft nachhaltig verändern wird. Viele vergleichen diesen Wandel mit den Veränderungen, die sich beim Übergang von der Agrargesellschaft zur modernen Industriegesellschaft vollzogen haben. Bei einigen verursacht dieser Wandel Unsicherheiten und Ängste. Um diese Ängste abzubauen, müssen die Chancen der neuen Technologien deutlich gemacht werden. Gleichzeitig müssen die Risiken durch politisches Handeln begrenzt werden.

Die Enquete-Kommission sieht eine wichtige Aufgabe darin, die Akzeptanz dieser neuen Technologien in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern. Dazu muß ein breiter Dialog über Chancen und Risiken der neuen Medien geführt werden. Mit diesem Zwischenbericht möchte die Enquete-Kommission einen Beitrag zu diesem Dialog liefern.

Um diesen Handlungsbedarf, die Handlungsanforderungen und -möglichkeiten zu ermitteln, hat der 13. Deutsche Bundestag in seiner 77. Sitzung am 7. Dezember 1995 auf Empfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung die Einsetzung der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ beschlossen (Drucksache 13/3219). Der Ausschuß führte die Anträge der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. (Drucksache 13/2753), der Fraktionen SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/1782) und der Gruppe der PDS (Drucksache 13/2741) zu einem interfraktionellen Antrag zusammen. Die Kommission nahm am 31. Januar 1996 ihre Arbeit auf.

Aufgabe der Enquete-Kommission ist es, die sich aus dem Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ergebenden politischen Konsequenzen darzustellen und parlamentarische Initiativen vorzuschlagen, die notwendig sind, um die Chancen der Informationsgesellschaft umfassend zu nutzen und die Risiken beherrschbar zu machen.

Die Enquete-Kommission soll die Felder benennen, auf denen nationaler und internationaler Handlungsbedarf besteht. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Schaffung eines angemessenen ordnungspolitischen und rechtlichen Rahmens für die Informationsinfrastruktur, die Dienste und die entsprechenden Anwendungen oder die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zur Vermeidung einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Unternehmen und eines ungehinderten Zugangs zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Dabei befaßt sich die Enquete-Kommission u. a. mit Fragen des Jugend- und Verbraucherschutzes, des Datenschutzes und der informationstechnischen Sicherheit, dem Schutz von Urheberrecht und Copyright sowie der Medienkonzentrationskontrolle.

Bei der Analyse der aktuellen und der Beschreibung der zukünftigen Entwicklung sollen verschiedene Annahmen über die Veränderung der Rahmenbedingungen und unterschiedliche Entwicklungsoptionen zugrunde gelegt, Szenarien entwickelt und diese auf den jeweiligen Handlungsbedarf für die Politik hin überprüft werden.

Die Enquete-Kommission baut auf der Vielzahl von Analysen, Prognosen, Aktionsprogrammen und Ergebnissen von Modellversuchen auf, die von der G 7-Konferenz, der EU, dem Bund, den Ländern, von Verbänden, Unternehmen, Initiativen u. a. vorgelegt worden sind. Die Ergebnisse des Technologierats der Bundesregierung, der Bericht der Bundesregierung „Info 2000: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ sowie der Bericht des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) „Multimedia – Mythen, Chancen und Herausforderungen“ werden berücksichtigt.

Unmittelbar nach ihrer Konstituierung hat die Kommission ein umfangreiches Arbeitsprogramm gemeinsam erarbeitet und beschlossen, zu einzelnen Schwerpunktthemen Studien zu vergeben und Workshops durchzuführen.

Bis einschließlich September 1996 führte die Kommission insgesamt 12 Sitzungen durch, davon zwei Klausurtagungen, eine öffentliche Anhörung zum Thema „Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt, Wett-

bewerb – Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ und einen Workshop zum Thema „Medienkonzentration und Möglichkeiten der Kontrolle“.

In einzelnen Sitzungen nahmen der Bundesminister für Post und Telekommunikation, Dr. Wolfgang Bötsch, der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Dr. Jürgen Rüttgers, sowie der Minister für Wirtschaft, Günther Rexrodt, zu aktuellen Themen Stellung.

An der öffentlichen Anhörung zum Thema „Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt, Wettbewerb – Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ am 20. Mai 1996 in Bonn nahmen als externe Sachverständige teil: Ursula Adelt, Jürgen Doetz (Verband privater Rundfunk und Telekommunikation), Dr. Bernd Jäger (Verband privater Netzbetreiber), Gerd Nies (IG Medien), Bernd Schiphorst (AOL Bertelsmann Online Europa GmbH), Hans-Willi Hefekäuser, Hans Pagels, Volker Steiner (Deutsche Telekom AG), Felix Somm, Dr. Hans-Werner Moritz (CompuServe), Peter Zombik (Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft e.V.), Dr. Michael Rath-Glawatz, Stephan Bourauel (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger), Prof. Dr. Martin Bullinger (Universität Freiburg), Thomas Kleist (Direktor der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten), Dr. Hans Hege (Landesmedienanstalt Berlin/Brandenburg), Prof. Dr.h.c. Albert Scharf (Vorsitzender der ARD), Dr. Walther Hohlefelder, Frank Pieper (VEBA AG), Peter Zimmer (Eunet Deutschland GmbH), Benno Pöppelmann (Deutscher Journalistenverband), Lutz Tillmanns (Deutscher Presserat).

Externe Sachverständige des Workshops „Medienkonzentration und Möglichkeiten der Kontrolle“ am 30. August 1996 in Hannover im Rahmen der CeBIT Home waren: Prof. Dr. Martin Bullinger (Universität Freiburg), Horst Röper (FORMATT-Institut, Dortmund), Prof. Dr. Martin Stock (Universität Bielefeld), Prof. Dr. Peter Schiwy (Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer), Horst Noelkensmeier (Bundeskartellamt).

Mitglieder der Enquete-Kommission haben in Zusammenarbeit mit dem Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages zwei Internet-Konferenzen durchgeführt. Dieses Angebot zum Dialog zwischen Bürgern und Politikern stieß auf rege Beteiligung. Informationen über die Enquete-Kommission sind über das Internet abrufbar.

Die Arbeitsgruppe der SPD-Fraktion hat unter der Koordination ihrer Obfrau Doris Barnett MdB und Frau Ministerialrätin Ines Krug vom Arbeitsgruppensekretariat den Entwurf des Zwischenberichts der SPD erarbeitet. Dabei wurden die Vorarbeiten der von der SPD benannten Sachverständigen und der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder der SPD-Arbeitsgruppe eingearbeitet:

Die Sachverständigen Hans-Roland Fäßler, Kurt van Haaren, Prof. Dr. Herbert Kubicek, Prof. Dr. Gisela Losseff-Tillmanns sowie der Abgeordneten Doris Barnett, Eike Hovermann, Thomas Krüger, Siegmund Mosdorf, Lilo Blunck, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Ludwig Stiegler, Jörg Tauss.

1.2 Schwerpunkte des Zwischenberichts und noch zu bearbeitende Themen

Die Enquete-Kommission legt in den Bereichen, in denen aktueller ordnungspolitischer Handlungsbedarf besteht, Zwischenberichte vor. Ein wichtiges Anliegen der Enquete-Kommission war es von Anfang an, möglichst zeitnah den politischen Handlungsbedarf aufzuzeigen und dem Gesetzgeber Vorschläge für die Gestaltung der Informationsgesellschaft zu machen.

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Auffassung, daß im Bereich der neuen Medien keine überflüssigen Hürden aufgebaut werden dürfen, damit sich auch in Deutschland die Anwendung und Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien rasch entwickeln können. Durch die Entwicklung der neuen Medien werden die Wirtschaftskraft der Unternehmen und der Standort Deutschland gestärkt.

Als erster Schwerpunkt wird die Frage behandelt, wie die neuen Entwicklungen auf dem Kommunikationssektor, wie beispielsweise Video-on-demand, Near-video-on-demand, Tele-shopping, individuelle Online-Dienste und andere neue Dienste einzuschätzen und im Vergleich zum Rundfunk abzugrenzen sind. In engem Zusammenhang damit wird auch die Zukunft des dualen Rundfunksystems und die Konzentration im Medienbereich und die Möglichkeiten der Kontrolle erörtert.

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Überzeugung, daß für die neuen Kommunikationsformen im Grundsatz keine besondere Regulierung erforderlich ist, soweit es sich nicht um Rundfunk oder rundfunkähnliche Dienste handelt. Neue elektronische Dienste und Multimedia-Anwendungen sollten sich nach marktwirtschaftlichen Regeln bilden können. Dies bedeutet vor allem freier Marktzugang ohne Genehmigungserfordernisse für die neuen Dienste im Sinne der Bund-Länder-Vereinbarung. Notwendige Anpassungen von Schutzbestimmungen, z. B. für die Jugend und ggfs. weiterer allgemeiner Gesetze an die neuen technischen Gegebenheiten sind entsprechend vorzunehmen.

Die Sicherung der Informationsfreiheit beim Rundfunk darf dagegen nicht allein dem Markt überlassen bleiben. So sieht z. B. der neue Rundfunkstaatsvertrag Konzentrationsobergrenzen vor; im übrigen gewährleistet er jedoch eine Marktöffnung mit freiem Zugang für alle Medienangebote.

Fragen der dualen Rundfunkordnung haben die Länder mit dem Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufgegriffen und geregelt. Darüber hinaus halten die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen die Vorlage eines Mediendienste-Staatsvertrages und eines Multimediagesetzes „Gesetz des Bundes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienstegesetz – IuKDG) für erforderlich.

2 Entwicklung des Informationsangebots und Auswirkungen auf Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb

2.1 Änderung des Informations- und Unterhaltungsangebots und der Auswahlmöglichkeiten für den Bürger

Der technische Fortschritt bei den digitalen Speicher-, Kompressions- und Übertragungstechniken bringt immer neue Datenübermittlungsmedien, Datenverarbeitungsgeräte, Datenträger und Softwareprogram-

me hervor. Bei den klassischen Medien gewinnen das digitale Fernsehen und das digitale Radio an Boden. Neue kommerzielle Online-Dienste und für jedermann zugängliche Datenbanken in Computernetzwerken eröffnen neue, weitreichende Möglichkeiten für Kommunikation, Information und Unterhaltung für die Bürger. Die nachfolgenden drei Übersichten verdeutlichen das breite Spektrum der neu entstehenden Dienste und Anwendungen:

Übersicht 1

Geschäftliche Nutzung	Private Nutzung
Point-of-Sales (PoS) Point of Information (PoI) Teleworking Videokonferenz Bildtelefonie Internet-Dienste (z. B. E-Mail, WWW)	Interaktives Pay-TV/Pay per view Video-on-demand (VoD)/Games-on-demand Bildtelefonie Interaktives Homeshopping Home Services (z. B. Telebanking) Internet-Dienste (z. B. E-Mail, WWW)

Übersicht 2

Multimedia-Dienste und -anwendungen

Es sind beispielhaft – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Multimedia-Dienste und -anwendungen aufgeführt, wobei die Abgrenzungen zwischen den Anwendungsbereichen und den technischen Anforderungen fließend sind

	Geschäftlicher Bereich	Privater Bereich	Öffentlicher Bereich
PC und CD-Rom (offline)	<ul style="list-style-type: none"> - Berufliche Aus- und Weiterbildung - Präsentation, Marketing - Kataloge - Technische Anleitungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Spiele - Nachschlagewerke, Sach und Fachinformation, Ratgeber - Lernsoftware - Filme 	<ul style="list-style-type: none"> - Stadt-/Landesinformation - Kulturelle Inhalte (Museen, Theater, Konzert) - Lernsoftware für Schulen und Universitäten
schmalbandige Netze	<ul style="list-style-type: none"> - Bildtelefonie - Multimedia-Mail - Desktop-Videokonferenz - Tele-Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Bildtelefonie - Multimedia-Mail - Tele-Arbeit - Tele-Shopping - Tele-Spiele - Online Information - Audio-on-demand 	<ul style="list-style-type: none"> - Bildtelefonie - Multimedia-Mail - Bürgerinformationssysteme - Umweltinformationssysteme - Verkehrsinformationssysteme
breitbandige Netze	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperatives Arbeiten - Videokonferenzen - Visualisierung und Simulation 	<ul style="list-style-type: none"> - Video-on-demand - interaktives Fernsehen 	<ul style="list-style-type: none"> - Tele-Learning - Tele-Medizin - Verwaltungskooperation - Virtuelle Museen

Quelle: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) „Multimedia – Mythen, Chancen und Herausforderungen“, Bonn 1995, S. 33.

Übersicht 3

Anwendungsfelder moderner Informations- und Kommunikationstechniken

Anwendungsfelder für Systeme und Dienste	Informationsprodukte und Kommunikationsprozesse
– Geschäftsbereich	<ul style="list-style-type: none"> – Consulting (Kundenberatung, Kundendienst) – Werbung (Electronic-Advertising, Gelbe Seiten, Produktkataloge) – Telematikdienste für KMU (Service Provider) – Konferenzen, Videokonferenzen – Verwaltung – Telearbeit (Homeworking) – öffentliche Ausschreibungen – Tele-Banking – Datenbanken
– Telekooperation/Telearbeit Akteure: Beschäftigte der gewerblichen Wirtschaft und der Dienstleistungsbetriebe	<ul style="list-style-type: none"> – Electronic Mail – Videokonferenzen – Telearbeit
– Shopping Akteure: Versandhäuser, Einzelhandel, Logistik/Warenverteiler, Konsumenten	<ul style="list-style-type: none"> – Teleshopping – Kataloge
– Verkehr Akteure: Verkehrsträger, Verkehrsunternehmen, Dienstleistungsunternehmen, Verkehrs- und Planungsbehörden, private und berufliche Nutzer	<ul style="list-style-type: none"> – Navigation z. B. mit Satelliten bzw. digitalen Straßenkarten: <ul style="list-style-type: none"> – Vermeidung von Ziel- und Suchverkehr – Verkehrsmanagement: <ul style="list-style-type: none"> – Verknüpfung von Individualverkehr und ÖPNV und Straße – Wasser – Schiene – Luft – Vermeidung von Staus, Leerfahrten – Intelligente Nutzung der Infrastrukturen, Verbesserung des Verkehrsflusses aller Verkehrsträger – Verkehrssicherheit – Verkehrsvermeidung, Reduzierung von Umweltbelastungen – Bildung von Transportketten Straßen-, Wasser-, Schienen-, Luftverkehr
– Bildung/Ausbildung sowie Wissenschaft und Forschung Akteure: Schulen, Universitäten, betriebliche und überbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen, Betriebe, Bildungswerke, Projektgruppen in Lehre und Forschung	<ul style="list-style-type: none"> – Telelearning (z. B. VHS- und Uni-Kurse, berufsbegleitende Weiterbildung) – Electronic Publishing (z. B. Magazine, Newspaper, Bücher) – Kommunikationsforen, Expertentreffen – Information (Datenbanken) – Unterricht über Medien mit Hilfe von Medien und Telekommunikation
– Gesundheitswesen Akteure: Patienten, Ärzte in der Praxis, Gesundheitsforschung, Pflege, Verwaltung, Kostenträger, Krankenhausbedarfsplanung, Krankenhausträger, Politik, interessierte Öffentlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> – Allgemeine Gesundheitsinformation und -beratung – Spezielle Information (z. B. für Anamnese, Diagnose und Therapie einschließlich Pflege und Rehabilitation) – Wirtschaftlichkeitsinformationen für Behandlungen – Teleconsulting in der Medizin – Teleteaching
– Bürgerinformation und öffentliche Leistungsverwaltung Akteure: Dienstleistungsanbieter für Bürger, Gewerbetreibende, Bürger (Bürger für Bürger)	<ul style="list-style-type: none"> – Bibliotheken – Touristikinformationen (Theater- und Konzertveranstaltungen) – Hilferufe (Polizei, Krankenwagen, Nachbarschaftsdienste) – Sozialdienste (Familienhilfe, Sozialbetreuung) – Gebührenabrechnungen (Wasser, Gas, Strom, Telekommunikation) – Umweltinformationen, Wettervorhersage – Hausüberwachung, Sicherheit – Kleinanzeigen, „Schwarze Bretter“ – Soziale Kommunikation (Altenkreise)
– Unterhaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Video-on-demand, Music-on-demand – Stadtradio – Spiele – Kommunikation (private Videokonferenzen)
– Politik	Meinungsbildung, Partizipation, Information

Quelle: BMWI: „Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, Bonn 1996, S. 85.

Die neuen Medien verändern auch Qualität und Struktur des Angebots. Ein wesentliches Merkmal der neuen Medien wird die Interaktivität sein – wobei die Einbeziehung der Nutzer von gering (z. B. Selektion bei Video-on-demand) über mittel (z. B. Suche nach und Abfrage von Informationen aus Datenbanken) bis zu intensiv (z. B. Teilnahme an online-Diskussionsforen) reichen und in einem dreistufigen Modell mit den Begriffen der „Reaktion“, der „Beeinflussung“ und der „Gestaltung“ umschrieben werden kann (vgl. Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) „Multimedia – Mythen, Chancen und Herausforderungen“, Bonn 1995, S. 68).

Unter der Voraussetzung, daß sie die Fähigkeit erworben haben, dieses interaktive Potential auch tatsächlich zu nutzen („Medienkompetenz“), können Bürger in Internet-Diensten wie dem World Wide Web mit vergleichsweise geringem Aufwand selbst zu Anbietern von Inhalten werden und damit ihre eigenen kreativen Möglichkeiten erweitern. Mit ihrer Herausforderung an Kreativität und Kommunikationsfähigkeit der Nutzer unterscheiden sich insbesondere Internet-Dienste fundamental von den auf Passivität und Vorselektion basierenden traditionellen TV-Angeboten.

Die Trennungslinie zwischen *Individual- und Massenkommunikation* wird unscharf oder ganz verschwinden. Es wird in Zukunft noch mehr gruppenbezogene Kommunikation geben, z. B. in Foren, Corporate Networks oder News Groups. Jeder Bürger kann seine individuelle elektronische Zeitung durch Auswahl von Nachrichten und Artikeln erstellen.

Auch die Fernsehanstalten vollziehen den Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik: Durch einen Decoder können die Fernsehzuschauer ihr eigenes Wunschprogramm zusammenstellen. Auch die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten planen spätestens für Anfang 1997 den Einstieg in das digitale Fernsehen. Der Fernsehzuschauer entscheidet selbst, welche Nachrichtensendungen, Hintergrundinformationen oder Unterhaltungsangebote er, wann anschauen möchte. Wenn die „Tagesschau“ über eine Krisenregion berichtet, können Zuschauer Hintergrundberichte abrufen, die im Anschluß an die Nachrichten auf dem Bildschirm erscheinen. Die Präsentation beispielsweise des ARD-Abendprogramms erscheint in neuer Reihenfolge. Dadurch vermindert sich die Zeitgebundenheit bei der Nutzung der elektronischen Medien.

Die Meinungsrelevanz einzelner Informationsquellen dürfte wegen der Ausweitung des Gesamtangebots abnehmen. Auch die Möglichkeit eigener Recherchen z. B. im Internet vermindert die Abhängigkeit vom Meinungsdruck herkömmlicher Massenmedien. Gleichzeitig verstärkt sich jedoch das Problem gesellschaftlicher Fragmentierung dadurch, daß massenmedial vermittelte „Gemeinschaftserlebnisse“ zunehmend seltener werden.

Da das für Information und Unterhaltung verfügbare Zeit- und Finanzbudget nur noch teilweise ausgeweitet werden kann, könnte es zu *Verdrängungsprozessen*: sowohl zu Lasten traditioneller Medien, als auch zwischen den neuen Medien selbst kommen.

Erfahrungen der USA deuten auf einen begrenzten Austausch der Zuschaueranteile zwischen TV-Nachrichtensendungen und Online-Informationsdiensten des Internet hin. Die Attraktivität regionaler Zeitungen könnte durch ständig aktualisierte und überall verfügbare elektronische Angebote reduziert werden.

Die Kostenpflichtigkeit von Informations- und Unterhaltungsangeboten für den Nutzer wird zum entscheidenden Problem der neuen Medien. Akzeptanzschwierigkeiten und eine faktische Einschränkung der Informationsvielfalt sind dort zu erwarten, wo bisher ohne Zusatzkosten verfügbare Angebote, wie Sport-Übertragungen oder Musiksendungen, nur noch gegen Bezahlung empfangbar sind. Die Kostenpflichtigkeit von Medienangeboten wird den Bürger zwar möglicherweise zu selektiverem und bewußterem Medienkonsum veranlassen. Gleichzeitig entsteht aber die Gefahr, daß nur noch zahlungskräftige Fernsehzuschauer die neuen Informations- und Unterhaltungsangebote umfassend nutzen können.

Mit dem Aufkommen von Online-Diensten wie Telebanking, Teleheimarbeit, Telekooperation und Online-Shopping („Virtuelle Kaufhäuser“) könnte es zu Entlastungen der natürlichen Umwelt und von Verkehr und Straßen kommen. Durch Teleheimarbeit können auch Beruf, Familie und Freizeit besser und zeitflexibler harmonisiert werden, wobei individualrechtliche (Arbeitsschutz, Arbeitnehmerbegriff, Haftungsrecht, Zutrittsrechte des Arbeitgebers u. a.) und kollektivrechtliche Fragen (Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates und Personalrates, Auswirkungen auf kollektivvertragliche Interessenvertretung u. a.) und sonstige rechtliche Auswirkungen in der weiteren Arbeit der Enquete-Kommission untersucht werden.

2.2 Einschätzung der künftigen Entwicklung der verschiedenen Dienste

Zuverlässige und präzise Prognosen über die Entwicklung der verschiedenen Dienste lassen sich zur Zeit kaum vornehmen. Hier spielen die rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen eine ebenso große Rolle wie die Akzeptanz und die finanziellen Ressourcen der Nutzer dafür ausschlaggebend sein wird.

Hinsichtlich der Bedeutung der neuen Multimediaendienste ist zwischen wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Bedeutung zu unterscheiden: *Wirtschaftlich* gesehen dürften die neuen Dienste im Bereich der Individualkommunikation (Telefon, Datenverkehr, Online-Dienste u. a.) von höherer Bedeutung sein – gemessen an ihrem finanziellen Volumen und den zu erwartenden Wachstumsraten. *Gesellschaftspolitisch* sind die neuen Dienste auf dem Gebiet der Massenkommunikation von größerer Bedeutung: Der Rundfunk, der den Hörfunk und das Fernsehen umfaßt, hat in einer Demokratie Funktionen der Meinungsbildung und damit unmittelbare Auswirkungen auf das Wahlverhalten der Bürger.

Ferner ergeben sich unterschiedliche Relationen für Netzleistungen, Endgeräte und Inhalte. Für die zukünftige wirtschaftliche Bedeutung neuer Dienste

sind jedoch nicht in erster Linie die Volumina der bisherigen Märkte ausschlaggebend. So kann man aus der Tatsache, daß im Bereich der Netzleistungen 75 % der Umsätze auf den Telefondienst entfallen, keine zuverlässigen Schlüsse für die Entwicklung neuer Multimediadienste ziehen. Für die zukünftige Entwicklung von Multimediadiensten sind neben der technischen Netzinfrastruktur, die Ausstattung der Haushalte mit Endgeräten, das Medienbudget und -konsumverhalten und das inhaltliche Angebot maßgeblich.

2.2.1 Prognosen über die Entwicklung der Multimediämärkte

Der Begriff Multimedia wird sehr unterschiedlich verwendet, so daß einzelne Prognosen nicht vergleichbar sind. Im weitesten Sinne ist damit der gesamte Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken gemeint, im engeren Sinne nur die Systeme, die sich durch Interaktivität, Kombination von statischen und dynamischen Medien (Daten- und Texte sowie Audio und Video) sowie digitale Speicherung und Übertragung auszeichnen (Booz, Allen & Hamilton 1995, S. 27). Auch über die Entwicklung besteht große Ungewißheit. Zwar wird davon ausgegangen, daß diese technischen Entwicklungen die Verschmelzung der folgenden, früher getrennten Technologien und Märkte gestatten und fördern:¹⁾

- der Technik des Fernsprechens, der Datenfernübertragung und des Rundfunks auf der Netzebene,
- der Technologien und Märkte für die Endgeräte (PCs, Fernseher und Videorecorder und/oder Set-Top Boxen),
- der Märkte für den Medieninhalt (Software, Spiele, Hörfunk- und Fernsehprogramme, Filme, Bücher, Zeitungen).

Unklar ist hingegen, wie diese Konvergenz konkret vollzogen wird, ob der Computer die Funktionen der Fernseh- und Videogeräte oder der Fernseher die Funktionen eines Online-Computers übernehmen wird. Auf der Netzebene gibt es eine ähnliche Debatte über die Aufrüstung der Kabelfernsehnetze mit Rückkanal oder die Aufrüstung des Telefonnetzes zu einem auch im Teilnehmeranschlußbereich breitbandigen Vermittlungsnetz („Fiber to the home“).

Auch die Auswahl der Märkte, die für die Ausbreitung von Multimedia in Betracht gezogen werden, ist sehr unterschiedlich. Nach einer Untersuchung von Booz, Allen und Hamilton wird erwartet, daß die Multimedia-Märkte für Pay-TV, Online-Dienste und CD-ROM und die entsprechenden Geräte auf 20 Milliarden DM im Verbrauchersektor und auf 10 Milliarden DM im Geschäftssektor (Multimedia-Server, Video-Konferenzen usw.) wachsen werden (Booz, Allen & Hamilton 1995, S. 47 und 50). Tom Sommerlatte von der Unternehmensberatungsfirma Arthur D. Little prognostiziert ein Wachstum des europäischen Multimedia-Marktes von 1,5 Milliarden US-\$

im Jahr 1994 auf 37 Milliarden US-\$ im Jahr 2000 (Sommerlatte 1995, S. 22).

In einer Prognose der Bertelsmann AG werden die drei Teilmärkte Offline (CD-ROM), Online-Services und Interaktives Fernsehen unterschieden (Middelhoff 1995, S. 7). Bisher ist nur der CD-ROM-Markt profitabel, schmalbandige Online-Dienste stehen am Anfang ihrer Verbreitung, und die interaktiven Breitband-Dienste, insbesondere Video-on-demand und interaktives Fernsehen, dürften mindestens bis zum Jahr 2005 kaum in die Gewinnzone kommen.

Der Prozentsatz deutscher Haushalte mit PC-Modems soll von 2 % im Jahr 1994 auf 27 % im Jahr 2000 ansteigen, und der Prozentsatz von Haushalten mit PCs soll sich auf 45 % verdoppeln. Bertelsmann nimmt an, daß sich die großen Unterschiede zwischen Deutschland und den USA bis zum Jahr 2000 erheblich abschwächen.

Sinnvoll erscheint es, die Märkte für Netze und Basisdienste, für Geräte und für die Inhalte als drei getrennte Entstehungs- bzw. Beschaffungsmärkte für Multimediastysteme, wie sie im technischen Sinne definiert sind, zu betrachten.

2.2.2 Strukturen der Herkunftsmärkte für Multimedia

1. Telekommunikationsnetze und -übertragungsdienste

Der Gesamtmarkt für öffentliche Telekommunikationsnetze und -dienste hatte 1993 ein Volumen von 55,9 Milliarden DM und 1994 von 60,9 Milliarden DM (Tabelle 1) bzw. 63,5 Milliarden²⁾.

Der jährliche Umsatz der Deutschen Telekom betrug 64,9 Milliarden DM im Jahre 1994 (verglichen mit 59 Milliarden DM 1993) einschließlich des Geräteverkaufs. Das heißt, die Deutsche Telekom deckt fast den gesamten Markt für Telekommunikationsnetze und Basisdienste ab. Es ist bemerkenswert, daß es unter dem Monopol eine hohe Wachstumsrate gab, während die deregulierten Dienste, mit Ausnahme von Mobilfunk, sogar zurückgingen (Tabelle 1).

Das Telefonnetz ist immer noch Deutschlands größtes Netz, was die Anzahl der Anschlüsse und den Umsatz betrifft. Das Wachstum der Telefonanschlüsse (2,2 Millionen von 1993 bis 1994) war höher als die Zahl aller vorhandenen Datenübertragungsanschlüsse (Datex-L, Datex-P plus ISDN) im Jahre 1994 (ca. 700 000).

Das Fernnetz der Deutschen Telekom hat weltweit die meisten Glasfaserkabel (100 000 km). Die Verbreitung zum Kunden verlief jedoch sehr zögerlich. Die beiden Breitbanddienste, Datex-M (34–140 Mb/s) und B-ISDN (155 Mb/s) haben zusammen ca. 14 000 Teilnehmer. Experten erwarten auch in naher Zukunft keinen großen Zuwachs bei den Breitbanddiensten. Zoche schätzt 20 000–25 000 Teilnehmer bis zum Jahr 2000.

¹⁾ Vgl. z. B. Middelhoff (1995), Booz, Allen & Hamilton oder Sommerlatte (1995).

²⁾ Kabelfernsehnetze sind in diesen Angaben nicht enthalten. Der jährliche Umsatz der Deutschen Telekom mit Kabelfernsehen wird auf ca. 2,6 Milliarden DM geschätzt.

Tabelle 1

Der deutsche Markt für Telekommunikationsnetze und -dienste (Schwab 1995 und 1996)

Marktvolumen	1993 (Milliarden DM)	1994 (Milliarden DM)	Änderung 1994 : 1993 in %
Innerhalb des Monopols	44,0	50,2	+ 14
– Telefondienst . . .	42,6	48,1	+ 13
– Mietleitungen . .	1,4	2,1	+ 50
Deregulierte Dienste			
Mobilkommuni- kation	3,5	5,5	+ 57
– Deutsche Telekom	2,6	3,7	+ 42
– andere	0,9	1,8	+100
Satelliten- kommunikation . . .	0,1	0,1	0
andere deregulierte Dienste	8,3	5,1	- 39
– Datenübertra- gungsdienste der Deutschen Telekom	2,8	3,3	+ 18
Der deutsche Tele- kommunikations- dienstemarkt	55,9	60,9	+ 9
Telekommunika- tionsdienste der Deutschen Telekom	52,2	57,2	+ 9,5
Marktanteil der Deutschen Telekom	93 %	94 %	-

Positive Auswirkungen der Deregulierung können auf dem Mobilfunkmarkt beobachtet werden. Bis April 1996 gewannen die beiden seit 1993 konkurrierenden Netze D1 und D2 jeweils etwa 1,8 Millionen Teilnehmer.

Im Bereich des Kabelfernsehens waren Ende 1994 23,2 von 33,4 Millionen Haushalten technisch unmittelbar anschlussbar (69,5 %), aber nur 14,6 Millionen bzw. 43,7 % waren tatsächlich angeschlossen (Eutelis 1995). Konkurrenz hat das Kabelfernsehen durch das Satellitenfernsehen erhalten, das weitestgehend dieselben Programme und eine Menge weiterer bietet. Der größte Betreiber, ASTRA, erreicht zwischen 5 und 7,7 Millionen Antennen in Deutschland (Blume und Wahl 1995). Zwischen 1995 und 1997 wird eine neue Generation von ASTRA-Satelliten (ASTRA 1E, F und G) in Umlauf gebracht, die digitale Signale abstrahlen und bis zu 500 Fernsehkanäle verteilen kann. Es wird erwartet, daß bis zum Jahr 2000 10 % der heutigen Kabel- und Satellitenhaushalte auf den digitalen Fernsehempfang umsteigen.

2. Endgeräte

Investitionen in Netzinfrastrukturen sollen Nachfrage nach Endgeräten und Diensten hervorrufen. So wurde der Ausbau der Kabelfernsehernetze und auch die Digitalisierung des Fernsprechnetzes und seine Umrüstung auf den ISDN-Standard begründet. Teilmärkte, aus denen Multimedia-Endgeräte hervorgehen können, umfassen PCs, Fernsehgeräte, Videorecorder, CD-ROM-Laufwerke sowie traditionelle Telekommunikationsendgeräte wie Modems, Telefone und Bildtelefone.

Das Volumen dieser Teilmärkte ist sehr unterschiedlich. Für 1993 wurden folgende Zahlen angegeben (Booz, Allen & Hamilton 1995):

- Telekommunikationsendgeräte 2,7 Milliarden DM
- PCs für private Haushalte 4,0 Milliarden DM
- CD-ROM-Laufwerke 1,0 Milliarden DM
- Fernsehgeräte und Videorecorder 10,3 Milliarden DM.

Wenn über Optionen für eine Konvergenz diskutiert wird, sollte berücksichtigt werden, daß der Markt für Fernsehgeräte und Videorecorder größer ist als alle anderen Teilmärkte zusammen.

Von den 75,3 Milliarden DM des gesamten deutschen Telekommunikationsmarktes im Jahre 1994 entfallen 60,9 Milliarden DM (81 %) auf Dienste und nur 14,4 Milliarden DM (19 %) auf Anlagen und Geräte (Schwab 1995 und 1996). Dieser Anteil sinkt, 1992 betrug er noch 26 %.

Die Angaben über Umsätze und Verbreitung von PCs streuen außerordentlich. Man unterscheidet zu meist nicht nach der Nutzung, obwohl ein Computer, der nur als Schreibmaschine oder Spielkonsole genutzt wird, für die Beurteilung der zukünftigen Entwicklung anders berücksichtigt werden müßte als einer, der für eine Reihe privater Anwendungen selbst programmiert wird.³⁾

1994 wurden in Deutschland 3,1 Millionen PCs verkauft, davon zwei Drittel an Geschäftskunden (ZVEI 1995). Insgesamt waren in diesem Jahr 12 Millionen PCs installiert (ZVEI), davon fünf bis sieben Millionen in Privathaushalten (Bisenius 1995, DM 1995). Das Marktvolumen für private Haushalte wird auf 4 Milliarden DM geschätzt (Booz, Allen & Hamilton 1995, S. 63). Middelhoff erwartet, daß der bisherige hohe Rückstand gegenüber den USA in den kommenden Jahren deutlich geringer wird (Tabelle 2).⁴⁾

Anderen Quellen zufolge hatten 1994 nur 1,1 Millionen Haushalte in Deutschland ein CD-ROM-Laufwerk. Diese Zahl soll(te) bis Ende 1995 auf 3,1 Millionen (9 %) und bis 1998 auf 9,6 Millionen (28 %) steigen (Peters 1995, S. 95). Aufgrund einer Umfrage bei 15.000 Deutschen, die älter als 14 Jahre waren, wurden für Ende 1995 2,3 Millionen CD-ROM-Laufwerke und 2,0 Millionen Modems hochgerechnet.

³⁾ Daneben gibt es wohl einen Anteil von bis zu 30 %, die überhaupt nicht genutzt, aber fast immer bei den Ausstattungangaben mitgezählt werden.

⁴⁾ Ähnliche Unterschiede werden im übrigen auch sichtbar, wenn die Anzahl der PCs pro Einwohner verglichen werden. 12 PCs pro 100 Einwohner in Deutschland stehen 30 in den USA gegenüber (IdW, ept. 1995).

Tabelle 2

**Verbreitung von PCs, Modems und CD-ROMs
in Deutschland und den USA**

Haushalte mit	Deutsch- land 1994	USA 1994	Deutsch- land 2000	USA 2000
	- in % -			
PC	22 *)	37	42	48
Modem	4 **)	17 ***)	21	28
CD-ROM ..	2	10	20	32

*) Nach anderen Quellen 14–30% (Blume und Wahl, S. 30) oder 17 (DM, S. 2)

***) Nach einer Studie von MGM 7–10% (S. 21)

****) Nach anderen Quellen nur 8–10% (Bisenius 1995, S. 251)

Fernsehgeräte sind in deutschen Haushalten wesentlich weiter verbreitet als PCs oder CD-ROM-Laufwerke. 1993 waren 32 Millionen Fernsehgeräte im Einsatz. Das jährliche Umsatzvolumen betrug 6 Milliarden DM. Hinzu kamen 22 Millionen Videorecorder und ein entsprechender Jahresumsatz von 4,3 Milliarden (Blume und Wahl 1995, S. 16; Booz, Allen & Hamilton 1995). Zukünftig werden Set-Top-Boxen als weiteres Gerät in der Fernseh-Umgebung hinzukommen. Sie sind erforderlich, um digitales Fernsehen empfangen und Pay-TV-Kanäle und Pay-per-view-Programme entschlüsseln zu können. Außerdem sollen sie die Abrechnung unterstützen, Navigationshilfen für die zukünftige Kanalvielfalt bieten u. a. m. Zur Zeit der Vorlage des Berichtes zeichnet sich die Bildung eines Marktmonopols im Bereich der Verfügbarkeit von Set-Top-Boxen und digitalen Programmen ab.

Die Prognos AG hat geschätzt, daß im Jahr 2000 10% der deutschen Haushalte digitales Fernsehen empfangen werden (Schrabe 1995). Dazu müßten in vier Jahren 3,5 Millionen Set-Top-Boxen verkauft oder vernetzt werden.

3. Inhalte

Über die vielen technischen Innovationen und Probleme wird oft der Teilmarkt der Inhalte vergessen, die multimedial aufbereitet werden. Bei Film und Fernsehen haben es internationale US-amerikanische Konzerne wegen der großen Verbreitung der englischen Sprache leichter als viele Konkurrenten. Aber Deutsch wird immerhin auch von 100 Millionen Menschen gesprochen und ist damit die am weitesten verbreitete Muttersprache in Europa (Middelhoff 1995). Diese Spitzenstellung findet jedoch auf den Inhaltsmärkten nicht durchgehend ihre Entsprechung.

Der Gesamtmarkt für Multimedia-Inhalte wird zum Teil nach technischen Präsentationsformen in die Bereiche Off-line (Elektronische Bücher, CD-ROMs), Online-Dienste und interaktives Fernsehen unterteilt (vgl. oben Abb. 1). Die hohen Prognosen zukünftiger Marktvolumina basieren auf der Annahme, daß ein

zunehmender Anteil derzeitiger massenmedialer Inhalte in Multimedia-Formen übernommen wird. Tabelle 3 gibt die Volumina der verschiedenen Medienmärkte wieder, aus denen zukünftige Multimedia-Produkte und -Dienste gespeist werden könnten.

Tabelle 3

Ursprungsmärkte für Multimedia-Inhalte

	Umsatz 1993 DM Milliarden
Zeitungen und Zeitschriften	23,4
einschl. Werbung	12,0
Bücher	20,0
Filme	10,0
Fernsehen und Radio	17,7
einschl. Werbung	9,0
Videoverleih und -verkauf	1,7
Computerspiele	1,5
CD-ROMs	0,3
Online-Informationendienste und Online-Datenbanken	1,0
einschl. Verbraucher-Online-Dienste	0,2
Gesamtmarkt für Medieninhalte	75,6
Anteil Werbung	27,8 %
Anteil der Verbraucher-Online-Dienste	0,3 %

CD-ROM, Computerspiele und Video

Wenn man den Begriff Multimedia weit faßt, kann man dazu neben CD-ROMs auch Computerspiele und Videos zählen. Diese innovativen Märkte bringen es zur Zeit noch nicht einmal auf 5% des gesamten Medienmarktes. Zwar wächst der CD-ROM-Markt stark. Die Anzahl der Titel stieg von 3 500 im Jahre 1993 auf 6 000 im Jahr 1994 und hat sich inzwischen vermutlich noch einmal verdoppelt. Die Bertelsmann AG erwartet einen Anstieg des Umsatzvolumens von 300 Millionen DM im Jahre 1994 auf 2 Milliarden DM im Jahr 2000 allein für den Bereich des privaten Verbrauchs und einen noch stärkeren Anstieg im professionellen, geschäftlichen Anwendungsbereich. Der Verkauf von Videokassetten erzielte 1993 einen Umsatz von 1,2 Milliarden DM und übertraf damit die Einnahmen der Kinos (1,1 Milliarden DM). Während die Gesamteinnahmen aus Videoverkauf und -verleih von 1991 bis 1994 nahezu gleich geblieben sind, haben sich die Anteile zugunsten des Verkaufs verschoben. Die Verleih-Umsätze sanken von 1991 bis 1994 von 1,0 auf 0,7 Milliarden DM, während die Verkaufserlöse von 0,6 auf 1,0 Milliarden DM anstiegen (Bisenius 1995, S. 248). Das Volumen des deutschen Marktes für Computerspiele, einschließlich der Spiele für proprietäre Spielstationen wird auf 1,5 Milliarden DM geschätzt, wobei zwei Drittel auf Sega und Nintendo entfallen (Booz, Allen & Hamilton 1995, S. 35).

Fernsehen und Hörfunk

Multimedia soll u. a. das Fernsehen individualisieren. Die Erwartungen für Video-on-demand, das Fernsehen auf individuellen Abruf, wurden aufgrund der dazu erforderlichen Infrastrukturkosten inzwischen erheblich reduziert. Für Pay-TV-Programme, Pay-per-view-Sendungen und sog. Near-video-on-demand, d. h. die Ausstrahlung desselben Films zeitversetzt über mehrere Kanäle, reicht jedoch die Digitalisierung der vorhandenen Kabelfernseh- und Satellitennetze, die eine Kapazität von 300 bis 500 Kanälen schaffen wird, aus. Ob dafür genügend Angebote und Nachfrage entstehen, bleibt abzuwarten. Als das Kabelfernsehen eingeführt und Kapazität für 30 Kanäle geschaffen wurde, war auch bezweifelt worden, ob ein hinreichendes Angebot entsteht. Und es war erwartet worden, daß die kommerziellen Sender überwiegend US-amerikanische Serien weiterverbreiten. Dies war zunächst auch der Fall, hat sich inzwischen jedoch deutlich verändert. Seit der ersten Zulassung kommerzieller Fernsehveranstalter im Jahre 1984 ist der Produktionswert des gesamten Fernseh- und Hörfunkbereichs von 6,4 auf 17,7 Milliarden DM gestiegen (vgl. zum folgenden Kors und Boeckelmann 1995). 1993 gab es 15 bundesweite kommerzielle Programme. Die drei größten vereinigen allerdings 85 % des Marktes der TV-Werbung auf sich. An vierter Stelle steht der bis vor kurzem einzige Pay-TV-Kanal Premiere.

Kommerzielle wie öffentlich-rechtliche Anstalten vergaben 1993 Aufträge an Produktionsgesellschaften in Höhe von 2,37 Milliarden DM. Seitdem 1993 die Gewinnzone erreicht wurde, ändern sich die Werbe- und Produktionsmärkte. Heute besteht z. B. das Programm von RTL zu zwei Dritteln aus Eigen- oder Auftragsproduktionen. Die kommerziellen Sender sind heute die Hauptauftraggeber der deutschen Produktionsgesellschaften (1993: 55 bis 60 % bzw. ca. 1,3 Milliarden DM).

Der Werbemarkt ist von zentraler Bedeutung für das Fernsehen. Bei den kommerziellen Sendern beträgt der Anteil der Werbeeinnahmen am gesamten Umsatz 91 % beim Fernsehen und 96 % beim Hörfunk. Bei den öffentlich-rechtlichen, gebührenfinanzierten Sendern haben die Werbeeinnahmen demgegenüber nur einen Anteil von 9 %. Von den 23,4 Milliarden DM, die 1994 für Werbung in den Medien ausgegeben wurden, entfielen 9 Milliarden DM (38 %) auf das Fernsehen (Debus 1995, S. 247). Der gesamte Werbemarkt wächst zwar noch, der Anteil der Fernsehwerbung stagniert jedoch. Besorgnis gibt es im Hinblick auf die Konsequenzen der enormen Programmvermehrung. Kommerzielle Fernsehsender verkaufen Zuschauerkontakte an Werbetreibende. Wenn die Zuschauer zu den neuen Pay-Programmen abwandern, wird sich dies auf die Anzeigenpreise auswirken. Solche Verluste können nicht durch eine noch weitere Ausdehnung der Werbezeiten pro Programm kompensiert werden. Dieser Zusammenhang erscheint für die Abschätzung des Engagements der Medienunternehmen und der zukünftigen Entwicklungen beim digitalen Fernsehen sehr wichtig und mag vielleicht auch ein Grund dafür sein, warum es bisher in Deutschland im internationalen Vergleich wenig Pay-TV gibt.

Bis vor kurzem gab es in Deutschland nur einen Pay-TV-Kanal: Premiere. Die monatliche Abo-Gebühr von gegenwärtig 45 DM führte 1993 zu einem Umsatz von 330 Millionen DM. Dieser stieg bis Anfang 1995 auf 410 Millionen DM. Zu diesem Zeitpunkt gab es 850 000 Abonnenten (Kürble 1995, S. 34). Im Zusammenhang mit der Einführung des digitalen Fernsehens und der Set-Top-Boxen hat die Kirch-Gruppe noch für 1996 ein eigenes Paket von Pay-TV-Programmen im Markt plazierte. Die teilweise hohen Umsatzerwartungen stützen sich auf die Entwicklung in den USA, wo die Pay-TV-Umsätze von 149 Millionen \$ im Jahre 1988 auf 327 Millionen \$ im Jahre 1992 gestiegen sind und 20 Millionen Haushalte (26 %) abonniert haben (vgl. Telephony v. 2. Mai 1994).

Zeitungen, Zeitschriften und Filme

Ein weiterer wichtiger Ursprungsmarkt für Multimedia-Inhalte sind die Druckmedien und der Film. Diese Märkte liefern heute schon die Inhalte für CD-ROMs und Online-Dienste. Der Markt der Zeitungen und Zeitschriften hatte 1993 ein Volumen von 23,4 Milliarden DM⁵⁾, für Bücher 21 und für Filme 10 Milliarden DM (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1996). Es wird erwartet, daß im Jahr 2000 20% des Printmedien-Marktes von elektronischen Medien abgedeckt werden. Das wäre ein Volumen von 4 bis 8 Milliarden DM. Aber auch hier ist zu berücksichtigen, daß heute 50 % des gesamten Umsatzes der Zeitungen und Zeitschriften aus Werbeeinnahmen stammen und daß noch keineswegs klar ist, wie bei den elektronischen interaktiven Medien wirksam geworben werden kann.

Online-Dienste

Der deutsche Markt für Online-Dienste ist noch relativ jung. Von daher fehlen verlässliche Anhaltspunkte für Abschätzungen zukünftiger Entwicklungen. Während eine Studie der zur Kirch-Gruppe gehörenden MGM für das Jahr 2000 ein Marktvolumen von 3,5 Milliarden DM prognostiziert, erwartet Mittelhoff lediglich eine Größenordnung von 1,5 Milliarden DM. Aber auch dies ist noch ein weiter Weg. Denn vor drei Jahren erzielten die Online-Dienste noch nicht einmal eine halbe Milliarde DM. Und Teilnehmer, die sich mit einer geschenkten Werbediskette zum kostenlosen Probe-Abonnement anmelden, bringen noch keinen Umsatz. Der zu erwartende Konkurs von Europe Online zeigt, daß dieser Markt noch mit erheblichen Risiken behaftet wird.

Alle Online-Dienste wurden 1995 von dem Boom des World Wide Web überrascht. Sie mußten und müssen sich neu positionieren. Dies tun sie, indem sie alle zum Internet-Provider werden und Zugänge bieten. Darüber hinaus werden sie vermutlich die Menge der im WWW vorhandenen Informationsmöglichkeiten zielgruppenspezifisch erschließen. Zum Teil wird auch erwartet, daß die Hauptnutzung und -nachfrage über die Foren und Chat-Lines entstehen wird.

⁵⁾ Nach Booz, Allen & Hamilton (1995, S. 97). Nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung betragen die Umsätze 1992 20 Milliarden DM für Zeitungen und 15,5 Milliarden DM für Zeitschriften.

Durch die Internet-Öffnung ist momentan eine sehr unübersichtliche Lage entstanden, bei der zwar mit hohen Teilnehmerzahlen operiert wird, die jedoch überhaupt nichts über die wirtschaftliche Lage aussagen. Auch ist immer noch wenig über die demographische Zusammensetzung der einzelnen Nutzerpopulationen bekannt.

Die Zahlen über die Verbreitung von Internet-Zugängen in Deutschland schwanken sehr. Eutelis Consult schätzte für Anfang 1995 150 000, ZVEI/VDMA für Ende 1995 351 000. Die Teilnehmer von T-Online, Compuserve und den anderen Online-Diensten kommen potentiell hinzu. Nach einer repräsentativen Umfrage des BAT-Freizeit-Forschungsinstituts Anfang 1996 sollen 3 % der deutschen Haushalte einen Internetzugang nutzen.

Neben den genannten Online-Diensten gibt es schon seit Jahren kommerzielle Online-Datenbanken, die sich an professionelle, geschäftliche Kunden wenden. In Deutschland soll es 6 000 kommerzielle Datenbanken geben. Exakte und umfassende Zahlen über deren Umsätze waren jedoch nicht zu bekommen. Die Europäische Kommission veröffentlichte Zahlen über elektronische Informationsdienste, die in Tabelle 4 zusammengefaßt sind:

Tabelle 4

Einnahmen der Anbieter von elektronischen Informationsdiensten (Schwuchow 1995)

Informationsdienste	Deutschland 1992	Europäische Union
	Umfang in Mio. ECU	
Online	216	3 644*)
Audiotext	10	97
Off-line	59	473
Gesamt	285	4 213**)

*) einschl. 2 Milliarden ECU allein von Reuters
**) ca. 9 300 für die USA

Nach Inhalten aufgegliedert, entfallen 80 % des Weltmarktes auf Finanzinformationen, 15 % auf andere Wirtschaftsinformationen und nur 5 % auf Informationen für private Haushalte.

Deutsche Unternehmen spielen in diesen Märkten bisher keine nennenswerte Rolle. Obwohl der Inlandsumsatz für 1992 auf eine Milliarde ECU geschätzt wird, setzten deutsche Anbieter nur 285 Millionen ECU um. Das heißt, daß bei Online-Datenbanken und Informationsdiensten die Importquote von fast zwei Dritteln vermutlich noch größer ist als bei Fernsehserien.

Das „Internet“ ist bisher das am weitesten verzweigte Kommunikationsnetz. Und die Prognosen gehen dahin, daß das Internet auch künftig die wichtigste Basis aller Online-Dienste sein wird. Dies zeigt sich vor allem auch daran, daß die Unternehmen der Telekommunikations- und Computerbranche ihre Produktentwicklung in hohem Maße auf das Internet ausrichten.

Die Breite der Nutzung auch im Verhältnis zum Fernsehen wird allerdings von der Beseitigung bestehender technischer Hemmnisse und von der Wirtschaftlichkeit der Nutzung abhängen. Die gegenwärtig noch bestehenden Nutzungseingänge dürften durch neue Technologien wie Kabel-Modems beim Endbenutzer, ATM (asynchron transfer modus, eine schnellere Übertragungstechnik in der Telekommunikation) in den Unternehmen und Kompressionstechnologien solche Engpässe entschärft werden. Das wird zu einer breiteren Verfügbarkeit auch von Audio und Video über das Internet führen. Die Vielzahl von Informationen aus verschiedensten Quellen mit unterschiedlichen Aktualitätsgraden und in unterschiedlichster Qualität und einer Fülle von „Datenmüll“ hat einen neuen Markt für Informationsmakler eröffnet, die das gesamte Internet systematisch zu bestimmten Themen und Interessensfeldern ständig durchsuchen und diese Informationen (kostenpflichtig) gezielt zur Verfügung stellen. Diese „Makler“, „Agents“ oder „Inhaltsaggregatoren“ sind Softwareprodukte, z. T. auf der Basis von künstlicher Intelligenz. Ihre weitere Entwicklung wird die Nutzung des Netzes fördern. In Zukunft werden viele zielgruppenspezifische Makler oder Vermittler, ähnlich wie im Zeitschriftenmarkt, hinzukommen.

2.2.3 Einflüsse auf Angebot und Nachfrage

Die skizzierten drei Märkte, aus denen Multimedia-Produkte und -Dienstleistungen hervorgehen können, bringen es zusammen auf ein Umsatzvolumen von 150 Milliarden DM. Der größte Teilmarkt ist der der Inhalte mit 75,6 Milliarden DM. Er wird von Druckerzeugnissen dominiert, die einen Marktanteil von 57 % besitzen. Videoverleih und -verkauf, CD-ROMs, Online-Dienste und Computer-Spiele bringen es zusammen gerade auf einen Marktanteil von 6 %. Der zweitgrößte Ursprungsmarkt ist der der Telekommunikationsnetze und Basisdienste mit einem Volumen von 63,5 Milliarden DM. Datenübertragungsdienste spielen, wie gezeigt, bisher eine verschwindend geringe Rolle. Der Markt für Endgeräte (PCs, Modems, Telefone, Fernsehgeräte und Videorecorder) ist mit 18 Milliarden vergleichsweise klein. Fernsehgeräte und Videorecorder erzielen hier einen Marktanteil von 57 %.

Betrachtet man diese Ausgangslage, so ist keineswegs offenkundig, woher der Multimedia-Umsatz mit Privathaushalten in Höhe von 20 Milliarden DM im Jahr 2000 kommen soll, den Booz, Allen & Hamilton prognostizieren (1995, S. 50). Selbst wenn man zu den oben genannten Inhalten den Umsatz für PCs und CD-ROM-Laufwerke hinzuzählt, kommt man für 1994 nur auf einen Betrag von 5 Milliarden. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, wie in sechs Jahren eine Steigerung um 400 % zustande kommen könnte. Vor diesem Hintergrund ist die These, die Multimedia-entwicklung könne vor allem durch eine Beseitigung rechtlicher Hemmnisse (insbes. Fernsprechnonopol und Rundfunkrecht) gefördert werden, nicht haltbar. Mit ihr wurde auch schon die Postreform 1 begründet, die zur völligen Liberalisierung des Endgeräte-marktes und der gesamten Telekommunikations-

dienste bis auf den Fernsprechdienst geführt hat. Während es bei Telefongeräten und Modems zu erheblichen Preissenkungen und einem Anstieg der Verkaufsstückzahlen gekommen ist, ist bei der Datenübertragung oder anderen Mehrwertdiensten das erhoffte Umsatzwachstum ausgeblieben. Der einzige erfolgreiche Teilmarkt bei den neuen Diensten ist der des Mobilfunks. Offensichtlich reicht eine globale angebotsorientierte Politik, die zu pauschaler Liberalisierung führt, nicht aus, um alle Märkte wachsen zu lassen. Sowohl die Investitionsentscheidungen der Unternehmen und mehr noch die Nachfrage der potentiellen Nutzer hängt von wesentlich komplexeren Faktorenkonstellationen ab. Dementsprechend groß ist die Herausforderung, die Chancen von Multimedia auch wirklich auf breiter Basis zu realisieren. Ohne entsprechende Gestaltung der Rahmenfaktoren, die Angebot und Nachfrage in den einzelnen Teilbereichen konkret bestimmen, ist damit zu rechnen, daß die Mehrheit sich mit 500 digitalen Fernsehkanälen begnügt, die aktive Informationssuche und Kommunikation in Computernetzen hingegen weiterhin das Privileg der bisherigen Informationselite bleibt und dann auch keine Massenmärkte entstehen. Wenn man dies nicht als wünschenswert beurteilt, muß man die Faktoren, die darauf hinwirken, genau analysieren, um dort verändernd anzusetzen.

1. Mediennutzungsverhalten

Obwohl die renommierte Prognos AG einen Anstieg der PC-Verbreitung in Privathaushalten von 14 % im Jahre 1993 auf 40 % im Jahr 2000 und auf 80 % im Jahr 2010 vorhersagt (Prognos 1995), halten andere Experten den PC-Markt schon für weitgehend gesättigt. So berichtete die Computerzeitung am 7. Juni 1996 über eine Studie der Firma Dataquest, nach der im ersten Quartal 1996 der PC-Absatz an Privatkunden erstmals um 9 % zurückgegangen ist. Auf den Gesamtumsatz schlug dies nicht durch, weil der Geschäftskundenumsatz um 17 % gestiegen ist. Für die Multimedia-Diffusion in den Privathaushalten müßte dies jedoch eigentlich ein Alarmzeichen sein.

Das Medienverhalten unterliegt ständigen Veränderungen. So ist der relative Anteil der Ausgaben für Medien am verfügbaren Einkommen seit 1970 konstant bei 4 % geblieben. Auch die Verteilung auf die unterschiedlichen Mediengattungen hat sich nicht stark verändert (Kürble 1995). Das Medienverhalten der Mehrheit muß wohl als ausgesprochen konservativ bezeichnet werden.

Die Massenmedien haben sehr lange gebraucht, um ihren prominenten Platz im Alltag von Millionen von Menschen zu finden und in die Alltagsroutinen integriert zu werden. Keines der sogenannten Neuen Medien hat es bisher geschafft, ein Presse und Rundfunk vergleichbares Massenmedium zu werden. Nach dem zweiten Weltkrieg ist dies nur dem Fernsehen gelungen. Alle anderen Versuche wie Bildschirmtext, Videotext, Mailboxen sind über eine vergleichsweise kleine Subkultur von „Early Adopters“ hinaus nicht diffundiert. Und dies lag sicher nicht in erster Linie an den Kosten, weil gleichzeitig andere Innovationen wie Videorecorder und CD-Player massenhafte Verbreitung gefunden haben.

Entscheidend scheint zu sein, daß diese Innovationen einen konkreten erkennbaren Nutzen stiften und leicht in das Alltagshandeln integriert werden können. CD-Spieler treten ganz einfach an die Stelle der Plattenspieler, Videorecorder verlängern das von den Audiokassetten bekannte Verfahren auf Videokassetten, die ihrerseits in den Strukturen des Fernsehkonsums passen.⁶⁾ Das Aufzeichnen von Fernsehsendungen zwecks zeitversetzter Wiedergabe ist keineswegs die Hauptnutzung dieser Geräte, weil dies angeblich von der Bedienung her zu schwierig sei.

Außerdem müssen neue Medien mit den etablierten Verhaltensmustern der Verbraucher bei der Mediennutzung kompatibel sein. Daher wurde Bildschirmtext kaum akzeptiert, solange der Fernseher mit einem speziellen Decodiergerät das einzig mögliche Endgerät war. Auch das später entwickelte Multifunktionsgerät Bitel, eine Kombination aus Telefon und Mini-Bildschirmterminal, konnte nicht durchgesetzt werden.

Im Hinblick auf diese Probleme könnte man eine Lösung von den angekündigten Netzcomputern erwarten, die angeblich so leicht zu bedienen sein sollen wie ein Fernseher. Es ist nicht nur zweifelhaft, ob dies wirklich gelingt. Fraglich ist auch, ob damit das entscheidende Problem gelöst wird. Umfragen lassen zudem Zweifel an der Annahme aufkommen, daß die Mehrheit der Deutschen das Bedürfnis nach mehr Interaktivität bei der Mediennutzung hätte und daran nur von noch nicht hinreichender Technik gehindert würde. So nannten auf die Frage nach der bevorzugten Art des Fernsehens nur 20 % Video-on-demand, während 58 % Pay-per-view vorzogen. Kürble (1995, S. 36) erklärt dies mit den höheren Transaktionskosten bei Video-on-demand, die entstehen, um angesichts des großen und nicht vorstrukturierten Angebots zu entscheiden, was man sehen will bzw. um ein bestimmtes Video zu finden. Pay-per-view bietet hingegen etwas mehr Wahlfreiheit als das bisherige Programmfernsehen, aber immer noch ein hinreichend strukturiertes Angebot im bekannten Rahmen. In dieser Umfrage gaben auch nur 20 bis 30 % an, daß sie für Spielfilme im Fernsehen zusätzlich etwas bezahlen würden, nur 5 % würden einen Betrag zwischen 21 und 50 DM im Monat zahlen. Weitere Indikatoren für ein eher rezeptives Medienverhalten sind im erwähnten Rückgang der Videoausleihen und im Rückgang des Verkaufs von Videorecordern zu sehen (Kürble 1995, S. 29).

Die bisherigen Besitzer von PCs sind auch keineswegs repräsentativ für die gesamte Bevölkerung. 60 % der PCs stehen in Haushalten mit einem monatlichen Einkommen von über 5 000 DM, worüber nur 20 % der Haushalte verfügen (DM 1995, S. 9). Während die oben zitierte Prognose der Prognos AG davon ausgeht, daß im Jahr 2010 PCs weiter verbreitet sind als heute Fernsehgeräte, sagt H.W. Opaschowski voraus, daß der Multimedia-Zug eher in Richtung eines diversifizierten Fernsehens als in Richtung

⁶⁾ Wittemann und Wittke (1996) charakterisieren dies als inkrementale Innovationen. Online-Dienste werden demgegenüber als radikale Innovationen gekennzeichnet, die sehr viel umfassender sind.

Computerkommunikation fahre (1995, S. 31). Nach dieser Studie gibt es auch keinen Grund zu der Annahme, daß die heutige Jugend insgesamt vom Fernseher zum Computer überwechselt. Wie Tabelle 5 zeigt, unterscheidet sich das Medienverhalten der 14- bis 24-jährigen bei Fernsehen, Radio oder Büchern nicht vom Gesamtdurchschnitt. Sie lesen etwas weniger Zeitungen und Zeitschriften und hören dafür häufiger CDs, sehen häufiger Videos und beschäftigen sich häufiger mit dem Computer. Wenn allerdings von 100 Jugendlichen nur 18 in der Woche vor der Befragung einen Computer benutzt haben, während 36 ein Buch gelesen und 82 ferngesehen haben, kann man wohl kaum von einer ganzen Generation der „Computer-Kids“ sprechen.

Tabelle 5

Mediennutzung in Deutschland
(Opaschowski 1995, S. 8)

Aktivitäten in der vergangenen Woche, pro 100 Personen (n = 2 600)	alle Deutschen	14–24jährige
Fernsehen	86	82
Zeitungen, Zeitschriften ..	68	49
Radio	64	66
CD, Musikkassetten	34	66
Bücher	33	36
Videos	19	36
Nachschlagewerke	9	12
Computer	9	18
Videospiele	5	12

2. Unternehmensstrategien

Da Pay-TV, Pay-per-view sowie werbefinanzierte Spartenkanäle keine nennenswerten Infrastrukturinvestitionen erfordern, sind in diesem Bereich Unternehmensaktivitäten zu erwarten. Die Programminhalte sind vorhanden, die Rechtslage für deren Verwertung ist klar, und mit einem gewissen Marktzuwachs ist durchaus zu rechnen. Demgegenüber ist bei den Online-Diensten weder klar, wie auf Dauer Nutzungsgebühren durchgesetzt oder Werbeeinnahmen erzielt, noch wie die Urheber- und Verwertungsrechte gesichert werden können. Daher konzentrieren sich die Geschäftsaktivitäten auf das digitale Fernsehen. Ein etwa den USA mit ihrer starken Computerindustrie vergleichbares Engagement und eine vergleichbare Förderung der Nachfrage erfahren die Online-Dienste bisher in Deutschland jedoch nicht.

3. Konsequenzen

In den USA gibt es eine wesentlich längere Erfahrung mit Computern in Privathaushalten und öffentlichen Einrichtungen. Und dennoch werden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die private Nachfrage zu stärken. Dazu zählt u. a. das Regierungsziel,

bis zum Jahr 2000 alle Schulen und Bibliotheken an das Internet anzuschließen, um so eine allgemeine Grundversorgung zu ermöglichen und die Bürgerinnen und Bürger mit den neuen Medien vertraut zu machen. Neben großen Sponsoring-Aktionen der Computerhersteller und Telekommunikationsfirmen hat der Kongreß in dem im Frühjahr 1996 verabschiedeten Telecommunications Act 1996 ausdrücklich Rabatte für Schulen vorgeschrieben. Ebenso wichtig ist die Förderung von Anwendungen, die einen unmittelbaren Nutzen im Alltag stiften, etwa im Rahmen bürgernaher Verwaltung, und des verbesserten Zugangs zu Informationen der Verwaltung. Nur wenn durch Multimedia ein konkreter Nutzen im Alltag erwartet wird, werden die Menschen ihr Medienbudget erweitern oder umschichten und ihr Medienverhalten ändern.

2.3 Wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland

Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken lösen nach allgemeiner Einschätzung einen wirtschaftlichen und technologischen Wandel aus, der in seinem Ausmaß und seinen Wirkungen mit dem Übergang von der Agrargesellschaft zur modernen Industriegesellschaft vergleichbar ist. Diese modernen Informations- und Kommunikationstechniken bewirken ein Zusammenwachsen von Computertechnik, Telekommunikation, Unterhaltungstechnik und audiovisuellen Medien. Der produktive Umgang mit der Ressource „Information“ wird sich auf allen Ebenen von Produktion und Dienstleistungen erstrecken.

Auch in den klassischen Industriebereichen, wie in der Automobilproduktion und im Maschinenbau, wird es zu einer immer intensiveren Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken kommen. Veränderungen durch die neuen Techniken wird es auch in nahezu allen anderen Bereichen der Gesellschaft geben: in der Arbeitswelt, in der Umwelt, im Verkehr und in der Freizeitgestaltung. Insgesamt wird durch die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien der Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft vollzogen.

Die Bedeutung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind heute schon beträchtlich: Bereits heute sind in Deutschland rund 50 % aller Erwerbstätigen dem Sektor „Information“ zuzurechnen.

2.3.1 Wachstumsimpulse im Medien- und Kommunikationssektor

Weltweit wird der Aufbau und Ausbau leistungsfähiger Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen massiv vorangetrieben. Nach Schätzungen von Experten werden in den nächsten 10 Jahren hierfür weltweit Investitionen von mehr als 2 Billionen DM getätigt. Hoffnungen sind darauf gerichtet, daß dadurch schwächeres Wachstum bzw. Produktionsrückgänge in klassischen Industriesektoren kompensiert werden können.

Im internationalen Vergleich ist Deutschland in bezug auf die Informationsinfrastrukturen gut ausgestattet. Für schmalbandige Nutzungsformen (Sprache, Text, Daten) steht ein flächendeckendes Telekommunikationsnetz mit 38 Millionen Anschlüssen zur Verfügung. Mehr als 24 Millionen Haushalte können in Deutschland über Breitbandübertragungswege in Form des Kabelfernsehnetzes verfügen. Hinzu kommen derzeit 8 Millionen Satellitenempfangsanlagen. Das Glasfasernetz der Telekom AG umfaßt zur Zeit rund 100 000 Kilometer. Hinzu kommen etwa 11 000 Kilometer Glasfaserstrecken der Energieversorgungsunternehmen und der Deutschen Bahn AG, die allerdings noch nicht für die Allgemeinheit verfügbar sind.

Durch die gute Netzinfrastruktur gibt es ein großes Potential für Anwendungsfelder. In 1994 wurden im Medien- und Kommunikationssektor 392 Milliarden DM Umsatz erzielt, der sich wie folgt aufteilt:

– TK (Geräte und Dienste)	86,0
– Medien-Sektor (inkl. Druck)	146,0
– DV-Geräte (incl. Software)	64,5
– Elektronik in Geräten und Anlagen	48,4
– Unterhaltungselektronik	20,6
– Bauelemente, Baugruppen	16,1

Im engeren Medien- und Kommunikationssektor waren 1994 rund 1,4 Millionen Arbeitskräfte beschäftigt. Der Medien- und Kommunikationssektor dürfte in Deutschland im Jahr 2000 mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stellen als die Automobilindustrie.

Die Gesamtausgaben für Multimedia und Telekommunikation liegen derzeit bei ca. 2 700,-/2 800,- DM pro Haushalt und Jahr. Sie steigen nach Schätzungen auf rund 3 000,- DM im Jahr 2000 und 4 000,- DM im Jahr 2010 (Prognos). Andere Studien stellen über Jahrzehnte einen konstanten Anteil der Ausgaben für Massenmedien am verfügbaren Einkommen zwischen 3 und 4 Prozent fest. (1995 bei einem Vier-Personen-Haushalt mit mittlerem Einkommen 1 812 DM und höheren Einkommen 2 760 DM; vgl.: Zimmer, Media Perspektiven 7/96 S. 393). Ob der prognostizierte Anstieg eintritt, hängt von der allgemeinen Einkommensentwicklung ab, die gegenwärtig stagniert.

Durch den Wandel zur Informationsgesellschaft entstehen vollkommen neue Berufe (z. B. Software-Berater, Datenbankspezialisten, Informationsvermittler), neue Beschäftigungsstrukturen (z. B. outsourcing) und neue Arbeitsformen (Teleworking, Telekooperation). Damit verbunden wird allerdings sein, daß viele traditionelle Berufe wegfallen. Die Enquete-Kommission wird den hieraus resultierenden Anpassungsbedarf in ihrer weiteren Arbeit vor allem durch die Projekte „Arbeit 21“ und „Bildung 21“ identifizieren.

Die Wachstumspotentiale der einzelnen Mediendienste:

Bei den interaktiven TV-Angeboten werden Zuwachsraten vor allem im Pay-TV-Bereich erwartet,

bei Tele-shopping und Video-on-demand gibt es unsichere Wachstumserwartungen. Für das Jahr 2000 wird vorausgesagt, daß die gesamten Umsätze im Bereich interaktives TV in Europa rund 30 Milliarden DM betragen werden (Datamonitor).

Tabelle 6

Gesamter TV-Konsum in deutschen Haushalten in Millionen Stunden pro Jahr

	1995	2004
TV	33 600	27 000
Pay-TV	280	9 000
Teleshopping, Video-On-demand, Videospiele	0	4 000
Multimedia-Konferenzen	0,02	250
Gesamt	33 880	40 250

Quelle: BMFT, Multimedia: Chance und Herausforderung, 1995

Enormes Wachstumspotential besitzen internetbezogene Dienste. Gegenwärtig gibt es in Deutschland etwa 2 Millionen Online-Teilnehmer. Schätzungen (Compuserve Deutschland) gehen von 12 bis 14 Millionen Online-Teilnehmern in Deutschland innerhalb von 2–4 Jahren aus. T-Online erwartet (für den eigenen Dienst) für das Jahr 2000 rund 4–5 Millionen Teilnehmer.

Deutschland weist im europäischen Vergleich noch Nachholbedarf bei Internet-Diensten auf.

Tabelle 7

Internet-Penetration in Europa

Land	Nutzer in % der Bevölkerung	Internet Hosts pro 1 000 PC
Finnland	11,2	149
Norwegen	7,7	111
Schweden	6,1	97
Schweiz	4,6	97
Niederlande	4,5	58
Großbritannien	2,5	36
Deutschland	2,2	36
Frankreich	1,0	20
Spanien	0,5	17
Italien	0,4	12

Quelle: Internet Society; ITU; Datamonitor; Booz, Allen & Hamilton/Stand 6/95

Für das Jahr 2000 werden weltweit 100 Millionen Internet Hosts prognostiziert, 5% davon in Deutschland. Der Anteil der Geschäftskunden wird dabei rund 60% betragen (Booz, Allen & Hamilton).

2.3.2 Chancen für den Standort Deutschland

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Auffassung, daß die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien große Chancen für den Standort Deutschland bieten. Sie können dazu beitragen, daß die Lebensbedingungen der Menschen verbessert, bestehende Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen werden und ein hohes Wohlstandsniveau in Deutschland erhalten werden kann. Die neuen Informations- und Kommunikationsmedien werden der deutschen Wirtschaft einen neuen Schub verleihen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nachhaltig verbessern. Denn durch die neuen Kommunikationstechnologien werden Produktivitätsfortschritte erreicht, technische Innovationen in Produkte und Verfahren ermöglicht und neue Märkte erschlossen.

Nach gründlicher Analyse der verschiedenen Wirkungsketten und Einflußfaktoren kommen die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen zu dem Schluß, daß die großen Chancen der Informationsgesellschaft mögliche Risiken weit überwiegen. Diese Risiken können durch die richtigen politischen Entscheidungen weitestgehend eingedämmt werden. Deshalb appellieren die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, sich den neuen Medien gegenüber stärker zu öffnen und ihre Entwicklung nachhaltig zu unterstützen.

Durch die Globalisierung der Wirtschaft und die Entwicklung der neuen Informationstechnologien werden von den Unternehmen und Arbeitnehmern erhebliche Anpassungsleistungen verlangt. Da es aber für ein hochentwickeltes Industrieland wie Deutschland einen „Ausstieg“ aus der Informationsgesellschaft nicht geben kann, kommt es darauf an, die richtigen Weichenstellungen vorzunehmen, um die Potentiale dieser neuen Techniken umfassend nutzen zu können.

Die positive Bewertung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen hinsichtlich der neuen Informationstechniken für den Standort Deutschland stützt sich auf folgende Faktoren:

Zwar bietet die hohe Qualität des deutschen Bildungs- und Ausbildungssystems gute Voraussetzungen dafür, daß die Beschäftigten die neuen Qualifikationsanforderungen der Informationsgesellschaft erfüllen. So ist das Bildungs- und Ausbildungsniveau in Deutschland höher als in den meisten anderen Ländern: Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schließen etwa 40 % der westdeutschen Bevölkerung mit dem Abitur ab und nur relativ wenige Personen (16 %) verfügen über keinen berufsbildenden Abschluß. Dabei wird sich das Arbeitsplatzrisiko für Ungelernte in der Informationsgesellschaft noch weiter erhöhen.

Allerdings ist der hohe Standard des Bildungs- und Ausbildungssystems gefährdet, weil Schulen nicht in der Lage sind, die für die Nutzung und für die Ent-

wicklung der Neuen Medien erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln. In allen Stufen und Zweigen des Bildungssystems ist der Einsatz von IuK-Technologien noch unzulänglich. Die Initiative der Telekom und des Bundesforschungsministers „Schulen ans Netz“ reicht nicht aus, um diese Mängel wirksam zu beseitigen.

Die neuen Technologien erfordern vor allem die Fähigkeit zur Anpassung. In 10 Jahren wird die Technologie, die heute angewendet wird, zu 80 % veraltet sein. Das stellt neue Anforderungen an das Bildungs- und Ausbildungssystem. Vor allem durch eine breitere Grundausbildung muß die Flexibilität der Beschäftigten erhöht werden. Die berufliche Erstausbildung wird für viele nur noch Einstiegsqualifikation sein. Gut jeder Fünfte bleibt schon heute nicht bei seinem Berufsabschluß stehen. Erforderlich ist ein neues Wechselspiel zwischen Arbeit und Ausbildung mit entsprechenden institutionellen Vorkehrungen in Betrieben, schulischen Einrichtungen und Weiterbildungsträgern. Lebenslange Lernbereitschaft bei den Beschäftigten wird immer wichtiger. Auf Staat, Unternehmen und Arbeitnehmer kommen im Zusammenhang mit der Informationsgesellschaft neue Herausforderungen zu.

Die in Deutschland vorhandene, nahezu flächendeckende und leistungsfähige Telekommunikations-Netzinfrastruktur bietet die Chance, das für den Gesamt-Telekommunikationsmarkt erwartete starke Umsatzwachstum zu realisieren. Voraussetzung dafür ist, daß zugleich die Qualität und Quantität von Services und Anwendung verbessert wird. Ganz entscheidend für die Nutzung der neuen Kommunikationsmedien ist es auch, daß durch eine günstige Preisgestaltung eine hohe Akzeptanz bei Bürgern und Wirtschaft erzielt wird. Um dies zu erreichen, muß nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen auf dem Kommunikationsmarkt für einen funktionsfähigen Wettbewerb gesorgt werden. Die erwarteten Wachstumspotentiale im geschäftlichen Bereich (Video-Konferenzen, Nutzung von Online-Datenbanken, Tele-Banking usw.) lassen einen positiven Trend erwarten. Damit dieser Trend auch für Deutschland in positive Beschäftigungseffekte umgemünzt werden kann, müssen die Unternehmen in Deutschland bei der Produktion von Computersoftware und verwandten Dienstleistungen noch schneller auf die Markterfordernisse reagieren.

Auch im privaten Bereich wird für den Telekommunikationssektor ein außerordentliches Wachstum erwartet: Schätzungen der EU zufolge wird sich beispielsweise die Nachfrage nach audiovisueller Hard- und Software in Europa bis zum Jahr 2000 von 23 Milliarden auf 45 Milliarden ECU erhöhen. Von derzeit 117 Fernsehkanälen wird im gleichen Zeitraum ein Anstieg auf rund 500 Kanäle erwartet, wodurch für die Programmindustrie ein Anstieg auf das 30fache des heutigen Angebots prognostiziert wird. Damit Deutschland hieran angemessen partizipieren kann, müssen sich die deutschen Unternehmen der Programmproduktion und des Programmvertriebs stärker international ausrichten.

Die im Vergleich zu anderen Industrieländern hohen Arbeitskosten in Deutschland können durch die Nutzung der neuen IuK-Techniken teilweise aufgefangen werden. So können technologieinduzierte Produktivitätssteigerungen die Verlagerung von Produktion in Länder mit Arbeitskostenvorteilen reduzieren, überflüssig machen oder sogar Rückverlagerungen auslösen. Die neuen IuK-Technologien ermöglichen es auch vielen Unternehmen, Vorleistungen aus dem Ausland zu beziehen und auf diese Weise inländische Kostennachteile partiell auszugleichen. Das sichert Arbeitsplätze am Standort Deutschland. Eine Mischkalkulation durch Global Sourcing ermöglicht es, daß nicht die gesamte Wertschöpfung ins Ausland verlagert werden muß. Die internationale Beschaffung mittels IuK-Techniken kann für Unternehmen in Deutschland existenzsichernd wirken. Für die Global-sourcing-Strategien schaffen die neuen IuK-Technologien gute Voraussetzungen, indem sie die Produktion standortflexibler machen.

Für kleine und mittlere Unternehmen eröffnen die neuen Medien neue Chancen. Sie erhalten dadurch bessere Möglichkeiten, an marktrelevante Informationen zu gelangen. Die Nutzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen wird erleichtert und die Möglichkeiten zu unternehmensübergreifender Kooperation werden verbessert.

- Die Wettbewerbsvorteile durch die Nutzung von IuK-Techniken bestehen auch darin, daß Expertenwissen weltweit eingekauft werden kann. Ferner können Unternehmen regionale Kostenvorteile auch im Inland besser nutzen, indem sie sich dort ansiedeln, wo die Standortbedingungen am günstigsten und damit die Gewinnchancen am höchsten sind. Darüber hinaus können interne Betriebsabläufe durch den Einsatz von IuK-Technologien optimiert werden, z. B. durch Online-Steuerung von Produktionsprozessen, Just-In-Time Produktion, verbesserte Möglichkeiten der Qualitätskontrolle etc. Schließlich sind durch die IuK-Technologien auch verbesserte Informationen über neueste Marktentwicklungen verfügbar.
- Durch die Herstellung neuer Produkte, Dienste und Anwendungen werden die Informations- und Kommunikationstechnologien direkte positive Beschäftigungseffekte haben. Der Einsatz der IuK-Techniken wird zugleich auch indirekte Beschäf-

tigungseffekte in anderen Wirtschaftsbereichen nach sich ziehen. Zum einen werden durch den Einsatz von IuK-Techniken Produktivitätssteigerungen ausgelöst, die sowohl beschäftigungsfördernde als auch beschäftigungsmindernde Wirkungen haben werden. Zum anderen ergeben sich Beschäftigungswirkungen aus der Veränderung der Wertschöpfungsketten der Unternehmen. Ob und inwieweit die zu erwartenden Beschäftigungseffekte in Deutschland per Saldo positiv ausfallen, hängt entscheidend davon ab, ob Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die richtigen Entscheidungen treffen.

Insgesamt kommen die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen zu dem Schluß, daß die Informations- und Kommunikationstechnologien in Deutschland einen positiven Schub für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung geben werden. Die neuen Kommunikationsmedien stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und tragen dazu bei, daß der Standort Deutschland international wettbewerbsfähig bleiben kann. Ohne die dynamischen Entwicklungen im IuK-Sektor wäre ein negativer Beschäftigungssaldo für Deutschland zu erwarten.

Voraussetzung für die positive Wirkung der IuK-Technologien ist, daß die Bundesregierung die Entwicklung der Informationsgesellschaft durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen wirksam unterstützt. Der Rückzug der staatlichen Forschungsförderung wirkt dagegen wie ein schlechendes Gift für den Standort Deutschland. Die Bundesregierung muß auch die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Qualifizierung der Beschäftigten nachhaltig verbessert wird. In hohem Maße gilt dies für Geringqualifizierte, weil sich das Arbeitsplatzrisiko bei unzureichender Qualifikation in der Informationsgesellschaft erhöht. Dazu gehört die Förderung von Ausbildungsverbänden zwischen verschiedenen Unternehmen, die allein nicht in der Lage sind, die gesamten Ausbildungskapazitäten vorzuhalten. Darüber hinaus ist es unerlässlich, daß durch rechtliche Rahmenbedingungen für Investoren und Nutzer vor allem Sicherheit beim Datenaustausch, beim Datenschutz und im Urheberrecht geschaffen wird.

3 Regulierungsbedarf bei den neuen Medien sowie bisherige Entwicklung und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs

3.1 Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb bei den neuen Diensten

Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt sind konstitutive Elemente einer demokratischen Gesellschaft. Die neuen Kommunikationsmedien müssen danach beurteilt werden, ob sie zu größerer Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Informationsvielfalt bei-

tragen. Das geschieht nicht automatisch und zwangsläufig. Die neuen technischen Möglichkeiten bewirken zwar eine Vervielfältigung der Übertragungskanäle, aber nicht automatisch auch größere Meinungsvielfalt. Deshalb sind die staatlichen Institutionen gefordert, durch geeignete Rahmenbedingungen freie Meinungsbildung und Informationsvielfalt zu gewährleisten.

Eine wichtige Voraussetzung für Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Informationsvielfalt ist ein funktionierender Wettbewerb im Medienbereich. Monopolbildungen im Medienbereich sind Gift für die Demokratie. Deshalb kommt der publizistischen und der ökonomischen Wettbewerbskontrolle überragende Bedeutung zu. Dabei reicht es nicht aus, Monopolbildungen zu verhindern. Notwendig sind auch positive Maßnahmen zur Sicherung von Meinungs- und Informationsvielfalt. Dies geschieht beispielsweise durch gesetzliche Regelwerke, wie den Rundfunkstaatsvertrag der Länder bzw. durch die länderspezifischen Rundfunkgesetze, ebenso wie durch staatliche Informationsangebote, die bestehende Defizite kompensieren.

Unter verbraucher- und anwenderpolitischen Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, daß die Ausweitung der Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten in internationalen Computernetzen zu neuen Dimensionen von Meinungsvielfalt, Meinungsfreiheit und auch von internationaler Geschäftstätigkeit führen. Das Suchen und Zusammenstellen individueller Informationen aus weltweiten Angeboten in Verbindung mit gleichzeitiger Bestellmöglichkeit sowohl in herkömmlichen wie auch in neuen Medien stellt auch die Verbraucherpolitik vor neue Herausforderungen. Die Enquete-Kommission wird sich mit dieser Problematik in den kommenden Monaten intensiv beschäftigen.

3.2 Gewährleistung ausreichender Infrastruktur- und Dienstangebote zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Erwerb von Medienkompetenz

Eine sozial gerechte und demokratische Informationsgesellschaft kann nur entstehen, wenn alle Bürger gleichen Zugang zu den neuen Informationsangeboten erhalten. Das verfassungsrechtlich garantierte Grundrecht eines jeden Bürgers auf Informationsfreiheit (Artikel 5, Absatz 1 Grundgesetz) beinhaltet sowohl das Recht auf Informationsbeschaffung als auch auf Informationsempfang. Dieses Grundrecht ist auch als Auftrag an den Staat zu verstehen, sicherzustellen, daß dieses Recht auch von jedermann ausgeübt werden kann.

Da in einer Informationsgesellschaft viele Dienste nicht mehr als Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk) empfangen werden können, sondern nur noch über Netze verteilt werden, ist zu einer vollen Grundrechtsausübung die Schaffung einer entsprechenden Netzinfrastruktur einschließlich der Zugangsmöglichkeiten und die Vorhaltung eines Universaldienstes unerlässlich.

Mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) ist die Verpflichtung geschaffen worden, einen Universaldienst einzurichten. Universaldienst ist dabei kein ein für alle Mal definierbarer Dienst. Die Anforderungen bestimmen sich nach den gesellschaftlichen Bedürfnissen, die einem ständigen Wandel unterliegen. Der im TKG vorgesehene Universaldienst muß weiter interpretiert werden als das mit der Beschränkung

auf Sprachtelefonie mit ISDN-Leistungsmerkmalen geschehen ist, wenn dadurch eine wirksame informationelle Grundversorgung gewährleistet werden soll.

Um eine gesellschaftliche Spaltung beim Umgang mit den neuen Informationstechniken von vornherein zu verhindern, ist es notwendig, auf allen Bildungsebenen den Umgang mit den Informationstechniken zu vermitteln. Durch gezielten Einsatz der neuen Techniken in Berufsschulen, Einrichtungen der Weiterbildung und in der Erwachsenenbildung müssen alle Bürger in die Lage versetzt werden, den Umgang mit den neuen Technologien zu erlernen. Dabei müssen die entsprechenden Angebote kostengünstig zur Verfügung gestellt werden.

Nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen müssen vorrangig Schulen, Berufsschulen, Bibliotheken und andere öffentliche Einrichtungen mit Zugängen zu den großen Informations- und Kommunikationsnetzen ausgestattet werden, um einen chancengleichen Zugang aller Bürger zu den neuen Multimediaangeboten zu ermöglichen. Vergleichbar mit öffentlichen Telefonzellen auf den Straßen müssen in Bibliotheken und Rathäusern Internet-„Telefonzellen“ eingerichtet werden. In größeren Bibliotheken sollten bei Bedarf Internet-Trainer zur Verfügung stehen, die Hilfestellungen geben können. Schrittweise müßten auch andere öffentliche Einrichtungen, wie Jugendhäuser, Weiterbildungseinrichtungen u. a., kostengünstige Zugänge erhalten, um auf diese Weise eine flächendeckende öffentliche Kommunikationsinfrastruktur zu schaffen.

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Auffassung, daß die Kommunikationsinfrastruktur dazu genutzt werden muß, um für den Bürger den Zugang zu Behörden und öffentlichen Verwaltungen zu erleichtern und politisches Handeln für den Bürger transparenter zu machen.

Bei der interaktiven Vernetzung von öffentlichen Einrichtungen weist Deutschland gegenüber anderen Industrienationen einen erheblichen Rückstand auf. Obwohl der Einsatz der Informationstechniken in der Arbeitswelt längst selbstverständlich ist – nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung sind gegenwärtig rund 50 % aller Erwerbstätigen dem Sektor „Information“ zuzurechnen⁷⁾ – ist der Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechniken beispielsweise in den Schulen eher noch die Ausnahme. Für die neuen Multimedia-Berufe sind noch längst nicht genügend Ausbildungskapazitäten vorhanden. Damit die Kenntnisse über die neuen Techniken ebenso wie die Akzeptanz der Kommunikations-, Informations- und Medientechniken wachsen, muß der Umgang mit den Informationstechniken in Schule und Ausbildung in weitaus stärkerem Maße als bisher vermittelt werden. Die Vermittlung von Medienkompetenz an breite Teile der Bevölkerung liegt im Eigeninteresse der Wirtschaft und des Staates.

⁷⁾ Quelle: Bericht der Bundesregierung „Info 2000 Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, BMWi, 1996, S. 17

Die von der Deutschen Telekom und dem Bundesforschungsministerium gemeinsam getragene Initiative „Schulen ans Netz“ ist ein später, aber wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Angesichts der Bedeutung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken ist diese Initiative aber nicht annähernd so ausgelegt, wie es wünschenswert und erforderlich wäre.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen erwarten von der Bundesregierung, daß die Anstrengungen in diesem Bereich verstärkt werden und die zeitliche Befristung auf drei Jahre aufgehoben wird. Auch Schulen, die bisher keinen Antrag auf Internetzugang gestellt haben, müssen in die Initiative einbezogen werden. Es reicht auch nicht aus, die Schulen an die Datenautobahnen anzuschließen oder lediglich PC's in den Schulen „abzustellen“. Notwendig ist vor allem, die Lehrkräfte angemessen auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten. Außerdem sollten spezielle Pilotprojekte in einzelnen Anwendungsbereichen in Schulen durchgeführt werden. An allen allgemeinbildenden Schulen sollte ein Pflicht-Unterrichtsfach „Multimedia“ eingeführt werden.

Die Vermittlung von Medienkompetenz beschränkt sich aber nicht nur auf die technischen Fertigkeiten, mit den neuen interaktiven Medien umzugehen. Medienkompetenz muß auch darin bestehen, daß die Fähigkeit zu einem kritischen, kreativen und selbstbestimmten Umgang mit den neuen Medien vermittelt wird. Wirtschaftliche und instrumentelle Förderungsmaßnahmen allein greifen zu kurz, wenn man die Beziehungen zwischen Nutzern, Medientechnologien und Wirtschaft ganzheitlich und sozialverträglich gestalten will. Leitbild bei der Vermittlung von Medienkompetenz ist deshalb nicht nur der Bürger als Wirtschaftssubjekt, sondern der mündige Staatsbürger und der selbstbestimmte Konsument. Die Vermittlung von Medienkompetenz ist ein umfassender Auftrag für alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen: Unternehmen und Programmanbieter, Staat, Verbände, Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen, Kulturschaffende und kritische Intelligenz.

3.3 Rundfunk und neue Dienste: Aufgaben von Rundfunk und neuen Diensten im Hinblick auf Meinungsvielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerb

Das Auftreten der neuen Kommunikationsdienste hat zwangsläufig zur Folge, daß ein Ordnungsrahmen für diese neuen Dienste geschaffen werden muß. Dabei muß auch das Verhältnis der neuen Online-Dienste zum Rundfunk abgesteckt werden. Form und Umfang der Regulierung der neuen Dienste müssen schnell geklärt werden, damit die Chancen und Anwendungsmöglichkeiten der neuen Dienste erschlossen und zusätzliche Formen wirtschaftlicher Betätigung geschaffen werden können.

Ausgangspunkt für die Bestimmung des Regelungsbedarfs und der Zuständigkeit für Regelungen ist die Unterscheidung zwischen Individualkommunikation

und Massenkommunikation. Für die Individualkommunikation in Form der Telekommunikation ist der Bund zuständig, für die Massenkommunikation in Form von Rundfunk und Presse die Länder. Beide Bereiche sind durch unterschiedliche inhaltliche Regulierungsschwerpunkte, -verfahren und -institutionen gekennzeichnet. Weil neue technische Möglichkeiten die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation fließend werden lassen und weil Mischformen entstehen, ist heute allerdings nicht mehr selbstverständlich, wer was regeln kann und soll.

Lange Zeit hatte man den Ländern unterstellt, sie wollten die neuen Dienste mit unnötigen Regulierungen befrachten. Die jetzt erfolgte weitgehende Einigung zwischen Bund und Ländern hat gezeigt, daß zu solchen Vermutungen kein Anlaß bestand. Bund und Länder haben sich sowohl über Regelungsintensität als auch über kompetenzrechtliche Zuordnungen weitestgehend geeinigt.

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages hat sich an der Diskussion um die Definition des Rundfunkbegriffs unter Einbeziehung der neuen Medien beteiligt. Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen waren stets der Auffassung, daß dringend notwendige bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die neuen Mediendienste nicht durch einen Verfassungsstreit zwischen Bund und Ländern verzögert werden dürften.

Durch ihre Mitwirkung wurde das Zustandekommen der Einigung zwischen Bund und Ländern gefördert. Inzwischen haben Bund und Länder am 1. Juli 1996 eine Einigung sowohl auf einen Mediendienste-Staatsvertrag der Länder als auch auf ein Informations- und Kommunikationsdienstegesetz (IuKDG) des Bundes in Aussicht genommen. Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen begrüßen diesen Fortschritt, sehen sich jedoch auch veranlaßt, auf die noch offenen Punkte hinzuweisen, an deren Klärung sie konstruktiv mitarbeiten wollen.

3.3.1 Beschreibung und Wertung der neuen Dienste

Dieser notwendige Klärungsbedarf beginnt bei einer Verfeinerung der bisherigen begrifflichen Systematisierung der neuen Dienste. Bisher wird von folgender Aufzählung von Dienstegruppen ausgegangen, mit der vor allem untersucht wurde, inwieweit es sich um Rundfunk handelt:

Online-Angebote (z. B. Datendienste, elektronische Post, Telebanking, elektronische Buchungsdienste)

Bei den individuellen Online-Angeboten fehlt das Merkmal der Allgemeinheit, da nicht der Kommunikator, sondern der Teilnehmer über den Inhalt bestimmt. Daneben fehlt es an ihrer publizistischen Relevanz für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung. Auch das Kriterium der Verbreitung liegt nicht vor, da der Teilnehmer sich nicht auf das bloße Auswählen beschränkt, sondern selbst den Inhalt vorgibt und damit zum Kommunikator wird.

Elektronische Dienstleistungen (z. B. Fernsteuern, -messen, -überwachen, Telearbeit, Telemedizin, Videokonferenzen, elektronisches Lotto/Toto, individuelles Telelearning)

Diese Dienste richten sich nicht an die Allgemeinheit, da die Inhalte nicht von dem Kommunikator selektiert und vorgehalten werden, sondern der Teilnehmer darauf Einfluß nimmt. Darüber hinaus mangelt es regelmäßig auch an der publizistischen Relevanz. Schließlich fehlt es aber auch an der Verbreitung, da der Rezipient nicht auf die passive Rolle des Ein- und Ausschaltens beschränkt ist, sondern selbst aktiv werden muß.

Teleshopping (elektronischer Verkaufskatalog)

Teleshopping als reine Verkaufsveranstaltung erfüllt zwar das Merkmal der Allgemeinheit, soweit der Anbieter die Reihenfolge seiner Offerten vorbestimmt. Hingegen handelt es sich bei reinen Waren- oder Dienstleistungspräsentationen nicht um Darbietungen, da sie nicht für die öffentliche Meinungsbildung bestimmt und geeignet sind.

On-Demand-Dienste (Music/Video-on-demand)

Unter Unterhaltungs-On-Demand-Diensten werden Abrufdienste verstanden, bei denen nicht der Kommunikator selektiert, sondern der Teilnehmer einzelne Beiträge auswählt. Die publizistische Relevanz kann vorliegen, wenn es sich um die auch sonst im Rundfunk üblichen Sendebeiträge handelt.

Electronic-Publishing

So erfüllen z. B. elektronische Zeitungen und Zeitschriften nur dann das Merkmal der Allgemeinheit, wenn ihr Inhalt in einer geordneten Abfolge der Beiträge angeboten wird. Die publizistische Relevanz ist ebenso wie bei herkömmlichen Zeitungen und Zeitschriften gegeben, die hier nur in nicht materialisierter Form angeboten werden. Hingegen fehlt es an einer rundfunkmäßigen Verbreitung.

Die in einigen Landesrundfunkgesetzen verwendete Kategorie der rundfunkähnlichen Dienste mit den Unterformen des Abrufs und des Zugriffs wird nicht mehr verwendet. Es wird jedoch auch nicht geklärt, wohin die damit bezeichneten, schon existierenden interaktiven Dienste wie Videotext und Bildschirmtext (bzw. Datex-J, T-Online) und vergleichbare Dienste gehören und wie z. B. die Internetdienste (Telnet, Usenet, WWW) und einzelne Anwendungen wie Newsgroups oder Chats einzuordnen sind.

Die derzeitige begriffliche Unschärfe und Unsicherheit resultiert aus der Dynamik und dem Variantenreichtum der technologischen Entwicklung. Sie erzeugt jedoch auch Rechtsunsicherheit. Die Herausforderung besteht darin, solche Kategorien zu bilden, an die klare Rechtsfolgen geknüpft werden können und die dennoch so allgemein gehalten sind, daß sie nicht mit jeder technologischen Änderung veralten. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit in Zukunft technische Verbreitungsformen als maßgebliche Kriterien noch tragfähig sind und ob nicht eine stärkere Orientierung an Arten von Informationsinhalten sinnvoller ist.

3.3.2 Vorschlag zur Abgrenzung des Rundfunkbegriffs

Aus der oben wiedergegebenen Charakterisierung ergibt sich folgende Abgrenzung:

- Hörfunk- und Fernsehvoll- sowie die Spartenprogramme unterfallen der Regulierung durch das Rundfunkrecht. Es ist dabei unerheblich, ob es sich bei den Veranstaltungen um sogenannte free- oder pay-TV-Programme (auch pay-per-view-TV-Programme oder um eine Abstrahlung als near-video-on-demand) handelt. Soweit Rundfunk sich lediglich der Übertragungsformen der Neuen Dienste bedient, verliert er damit seine Eigenschaft als Rundfunk nicht.
- Nicht Rundfunk sind sämtliche individuelle Online-Angebote, wie etwa elektronische Post, Teleshopping, elektronische Buchungsdienste.
- Nicht Rundfunk sind weiterhin elektronische Dienstleistungen, wie Fernsteuern, Messen, Überwachen, Telearbeit, Telemedizin, Videokonferenzen, elektronisches Lotto/Toto, Telelearning.
- Nicht Rundfunk sind schließlich Teleshopping, Electronic Publishing sowie die in der Aufzählung fehlenden bisherigen „Textdienste“ wie Bildschirmtext und Videotext, die jedoch einem reduzierten Regulierungsbedarf unterliegen.

Bei den bisherigen Gesprächen zwischen Bund und Ländern ist Einvernehmen insoweit erzielt worden, daß sowohl der Bund als auch die Länder bei den neuen Medien eigenständige Regelungen erlassen. Dabei liegt die grundsätzliche Kompetenzabgrenzung im Geltungsbereich für die Länder bei Diensten, die an die Allgemeinheit gerichtet sind, für den Bund bei Diensten, die nicht an die Allgemeinheit gerichtet sind, also die individuelle Kommunikation betreffen.

Als *reine Individualkommunikation* und damit in die *Zuständigkeit des Bundes* fallend haben Bund und Länder übereinstimmend elektronische Post, Teleshopping, Telearbeit, Telemedizin, Videokonferenzen, Telelearning in geschlossenen Benutzergruppen und elektronische Buchungsdienste qualifiziert.

Als *Rundfunk* und damit in jedem Fall der *Regelungszuständigkeit der Länder* unterliegend, wurden einvernehmlich Pay-TV, Pay-per View, Near-video-on-demand qualifiziert.

Ferner wurde ein sogenannter *Grenzbereich* identifiziert, für den Bund und Länder einvernehmlich den Grundsatz der Zugangsfreiheit gelten lassen. Dabei werden dem Bund Datendienste und Telespiele zugeordnet, den Ländern elektronische Presse und Video-on-demand (soweit letzterer Dienst nicht wie z. B. bei den medizinischen Krankheitsbildübermittlungen als Individualdienst zu qualifizieren ist).

Einvernehmen zwischen Bund und Ländern wurde darüber erzielt, daß Dienste, wie z. B. Teleshopping, durch die Aufnahme redaktionell gestalteter Inhalte (z. B. Gameshows) zum Rundfunk hin mutieren können und von daher anderen Regelungsnotwendigkeiten unterliegen können.

Noch nicht hinreichend klar ist die Kategorie der Datendienste, die sowohl Wirtschafts- als auch Mediendienste umfaßt. Für letztere, zu denen auch die bisherigen Textdienste Videotext und Bildschirmtext sowie vergleichbare Online-Dienste wie Compuserve und AOL gehören, gilt nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen der Medienstaatsvertrag der Länder.

Eine schematische Unterscheidung zwischen klassischen Rundfunkangeboten und individuellen Online-Diensten ist nicht möglich, sondern nur von Fall zu Fall (case to case) zu treffen. Dabei gilt die Regel, daß mit zunehmender Annäherung an individuelle Kommunikation der rundfunkrechtliche Regulierungsbedarf immer weiter abnimmt. Andererseits kann ein anfänglich als reiner Wetter-, Hobby- oder Tierschutzkanal konzipierter Sender durch Aufnahme publizistisch relevanter Programmangebote für einen breiten Empfängerkreis zum Rundfunk mutieren, mit der Folge, daß diese in den Regulierungsbereich des Rundfunkbereichs hineinwachsen.

3.4 Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts

Die neuen elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste betreffen mit ihren Anwendungsmöglichkeiten nahezu alle Lebensbereiche und Wirtschaftsfelder. Damit die neuen Formen der Individualkommunikation umfassend genutzt werden können und wirtschaftliche Betätigung auf dem Gebiet der neuen Medien gefördert wird, müssen Behinderungen aus Rechtsunsicherheiten vermieden werden. Angesichts der fließend werdenden Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation und der raschen Entwicklung immer neuer Zwischenformen wird die alte Klarheit und Sicherheit nicht mehr wiederherstellbar sein. Es sollte angestrebt werden, solche Kategorien von Dienstearthen zu bilden, an die möglichst klare Rechtsfolgen geknüpft werden können und die dennoch so allgemein sind, daß sie nicht mit jeder technischen Änderung veralten. Wenn dies nicht gelingt, wird man sich mit einer Fall-zu-Fall-Regulierung begnügen müssen, wie sie in den USA seit jeher praktiziert wird. Die größere Flexibilität ist allerdings mit einem höheren Maß an Ungewißheit für alle Beteiligten verbunden.

Aktuell haben sich Bund und Länder derart verständigt, daß sie sich bei Auftreten völlig neuer Dienste, die nicht einer der genannten Kategorien zugeordnet werden können, um eine ergänzende einvernehmliche Zuordnung bemühen würden. Insoweit soll es neben der vorgesehenen Experimentierklausel für die neuen Dienste auch eine Art Schlichtungsklausel geben.

3.5 Konkreter Regelungsbedarf zur Förderung des Angebots von Multimedia-Diensten

Die einzelnen Dienstearthen unterliegen der allgemeinen Gesetzgebung, die gegebenenfalls angepaßt

und durch bereichsspezifische Regelungen ergänzt werden muß, um berechenbare Anforderungen und Rechtsfolgen für Betreiber und Nutzer zu schaffen.

Erforderlich sind die Anpassung einer Reihe von bestehenden Gesetzen sowie die Schaffung neuer gesetzlicher Vorschriften: Datenschutzbestimmungen, Jugendschutz, digitale Signaturverfahren für den Rechtsgeschäftsverkehr, Urheberrechtsschutz, Patentschutz, Verbraucherschutz, Anpassungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, Anpassung des Zivilprozeßrechts – überall ergibt sich Anpassungsbedarf. Die Enquete-Kommission wird sich in den nächsten Monaten intensiv mit diesen Fragen beschäftigen und dazu auch eigene Vorschläge machen.

Damit die Netze für vielfältige Anwendungsfelder im privaten, geschäftlichen, kulturellen, administrativen und beruflichen Bereich genutzt werden, müssen Verhaltenspflichten und Verantwortlichkeiten der Anbieter (z. B. von Service- und Content-Providern) eindeutig geregelt werden. Hier sehen die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen Defizite, die die Bundesregierung beseitigen muß. Die Enquete-Kommission wird sich in den kommenden Monaten intensiv mit diesen Fragen beschäftigen und dazu auch eigene Vorschläge machen.

3.6 Gewährleistung eines ausreichenden Angebots und Chancengleichheit des Zugangs für Anbieter und Nutzer (Grundversorgung/Universaldienst)

Der Auftrag der Enquete-Kommission umfaßt explizit neben der Beschäftigung mit der Frage der Sicherung von Wettbewerb sowie der Sicherung von Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit auch die „Sicherung einer flächendeckenden preisgünstigen Informationsgrundversorgung als Voraussetzung für eine angemessene Teilhabe am öffentlichen Leben, insbesondere in den Bereichen Information, Bildung und Kultur, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu ermöglichen.“

Der Begriff der Grundversorgung wird bisher in erster Linie in der rundfunkrechtlichen und politischen Debatte speziell zur Kennzeichnung und Legitimation der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verwendet. Danach hat der Staat eine positive Rundfunkordnung zu gewährleisten, in der die Vielfalt der bestehenden Themen und Meinungen zum Ausdruck gebracht wird. Der Begriff der Grundversorgung wird nicht im Detail definiert. Aus den verschiedenen Be- und Umschreibungen lassen sich jedoch folgende Merkmale ableiten.

- Das Angebot richtet sich an die Gesamtheit der Bevölkerung und muß von dieser empfangbar sein;
- das inhaltliche Angebot muß umfassend informieren, die bestehenden Meinungsrichtungen müssen zum Ausdruck kommen.

Die Gewährleistungspflicht des Staates umfaßt eine Finanzierungsgarantie und organisatorische sowie verfahrensrechtliche Vorkehrungen zur Pluralismus-sicherung.

Im Bereich der Telekommunikation gibt es einen vergleichbaren staatlichen Infrastruktur- oder Versorgungsauftrag, der im Telekommunikationsgesetz mit dem aus der US-amerikanischen Regulierung übernommenen Begriff des Universaldienstes bezeichnet wird. Mit dem Telecommunication Act von 1934 wurde die Federal Communications Commission (FCC) geschaffen, deren Auftrag darin besteht „soweit wie möglich allen Menschen in den USA einen schnellen und effizienten Zugang zu Landes- und weltweiten Leitungs- und funkgebundenen Kommunikationsdiensten mit angemessenen Mitteln zu vernünftigen Preisen zu ermöglichen.“ In der Clinton/Gore-Initiative für eine National Information Infrastructure (NII) wurde das Ziel formuliert, dieses Konzept des Universal Service auf Informationsdienstleistungen auszuweiten und so zu erweitern, daß alle Amerikaner, die dies wünschen, einen erschwinglichen Zugang zu fortgeschrittenen Telekommunikations- und Informationsdiensten erhalten, unabhängig von Einkommen, Behinderungen oder Wohnort“ (Agenda for Action, 1993). Der Telecommunications Act von 1996 hat dieses durch eine ganze Reihe von Vorschriften umgesetzt, die sich allerdings nur an die von diesem Gesetz erfaßten Netz- und Diensteanbieter richten.

So wie die Grenzen zwischen Rundfunk und Telekommunikation fließend werden, muß ein zukunftsweisendes Grundversorgungskonzept Prinzipien und vielleicht auch Verfahren der traditionellen Grundversorgung und des Universaldienstes kombinieren und weiterentwickeln. Inhaltlich geht es dann

1. um einen erschwinglichen Zugang zu den technischen Übertragungsnetzen und -diensten (insbesondere Telekommunikationsnetze einschließlich Internet),
2. um einen erschwinglichen Zugang zu Informationen, die für eine Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben relevant sein können,
3. um die Sicherung eines thematisch umfassenden und die Meinungsvielfalt widerspiegelnden Informationsangebotes.

Bei einem weiten Verständnis von Grundversorgung gehört dazu auch

4. die Vermittlung der Kompetenz zur Nutzung der neuen Medien als subjektive Zugangsvoraussetzung.

3.6.1 Sicherung eines thematisch umfassenden und die Meinungsvielfalt widerspiegelnden Angebots

Generell gibt es bei den interaktiven Medien, den Tele- und Mediendiensten keine der früheren Frequenzknappheit beim Rundfunk vergleichbare Ressourcenknappheit, die eine ähnliche Regulierung rechtfertigt. Die einzigen derzeit erkennbaren Ausnahmen sind bestimmte sogenannte sprechende Adressen im World Wide Web des Internet, insbesondere im kommunalen Bereich (z. B. WWW.bonn.de). Daraus folgt jedoch nicht, daß durch Wettbewerb automatisch ein hinreichend umfassendes und plurales Angebot entsteht. In ökonomischer Hinsicht sind

diese neuen Medien den Printmedien sehr ähnlich. Sobald hinreichende Nachfrage erwartet wird, entsteht auch für jedes Thema ein Angebot. Bei überregionalen Tageszeitungen und mehr noch bei Zeitschriften ist ein hinreichender Pluralismus entstanden. Auf dem lokalen Zeitungsmarkt und damit bei der lokalpolitischen Meinungsbildung ist dies jedoch nicht der Fall. Der Markt ist oft nicht groß genug, um die Kosten konkurrierender Produkte zu finanzieren. Daher ist der Gesetzgeber gehalten, bei den neuen Medien von vornherein darauf hinzuwirken, daß lokale Vielfalt entsteht und erhalten bleibt.

Zu prüfen ist, ob ähnlich dem Rundfunk auch Maßnahmen zur Sicherung eines Binnenpluralismus zu treffen sind. Wegen der hohen Kosten erscheinen Maßnahmen zur Förderung von nicht-kommerziellen Angeboten erforderlich. Unmittelbare Verpflichtungen von Anbietern zum Binnenpluralismus sollten nur für den Fall vorgeschrieben werden, wo diese eine marktbeherrschende Stellung erreicht haben.

Zu diesen Maßnahmenbereichen im einzelnen:

1. Zur Regulierung von „www.<stadtname>.de“

Wer Informationen über das wirtschaftliche, kulturelle und politische Leben in einer Stadt im Internet sucht, wird „www.<stadtname>.de“ eintippen. Diese Adresse kann nur einmal vergeben werden. Sie wird derzeit von der DE-NIC nach eigenen Vergaberichtlinien vergeben und den Städten vorbehalten. Diese entschieden dann pragmatisch, welche Institutionen sie mit auf ihre Homepage nehmen und welche nicht. Dies kommt einer staatlichen Zensur zumindest nahe. Erforderlich erscheinen generelle Regelungen für die Vergabe von WWW-Domain-Namen im allgemeinen und für Städtenamen im besonderen. Das Ziel sollte darin bestehen, diese Adresse als Dach für Informationsangebote der jeweiligen Stadt zu verwenden und Pluralismus-sichernde Regelungen zu entwickeln.

2. Meinungsvielfalt auf lokaler Ebene

In Verbindungen mit der Organisation und Finanzierung dieses lokalen Informationsangebots kann auch das Problem einer entsprechenden Vielfaltsicherung bewältigt werden. Unter der Adresse „www.<stadtname>.de“ werden Server der Kommune und der örtlichen Wirtschaft sowie anderer finanzkräftiger Institutionen zu finden sein. Kleine gemeinnützige Vereine und Initiativen, deren Meinung zu lokalen Angelegenheiten zum Gesamtbild dazugehört, erscheinen jedoch nicht, wenn diese keinen eigenen Server einrichten oder sich für mehrere hundert Mark Seiten erstellen lassen und auf einem anderen Server ablegen. Daher erscheint es erforderlich, zur Sicherung der Meinungsvielfalt, ähnlich den Offenen Kanälen bei Hörfunk und Fernsehen, offenen Server auf kommunaler und vielleicht auf Landesebene einzurichten, denen Medienwerkstätten angeschlossen sind, in denen WWW-Seiten oder äquivalente Darstellungsformen kostengünstig produziert werden können.

Im Hinblick auf Organisation und Finanzierung muß noch geklärt werden, inwieweit die Modelle der Offenen Kanäle übertragbar sind.

3. Meinungsvielfalt bei marktbeherrschender Stellung

Im Bereich des werbefinanzierten Fernsehens existiert heute ein Duopol. Es ist nicht auszuschließen, daß es auch bei den Tele- und Mediendiensten zu einem Oligopol oder Duopol kommt. Dann verliert ein rein außenplurales Modell seine die Meinungsvielfalt fördernde Kraft. Daher sollten für einen solchen Fall schon jetzt für Informationsdienste bzw. presseähnliche Dienste pluralismussichernde Auflagen wie Fensterregelungen oder Must-Carrier-Regelungen vorgesehen werden. Dabei ist u. a. zu klären, inwieweit die Fensterregelungen des Fernsehens übertragbar sind.

3.6.2 Erschwinglicher Zugang zu Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen

Der Zugang zu den neuen Tele- oder Mediendiensten erfordert in der Regel einen Zugang zu einem Telekommunikationsnetz und -basisdienst und zusätzlich zum Internet und/oder einem Online-Dienst. Zusätzlich sind ein PC mit Modem oder ISDN-Karte erforderlich. Weil mit einer flächendeckenden Ausstattung privater Haushalte so schnell nicht zu rechnen ist, wird in der US-amerikanischen Politik Schulen und Bibliotheken als öffentlichen Zugangsorten eine entscheidende Bedeutung beigemessen. Präsident Clinton und Vizepräsident Gore haben es zum Regierungsziel erklärt, bis zum Jahr 2000 alle Schulen und Bibliotheken an das Internet anzuschließen. Der 1996 verabschiedete Telecommunications Act enthält im Zusammenhang mit dem Universaldienst mehrere auf die Verwirklichung dieses Ziels gerichtete Maßnahmen.

Während das deutsche Telekommunikationsgesetz in Übereinstimmung mit einem Beschluß des EU-Ministerrats vom Februar 1994 als Universaldienst das Angebot eines Grund-Sprachtelefondienstes definiert und nur reaktive Maßnahmen für den Fall vorsieht, daß der Wettbewerb nicht zu einer entsprechenden Versorgung führt, setzen die US-amerikanischen Bestimmungen prophylaktisch auf drei Ebenen an.

- Verbraucher in allen Regionen des Landes, einschließlich Verbraucher in ländlichen Regionen oder kostenaufwendigen Gebieten sowie Verbraucher mit niedrigen Einkommen sollen Zugang zu qualitativ gleichwertigen Telekommunikations- und Informationsdiensten zu vergleichbaren Preisen erhalten wie Verbraucher in städtischen Gebieten
- Netzbetreiber müssen Schulen und anderen Bildungseinrichtungen sowie Bibliotheken Rabatte einräumen. Diese sollen von der FCC so festgelegt werden, daß sie diesen Einrichtungen den Zugang ermöglichen.
- Zusätzlich zu der allgemeinen Festlegung des Universaldienstes kann die FCC zusätzliche Dienstleistungen für Schulen, Bibliotheken und Einrichtungen des Gesundheitswesens in die Förder-

mechanismen einbeziehen. Diese Einrichtungen sollen Zugang zu „fortgeschrittenen“ Telekommunikationsdiensten erhalten, die an anderer Stelle als breitbandig definiert werden. In Großbritannien schlägt die Regulierungsbehörde OFTEL in einem Positionspapier von Ende 1995 vor, das als grundlegend definierte Niveau der Telekommunikation danach zu unterscheiden, ob es

- (1) für alle Kunden,
- (2) für gehörlose Menschen und andere Verbraucher mit schwerwiegenden Kommunikationsbehinderungen oder
- (3) für Bildungseinrichtungen gelten soll.

OFTEL hält Rabatte für Bildungseinrichtungen für vertretbar und realisierbar.

In jüngster Zeit hat die Europäische Kommission ihre bisherige Position mit Verweis auf die amerikanische Regulierung vorsichtig in Frage gestellt. Es wird auf die Gratwanderung zwischen einer zu engen Definition des Universaldienstes verwiesen, die Bürger von der Informationsgesellschaft ausschließt, und einer zu breiten, die den Wettbewerb belastet und die Preise nach oben treibt. Gegen die US-Regelungen wird eingewendet, daß so Telekommunikations- mit Bildungs- und Gesundheitspolitik vermischt werde. Gleichzeitig wird betont, daß bei der Weiterentwicklung des Universaldienstes eine bloße Orientierung an der jeweils vorhandenen Nachfrage nicht ausreicht, sondern daß dieser empirische Aspekt mit dem der politischen Beurteilung sozialer und wirtschaftlicher Erwünschtheit kombiniert werden müsse.

Durch die US-amerikanische Regulierung werden Standortbedingungen beeinflusst, auf die Deutschland als Produktionsstandort reagieren muß. Wenn multimediale Dienstleistungen und Produkte in Deutschland hergestellt werden sollen, müssen hier entsprechende Arbeitskräfte ausgebildet werden. Die Sicherung eines Zugangs für Schulen und andere Bildungseinrichtungen ist daher nicht nur gesellschafts-, sondern auch wirtschaftspolitisch geboten.

Die Initiative „Schulen ans Netz“ wird daher sehr begrüßt. Diese Initiative kann die enormen Kosten einer entsprechenden Ausstattung aller Schulen (Geräte, Hausverkabelung, Betreuung, laufende Gebühren) jedoch nicht aufbringen und dauerhaft sichern. Vielmehr sind ergänzende regulierende Maßnahmen erforderlich. Für Bibliotheken fehlt ein vergleichbares Programm.

- Mittelfristig erscheinen Rabattierungsaufgaben für Netzbetreiber und Diensteanbieter erforderlich. Kurzfristig kann ein Fonds aus den Einnahmen der Lizenzvergabe geschaffen werden.
- In bezug auf das Internet und Online-Dienste sollte geprüft werden, ob solche Rabattierungsregeln nicht noch in den Medienstaatsvertrag aufgenommen werden. Der Zugang zum Internet könnte auch über die Universitäten bzw. das Deutsche Forschungsnetz subventioniert werden.

Das Ziel eines freien Zugangs ist mit bloßen Netz- und Dienstanschlüssen allerdings noch nicht erreicht. Ergänzend sind organisatorische und per-

sonelle Maßnahmen erforderlich, deren Ausmaß und Ablauf noch gar nicht gründlich untersucht worden ist. Das US-Handelsministerium hat eine umfassende empirische Bestandsaufnahme der Ausstattung von Schulen und Bibliotheken und der Nutzung neuer Dienste durchführen lassen und ein Förderprogramm speziell für Pilotprojekte von Schulen, Bibliotheken und gemeinnützigen Einrichtungen geschaffen.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen empfehlen der Bundesregierung, diesem Beispiel zu folgen. Um den Reformbedarf für die Einrichtungen des Bildungswesens und der Bibliotheken genauer zu bestimmen, sollte eine Bund-Länder-Kommission eingerichtet werden.

3.7 Grenzen der nationalen Regulierbarkeit

Die Schwierigkeiten einer effizienten Kontrolle weltweiter Kommunikationsnetze wie dem Internet sind hinlänglich bekannt. Im Multimedia-Zeitalter sind die staatlichen Kontrollorgane nur noch sehr eingeschränkt in der Lage, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Staatliche Kontrolle stößt ebenso an Grenzen wie strafrechtliche Sanktionen.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage kann ein wirksamer Jugendschutz nur noch in solchen Medien sichergestellt werden, die keine flüchtigen oder veränderbaren Informationen anbieten. Dazu gehören z. B. neue Formen der Weiterentwicklungen von Rundfunk, Fernsehen, aber auch Datenbanken oder Angebote, die zunächst in traditioneller Weise hergestellt werden und nur auf Netze und Online-Dienste übertragen werden. Das hat auch eine Anhörung der

Enquete-Kommission ergeben, die zusammen mit dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 9. Oktober 1996 durchgeführt wurde.

Ein Ansatzpunkt für Regulierungen ergibt sich an der Schnittstelle zwischen dem Endgerät beim Konsumenten und dem Provider. Hier sind bereits zahlreiche technische Möglichkeiten entwickelt worden, die unter den Begriffen NetNanny, CyberSitter, SurfWatch und CyberControl bekannt sind. Allerdings können solche Filter auch immer umgangen werden, so daß auch sie keinen absoluten Schutz gegen inkriminierte Inhalte bieten.

Hinzu kommt, daß es weltweit unterschiedliche Auffassungen über strafbare Inhalte gibt. So ist die Verbreitung von Nazi-Propaganda oder von sogenannter harter Pornographie in den USA oder den Niederlanden nicht verboten. Die Anbieter derartiger Dateninhalte haben in ihren Heimatländern keine Strafverfolgung zu erwarten. Die Möglichkeiten der Anonymisierung, Verschleierung und Verschlüsselung einschließlich der Möglichkeiten der Löschung von Anbieterkennungen machen Zugriffe nahezu unmöglich.

Trotz aller technischen und personellen Schwierigkeiten angesichts des Umfangs der täglichen Datenflut, Dateninhalte auf weltweiten Computernetzen zu kontrollieren, bedarf es dringend internationaler Vereinbarungen über Mindeststandards über das, was allgemein als strafwürdig angesehen wird.

Die Enquete-Kommission wird sich mit der vielschichtigen Problematik der Möglichkeiten und Grenzen nationaler Regulierbarkeit ausführlich beschäftigen.

4 Zukunft des Dualen Rundfunksystems

Die Rundfunkfreiheit des Artikel 5, Absatz 1, Satz 2 des Grundgesetzes dient der Sicherstellung der freien individuellen und der freien öffentlichen Meinungsbildung. Sie ist vor dem Hintergrund des Mißbrauchs des Rundfunks durch den Nationalsozialismus formuliert worden. Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist der Schutz der freien Meinungsbildung, die sowohl der individuellen Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung dient. Es geht um die Kommunikation, die ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten sowie selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994, NJW 1994, 194 ff, S. 1943).

Durch die multimediale Entwicklung verändert sich auch die Rundfunklandschaft in Deutschland tiefgreifend. Durch technische Innovationen in der Übertragungs- und Empfangstechnik wächst die Zahl der privaten Rundfunkangebote. Immer mehr Rundfunkangebote sind online über Kommunikationsnetze empfangbar. Netze sind damit zu potentiellen Massenmedien geworden. Schließlich spielen Verände-

rungen auf der Nachfrageseite eine Rolle: Rundfunkangebote werden zunehmend individuell abgerufen, beispielsweise in Form von Pay-TV, pay-per-view, video-on-demand. Diese neuen Entwicklungen stellen auch die staatliche Rundfunkregulierung vor neue Aufgaben.

Nicht nach den jeweiligen technischen Bedingungen, die heute beispielsweise mit der Digitalisierungs- und Datenkompressionstechnik zur Verfügung stehen, sondern von der Funktion der mit dieser Technik betriebenen Medien ist die Frage nach den geeigneten, erforderlichen und notwendigen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Rundfunkfreiheit zu ihrer jeweiligen Zeit zu beurteilen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient der Rundfunk der Meinungs- und Willensbildungsfreiheit des einzelnen und der Gesellschaft. Wegen seiner insoweit konstitutiven Rolle kommt der Rundfunkfreiheit eine besondere funktionale Bedeutung zu. Sie verpflichtet den Gesetzgeber zu einer Rundfunkordnung, die sicherstellt, daß das

Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht und damit ein allgemeiner Meinungsmarkt errichtet wird.

In der dualen Ordnung des Rundfunks, die durch ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk gekennzeichnet ist, hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in diesem dualen System einen Grundversorgungsauftrag zugewiesen. Grundversorgung umfaßt die flächendeckende Verbreitung der Programme, ein inhaltlich umfassendes Programmangebot und die Wahrnehmung der demokratie- und kulturstaatlichen Funktion. Grundversorgung ist somit als eine für den Meinungsbildungsprozeß unerläßliche Basisversorgung zu verstehen.

Aus diesem besonderen öffentlichen Auftrag hat das Bundesverfassungsgericht die Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgeleitet. Das ist auch die Legitimation dafür, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Unterschied zu privaten Veranstaltern das Recht zugestanden wird, sich über Gebühren zu finanzieren.

Insgesamt sieht das Bundesverfassungsgericht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein notwendiges Gegengewicht zum privaten Rundfunk.

Nach Auffassung der SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und der von der SPD benannten Sachverständigen ändert auch das Auftreten vieler privater Rundfunkanbieter nichts an der Berechtigung und am besonderen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Funktionieren des dualen Rundfunks nimmt sogar noch zu.

In seinem Rundfunkgebühren-Urteil vom 22. Februar 1994 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Existenz privater Rundfunkveranstalter an die des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gekoppelt. Das heißt, nur wenn das duale System von öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk auch in einer veränderten Rundfunklandschaft erhalten bleibt, kann die im Artikel 5, Abs. 1, Satz 2 GG normierte Rundfunkfreiheit als gewährleistet angesehen werden.

Auch private Rundfunkveranstalter müssen grundlegende Meinungsvielfaltstandards erfüllen. Die Länder verpflichten in ihren Rundfunkgesetzen private Veranstalter zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Die Anforderungen an die Breite des Informationsangebots und der Meinungsvielfalt entsprechen aber nicht denjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die Entwicklung im privaten Rundfunk zeigt zwar, daß auch Elemente der Grundversorgung von privaten Veranstaltern angeboten werden, und zwar nicht nur in entsprechenden Spartenkanälen, sondern auch in privaten Vollprogrammen. Das ist nicht zuletzt auf die Konkurrenz mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zurückzuführen. Eine rechtliche Verpflichtung für die privaten Rundfunkanbieter, Grundversorgung zu gewährleisten, besteht aber nicht. Deshalb kann auch in Zukunft an der Notwen-

digkeit eines dualen Rundfunksystems mit einem leistungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk kein Zweifel bestehen.

Es gibt weiterhin triftige Gründe für eine unterschiedliche Behandlung der elektronischen Medien und der Printmedien. Die Argumentation, daß der elektronische Medienmarkt durch die Vervielfachung der Übertragungswege wachse, sich damit in seiner Struktur dem Zeitungsmarkt annähere und deshalb eine unterschiedliche Behandlung der elektronischen Medien im Vergleich zu den Printmedien nicht mehr zu rechtfertigen sei, geht fehl. Die unterschiedliche Behandlung beider Medien ergibt sich vielmehr weiterhin daraus, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 gefordert hat, dürfe der Rundfunk weder dem Staat, noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden. Das Grundrecht des Artikel 5 Abs. 1 (2) (GG) „verlangt vielmehr eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß er (der Rundfunk) die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe des Rundfunks orientiert sind und erreichen können, was Artikel 5 Abs. 1 (GG) in seiner Gesamtheit bewirken will“. (vgl. Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 1994 – I BvL 30/88 –).

Zwar ist richtig, daß es bei den Printmedien keine verfassungsrechtlich gebotene „Grundversorgung“ gibt, etwa in Form einer öffentlich-rechtlichen Zeitung, um Meinungs- und Informationsvielfalt zu gewährleisten. Weil es aber bei den Printmedien eine Art „Grundversorgungs-Zeitung“ nicht gibt, müssen nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen zumindest im Rundfunkbereich echte Meinungsvielfalt gewährleistet bleiben. Die auch insoweit unterschiedliche Behandlung von Printmedien und Fernsehen ergibt sich schon wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Und Programmvielfalt allein (more of the same) führt noch lange nicht zu Meinungsvielfalt.

Auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es Reformbedarf, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und das Programmangebot im Interesse der Rundfunkteilnehmer zu verbessern. Die Ausschöpfung von Einsparpotentialen ist angesichts der begrenzten Ressourcen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten voranzutreiben. Bei der Besetzung der Rundfunkräte ist in allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für eine größere Staatsferne zu sorgen. Die Unabhängigkeit der Redaktionen in den Rundfunkanstalten ist zu stärken.

Tendenzen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Unterschiede zum privaten Angebot zu nivellieren, sollten nicht weiter verstärkt werden. In einem wachsenden Medienmarkt muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen hohen Qualitätsstandard als Wettbewerbsvorteil sichern und ausbauen.

In mehreren Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht unterstrichen, daß der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfaßt,

daß das Programmangebot neben Informationen, Bildung und Kultur auch Unterhaltung enthält. Dadurch ist sichergestellt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur eine Publikumsminderheit, sondern alle Gruppen der Gesellschaft erreicht. Gerade weil sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk hauptsächlich aus Gebühren finanziert, ist es erforderlich, daß ein breites, an alle Bürger gerichtetes Programmangebot vorgehalten wird.

Medienpolitik ist nicht nur Wirtschaftspolitik. Medienpolitik ist immer auch Gesellschaftspolitik. Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen setzen sich deshalb mit Nachdruck dafür ein, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch und gerade in einer veränderten Medienlandschaft in Position und Aufgabe bestätigt wird, damit Meinungsvielfalt und Demokratie gewährleistet bleiben.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen begrüßen, daß mit dem Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder Bestand, Entwicklung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zunächst bis zum Jahr 2000 gesichert sind. Auch angesichts der wachsenden Konzentrationsprozesse im privaten Rundfunk kann nur mit einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot die Vielfalt der Meinungen und die volle Breite des Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsangebots sichergestellt werden. Die Aufrechterhaltung der dualen Rundfunkordnung mit einem starken öffentlichen Rundfunk ist das wirksamste Mittel, um die Bürger umfassend und qualitativ anspruchsvoll zu informieren und eine plurale Medienlandschaft in Deutschland zu erhalten.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Überzeugung, daß Deutschland einen starken privaten Rundfunk und leistungsfähige Medienunternehmen braucht. Um den Anschluß an die Wachstumsmärkte der Zukunft nicht zu verlieren, muß Deutschland auch als „Medienstandort“ international eine führende Stellung einnehmen. Leistungsstarke private Medienunternehmen sichern und schaffen hochwertige Arbeitsplätze. Deutschland muß alles dafür tun, daß es bereits am Anfang der Wertschöpfungskette, d. h. bei der Produktion von Kultur, wettbewerbsfähig ist, und nicht erst am Ende einsteigt, z. B. beim Erwerb von Filmrechten. Deutschland liefe sonst Gefahr, zum bloßen Filmimportland zu werden.

Damit die duale Rundfunkordnung mit einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch in einer verschärften Konkurrenz gesichert werden kann, muß die Finanzausstattung des öffentlichen Rundfunks auf Dauer tragfähig sein. In diesem Zusammenhang sei an die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts erinnert, das festgestellt hatte, daß für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Finanzierung erforderlich sei, „die (ihn) in den Stand setzt, die ihm zukommende Funktion im dualen System zu erfüllen, und die ihn zugleich wirksam davor schützt, daß die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflußnahmen auf das Programm benutzt wird.“ (Gebührenurteil von 1994).

Die Gebühren sind die weitaus wichtigste Einnahmequelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das muß auch künftig so bleiben. Im Interesse der Rundfunkteilnehmer, die Gebühren so niedrig wie möglich zu halten, sind auch Werbeeinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertretbar. Hierdurch bleiben sein Grundversorgungsauftrag und die Programmqualität grundsätzlich unberührt. *)

Solange eine gesetzliche Regelung für eine dynamische Gebührenanpassung nicht erreichbar ist, muß geprüft werden, ob die nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltende zeitliche Begrenzung für Werbung (bis 20 Uhr) aufgehoben werden kann, um die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne seines umfassenden Programmauftrags und seiner Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weisen darauf hin, daß sich im Wettbewerb mit den privaten Rundfunkanbietern die bisherige zeitliche Begrenzung für Werbung (bis 20.00 Uhr) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zunehmend als Belastung erweise. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten rechnen vor, daß sich die Werbeeinnahmen bei ARD und ZDF in jüngster Zeit halbiert hätten. Bei der ARD verhielten sich die Gebühreneinnahmen zu Werbeerträgen zur Zeit wie 92 : 8, während der Richtwert ein Verhältnis von 80 : 20 sei; beim ZDF liege das Verhältnis bei 80 : 20 gegenüber einem Richtwert von 60 : 40 (Stand: 1994). Durch die Konkurrenz mit privaten Veranstaltern, die nicht an die Werbegrenzen gebunden sind, seien für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Werbeeinnahmen weggebrochen.

Der große Vorteil einer Aufhebung der 20-Uhr-Werbegrenze würde darin liegen, daß vor allem Kinder weniger Werbung ausgesetzt sein würden.

Nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen dürfte aber mit einer Aufhebung der Werbegrenzen keine Vermehrung des zeitlichen Werbevolumens einhergehen. Ebenso sollte es programmunterbrechende Werbung wie bei den privaten Fernsehveranstaltern nicht geben.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß auch in Zukunft in der Lage sein, bei der Produktion und beim Erwerb von Rechten bestehen zu können. Der gegenwärtig zu beobachtende Preiskampf beim Erwerb von Rechten für die Übertragung von sportlichen Großereignissen darf nicht zur Verdrängung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens führen. Mittlerweile haben im internationalen Wettbewerb die Preise für Filmrechte und Sportübertragungsrechte geradezu astronomische Höhen erreicht. So hat der Privatsender RTL kürzlich ein Filmpaket von der MCA Universal Television Group für 2,25 Milliarden DM erworben. Der Preis für den Erwerb der Rechte für die Übertragung der Fußballweltmeisterschaften in 2002 und 2006 durch die Kirch-Gruppe betrug 3,4 Milliarden DM.

*) Der Sachverständige Hans-Roland Fäßler plädiert für völlige Werbefreiheit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. ARD und ZDF sollen ausschließlich aus Gebühren finanziert werden.

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen empfehlen den Bundesländern zu gewährleisten, daß sportliche und kulturelle Großereignisse von besonderem öffentlichen Interesse auch künftig von jedermann ohne besondere Bezahlung empfangen, also im free-tv zeitgleich gesendet werden können, und dabei im Sinne des Grundversorgungsauftrags von ARD und ZDF, aus dem sich ein Berichterstattungsanspruch ergibt, für Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Anbietern beim Zugang zu zeitgleichen oder zeitnahen Übertragungen von Großereignissen gesorgt wird.

Im digitalen Zeitalter mit einer immer stärker zunehmenden Ausdifferenzierung der Programmangebote sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch Spartenprogramme zugänglich. Auch in Spartenprogrammen kann der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwirklicht werden. Spartenkanäle sind auch von der vom Bundesverfassungsgericht garantierten Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gedeckt. Allerdings darf die Veranstaltung von Spartenprogrammen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht dazu führen, daß beispielsweise Informationsangebote oder auf bestimmte Zielgruppen (z. B. auf Kinder) zugeschnittene Angebote aus den Hauptprogrammen in ARD und ZDF verdrängt werden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß auch die Möglichkeit haben, sich an den neuen interaktiven Online-Diensten beteiligen zu können, und z. B. vorhandene Informationen im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten auch online abrufbar zu machen.

Insgesamt sind die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen der Auffassung, daß die duale Rundfunkordnung in Deutschland in der Medienlandschaft des 21. Jahrhunderts erhalten bleiben muß. Beide Säulen des dualen Systems, der öffentlich-rechtliche Rundfunk und der private Rundfunk, sind für ein plurales Medienangebot unverzichtbar. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß in Bestand und Entwicklung gesichert werden. Auch für die privaten Rundfunkveranstalter müssen die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ihnen gleiche Entwicklungschancen ermöglichen wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Langfristig müssen auch die Voraussetzungen für einen Übergang von einer dualen Rundfunkordnung zu einer „dualen Informationsordnung“ geschaffen werden.*)

*) Eine schriftliche Stellungnahme des sachverständigen Mitglieds der Enquete-Kommission, Frau Prof. Dr. Gisela Losseff-Tillmanns zu diesem Sachkomplex ist auf Anfrage beim Sekretariat der Enquete-Kommission erhältlich.

5 Medienkonzentration und Möglichkeiten der Kontrolle

Die Medienlandschaft ist gegenwärtig dabei, sich neu zu formieren. Noch nie gab es so viele Zusammenschlüsse und eine solche Konzentration in der Medienwirtschaft wie zur Zeit. Eine kaum mehr zu übersehende Vielzahl von Fusionen, Akquisitionen und Kooperationen zentralisiert Medienmacht bei wenigen großen, meist transnational agierenden Kapitalgruppen.

Medienkonzentration vollzieht sich nicht nur in der klassischen Form

- horizontaler Integration, bei der ein Konzern mehrere Medien gleichen Typs (z. B. Zeitungen) kontrolliert, sondern in wachsendem Maß auch als
- vertikale Integration – ein Konzern kontrolliert mehrere oder sämtliche Glieder der Produktions- und Distributionskette eines Mediums (z. B. Filmproduktion, Rechtehandel, Fernsehsender),
- multimediale bzw. diagonale Integration – ein Konzern kontrolliert Medien verschiedenen Typs (Print- und audiovisuelle Medien),
- multisektorale Integration – ein Konzern kontrolliert nicht nur Medien, sondern agiert auch in anderen Wirtschaftssektoren,
- internationale Integration – eine Konzern ist nicht nur in einem, sondern in mehreren nationalen Medienmärkten aktiv.

Diese Entwicklungen mögen in standortpolitischer Perspektive Chancen für die Entstehung und Stabilisierung weltmarktfähiger deutscher und europäischer Medienkonzerne eröffnen. Sie geben aber gleichzeitig Anlaß zur Sorge, denn der Medienbereich ist ein für die demokratische Kultur eines Landes äußerst sensibler Bereich. Konzentrationsprozesse im Mediensektor lassen nicht nur wettbewerbspolitisch problematische Marktmacht entstehen, sondern gefährden zugleich auch die Gewährleistung von Informations- und Meinungsvielfalt und damit ein hochrangiges Ziel der demokratischen Medienordnung. „Konzentrationskontrolle und -gestaltung im Medienbereich ist deshalb so bedeutsam, weil aus der Ballung wirtschaftlicher Macht das Potential für Medienmacht und in diesem Zusammenhang auch für politische Macht entstehen kann.“⁸⁾ Die Rolle des Hugenberg-Konzerns am Ende der Weimarer Republik wie auch der Aufstieg des Medienmagnaten Berlusconi zum italienischen Ministerpräsidenten haben dieses Problem exemplarisch verdeutlicht.

⁸⁾ Europäisches Medieninstitut: Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gemäß § 21, Abs. 6 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland; in: Die Landesmedienanstalt (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 134

Gelingt es nicht, in die sich beschleunigenden Konzentrationsprozesse regulierend einzugreifen, so wird das technische Potential für die Entstehung von mehr Vielfalt kaum ausgeschöpft werden können. Im Gegenteil stünde dann eine weltweite mediale Dominanz weniger Konzerne zu befürchten, die für eine vielfaltsichernde nationale bzw. europäische Medienpolitik kaum mehr Spielräume ließe.

5.1 Stand der Konzentrationsentwicklung auf den einzelnen Medienmärkten in Deutschland

Tageszeitungsmarkt

Konzentrationsmessungen zum Tageszeitungsmarkt aus dem Jahr 1995 zeigen, daß hier ein hohes Konzentrationsniveau vorherrscht. Mit einem Marktanteil von 23,3 Prozent⁹⁾ ist der Axel-Springer-Konzern hier der mit Abstand führende Konzern. Fast jede vierte Zeitung kommt aus diesem Verlagshaus. Der Marktanteil der fünf größten Verlagsgruppen lag 1995 bei 41,8 Prozent, die zehn größten Verlagsgruppen deckten fast 60 Prozent des Marktes ab. Wie verhärtet dieser Markt inzwischen ist zeigt, sich auch daran, daß es mit Ausnahme der „Tageszeitung“ keinen Marktzutritt auf dem Zeitungsmarkt gegeben hat. Auch wenn keine spektakulären Veränderungen in den letzten Jahren zu beobachten waren, schreitet die Konzentration dennoch stetig voran. Veräußert werden nicht die bekanntesten Blätter mit einer hohen Auflage, sondern vor allem kleine regionale Zeitungen. Es ist unter Konzentrationsgesichtspunkten deshalb als problematisch anzusehen, daß es in Deutschland keinen nationalen Tageszeitungsmarkt, sondern hochgradig monopolisierte Teilmärkte mit vielen Gebieten gibt, in denen nur eine Tageszeitung erscheint (sog. Einzeitungskreise).

Als bedenklich ist insbesondere die Entwicklung auf dem ostdeutschen Zeitungsmarkt anzusehen.¹⁰⁾ Von 37 „publizistischen Einheiten“ der Tageszeitungen der früheren DDR-Presse ist inzwischen nur etwa die Hälfte noch existent. Von den ursprünglich sieben überregionalen DDR-Zeitungen erscheinen heute nur noch drei Publikumszeitschriften

Bei den Publikumszeitschriften ist ein ähnlich hoher Konzentrationsgrad zu beobachten: Die vier großen Verlage Bauer, Burda, Gruner & Jahr und Springer kommen gemeinsam auf einen Marktanteil von zwei Drittel, wobei der Bauer-Verlag mit einem Marktanteil allein von einem Drittel die Marktführerschaft innehat. Unter diesen drei Verlagen besteht jedoch ein intensiver Wettbewerb und die erfolgreichen Marktzutritte der letzten Jahre zeigen, daß auf diesem Markt der Zutritt relativ offen ist. Dies gilt insbesondere für „special-interest“-Publikationen.

⁹⁾ Röper, Horst: In einer Anhörung der Enquête-Kommission zur Konzentration im Medienbereich am 30. August 1995: in Hannover im Rahmen der CeBIT-Home

¹⁰⁾ Vgl. Schütz, Walter J.: Deutsche Tagespresse 1995; in: Media-Perspektiven 6/1996

Hörfunk

In Bereich des privaten Hörfunks sind aufgrund unterschiedlicher Lizenzierungsordnungen in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Märkte entstanden. Diese privaten Hörfunkanbieter stehen untereinander und auch zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern im Wettbewerb. Teilweise bestehende vertikale Verbindungen von Hörfunkveranstaltern zu Zeitungsverlagen bergen vor allem auf regionalen und lokalen Märkten die Gefahr von „cross-ownerships“ und „cross-promotion“. Das Problem ist auf Landesebene teilweise „hausgemacht“, weil die Medienerfahrung von den Landesmedienanstalten zu einer Voraussetzung für die Lizenzerteilung gemacht worden ist.

Fernsehmarkt

Auf dem TV-Markt ist sowohl der Grad der vertikalen als auch der diagonalen Konzentration hoch. Das ist sicher auch auf den hohen Kapitalbedarf von TV-Unternehmen zurückzuführen. Da der Fernsehmarkt von wenigen großen Unternehmen dominiert wird, ist dieser Sachverhalt unter Konzentrationsgesichtspunkten als problematisch zu bewerten. Nähere Daten zu den Verbindungen fehlen, es läßt sich allerdings auf dem TV-Markt eine deutliche Marktrennung zwischen der Bertelsmann und der Kirch-Gruppe beobachten. Es besteht zudem eine enge Verflechtung von Film- und Fernsehproduktion mit privaten Fernsehveranstaltern. Insofern sollten in Konzentrationsbeobachtungen im TV-Bereich auch die Produzenten und die Rechthändler einbezogen werden. Der gesamte Produktionsmarkt und der Bereich des Rechthandels sind äußerst intransparent.

Neue Dienste

Gegenwärtig lassen sich Tendenzen beobachten, daß Netzbetreiber, Anbieter von Betriebssystemen und Fernsehveranstaltungen Allianzen eingehen. Netzanbieter werden gleichzeitig Inhalteanbieter. Diese Entwicklung, zu der bisher noch keine gesicherten Daten vorliegen, kann zu neuen Formen der Monopolisierung führen.

5.2 Zu den Rechtsgrundlagen

Freie Meinungsbildung ist sowohl eine Voraussetzung für die Persönlichkeitsentfaltung als auch für die demokratische Ordnung. Die Meinungsbildung in modernen Gesellschaften vollzieht sich vor allem über die Vermittlung durch Medien. Entscheidend für die Meinungsbildung ist wegen seiner Breitenwirkung und Suggestivkraft vor allem der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen).

Damit der Rundfunk frei, umfassend und tatsachengetreu informiert, muß der gesetzliche und politische Ordnungsrahmen entsprechend ausgestaltet sein. Gefahren für die Meinungsfreiheit entstehen vor allem durch Meinungsmacht. Deshalb ist die Konzentrationsbegrenzung ein entscheidender Hebel zur Sicherung von Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt.

Rechtsgrundlage zur Sicherung wettbewerblicher Strukturen bei den privaten Hörfunk- und Fernsehangebietern ist zum einen der Rundfunkstaatsvertrag der Länder und sind die jeweiligen Landesrundfunkgesetze. Zum anderen unterliegen die Konzentrationsvorgänge im Medienbereich auch einer Kontrolle nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht. Rechtsgrundlage zur Sicherstellung eines wirksamen wirtschaftlichen Wettbewerbs ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Während der Prüfmaßstab des Rundfunkstaatsvertrages und der entsprechenden Landesrundfunkgesetze die Erhaltung von Meinungsvielfalt ist, ist der Prüfmaßstab des traditionellen Kartellrechts die Begrenzung von Wirtschaftsmacht und damit die Erhaltung des Wettbewerbs. Anknüpfungspunkt des Wettbewerbsrechts ist die ökonomische Macht, beim Medienkonzentrationsrecht die publizistische Macht.

Das mit dem allgemeinen Wettbewerbsrecht durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Konzentrationsabwehr und zur Sicherung der Meinungsvielfalt reicht allein nicht aus. Zum einen sieht die kartellrechtliche Konzentrationskontrolle des GWB eine höhere Aufgreifschwelle vor als der Rundfunkstaatsvertrag. Nach § 22 Abs. 3 GWB wird Marktbeherrschung erst bei einem Marktanteil von mindestens einem Drittel (33,3%) angenommen. Zum anderen kann internes Wachstum eines privaten Rundfunkveranstalters mit den Instrumenten des GWB nicht beschränkt oder verhindert werden. Auch die Gründung von Tochterunternehmen wird kartellrechtlich als internes Wachstum angesehen, was wettbewerbsrechtlich als unbedenklich gilt. Schließlich fehlt es vollständig an positiven Regelungen zur Herstellung von Binnenpluralität bei Rundfunkangeboten, wie sie etwa im Rundfunkstaatsvertrag und in den Landesrundfunkgesetzen vorgesehen sind.

Auch auf europäischer Ebene gibt es mit der europäischen Fusionskontrollrichtlinie ein Instrument zur Verhinderung marktbeherrschender Stellungen und Vermeidung wettbewerbsschädlicher Zusammenschlüsse. Die Schwellenwerte, bei denen die Fusionskontrollrichtlinie greift, sind ein weltweiter Umsatz von mindestens 10 Milliarden DM oder ein nationaler Umsatz von mindestens 500 Millionen DM. Dann ist eine EU-Zuständigkeit gegeben, es sei denn, zwei Drittel des Umsatzes eines solchen Unternehmens wird nur im nationalen Markt erzielt. Ein solches Unternehmen unterläge der deutschen Fusionskontrolle. Oder: Wenn ein Unternehmen mehr als ein Drittel seines Umsatzes in anderen europäischen Ländern erzielt, unterliegt es der europäischen Fusionskontrolle.

Auf internationaler Ebene gibt es bisher keine Regelungen zur Konzentrationskontrolle. Dennoch würde beispielsweise ein US-amerikanisches Unternehmen, auch wenn es seinen Sitz in den USA hat, den deutschen und europäischen Konzentrationskontrollvorschriften unterliegen. Dies allerdings nur, wenn es seine Programme in Kabel einspeisen will, weil hierfür eine Weiterverbreitungsgenehmigung nötig ist. Sofern seine Programme über Satelliten abgestrahlt

würden, würde das amerikanische Unternehmen aber nicht dem deutschen oder europäischen Recht unterworfen.

5.3 Verhinderung demokratiegefährdender Machtkonzentration durch nationale, europäische und internationale Gesetzgebung

Das Fernsehen hat für die Meinungsbildung in einer demokratischen Gesellschaft eine Schlüsselstellung. Auch im Vergleich mit anderen Medien, beispielsweise mit den Printmedien, befindet sich das Fernsehen nicht nur wegen möglicher suggestiver Wirkungen in einer Sondersituation. Auch ist die Gefahr von Manipulation bei audiovisuellen Medien deutlich höher, wie geschichtliche Erfahrungen in Deutschland zeigen. Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung für den Rundfunk eine Sondersituation anerkannt.

Der Rundfunk ist deshalb einer besonderen Kontroll- und Regulierungsdichte unterworfen. Ziel der Rundfunkregulierung ist es, Meinungsvielfalt und ausreichende Breite an Informationen im Rundfunk zu gewährleisten.

Meinungs- und Informationsvielfalt können auch durch übermäßige Konzentration von Meinungsmacht bei privaten Veranstaltern bedroht sein.

Der Gesetzgeber hat zur Abwehr der Gefahr einer vorherrschenden Meinungsmacht zwei Instrumente: das allgemeine (Bundes-)Kartellrecht und die rundfunkspezifischen Konzentrationsvorschriften im Rundfunkstaatsvertrag der Länder bzw. in den Landesrundfunkgesetzen. Beide Gesetzeswerke sind zu einer wirksamen Konzentrationskontrolle unverzichtbar.

Die Sicherung der Meinungsvielfalt ist aber nicht schon dadurch gewährleistet, daß übermäßige Konzentration bei privaten Rundfunkveranstaltern verhindert wird. Neben dem allgemeinen kartellrechtlichen Instrumentarium halten die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen eine Konzentrationskontrolle durch die Landesmedienanstalten aufgrund des Rundfunkstaatsvertrags der Länder für angemessen, weil hierdurch weitergehende, positive Regelungen (z. B. Regionalfenster, Sendezeit für unabhängige Dritte, Beiträge) möglich sind.

Auch die Vervielfachung der Kanäle und Rundfunkangebote ändert nichts an der Notwendigkeit einer doppelten Konzentrationskontrolle durch das GWB und durch den Rundfunkstaatsvertrag der Länder bzw. die Landesrundfunkgesetze. Mehr Rundfunkangebote bewirken nicht automatisch und zwangsläufig größere Meinungsvielfalt. Zwar verringern sich angesichts der zunehmenden Zahl von privaten Fernsehveranstaltern Gefahren einer einseitigen Macht- und Meinungskonzentration, worauf die Monopolkommission in ihrem Elften Hauptgutachten 1994/95 zu recht hinweist. Die Auffassung der Monopolkommission, mit dem bloßen Aufkommen von

Multimedia und mit Fortschritten bei den Übertragungstechniken verliere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ihre Grundlage, wird von den SPD-Mitgliedern der Enquete-Kommission und den von der SPD benannten Sachverständigen allerdings nicht geteilt. Auch angesichts der Vervielfachung von Übertragungs- und Empfangskapazitäten tritt die Bedeutung des Ausgewogenheits- und des Vielfaltssicherungsgebots beim privaten Rundfunk keineswegs zurück.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen halten deshalb daran fest, daß auch bei Würdigung der technischen Entwicklungen besondere rundfunkrechtliche Regulierungsinstrumente unverzichtbar sind. Rundfunk ist auch und gerade im Multimedia-Zeitalter keine Ware wie jede andere.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Auffassung, daß mit dem Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder nunmehr ein potentiell wirksameres Instrument zur Kontrolle der Medienkonzentration zur Verfügung steht, das allerdings der konsequenten Anwendung und – nach einer Phase der praktischen Erprobung – gegebenenfalls auch der weiteren Optimierung bedarf. Insbesondere die für den Fall des Erreichens eines Zuschaueranteils von 10% vorgesehene Verpflichtung, unabhängigen Dritten Sendezeiten einzuräumen und regionale Fensterprogramme einzurichten, ist ein Beitrag zur Vielfaltssicherung im privaten Rundfunk. Auch die Ersetzung des bisherigen, auf Beteiligungsverhältnisse abstellenden Kontrollmodells durch ein an den faktischen Zuschauermarktanteilen ausgerichtetes Verfahren kann prinzipiell als qualitative Verbesserung gelten. Auch die Regelung, daß ein privater TV-Veranstalter im Sinne der Vielfaltssicherung maximal 30% des Zuschauermarktes erreichen darf und jede Beteiligung über 25% auch auf verwandten Märkten in die Berechnung einbezogen wird, ist gegenüber der bisherigen Konzentrationskontrolle eine qualitative Verbesserung. Ob das Zuschauermarktanteilmodell – namentlich die sehr hohe und wohl schwer justifiable 30%-Schwelle – die Erwartungen voll erfüllen wird, muß sich in der Praxis allerdings erst erweisen. Mangels präziser Kriterien dürfte sich zudem der Begriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ als auslegungsbedürftig erweisen – hier besteht offenkundig methodischer und medienpolitischer Handlungsbedarf. Abzuwarten bleibt auch, ob die vage geregelte, erst „bei einer geringfügigen Unterschreitung“ des 30%-Wertes einsetzende Mithberücksichtigung von „medienrelevanten verwandten Märkten“ ausreichen kann, um vertikale und diagonale Konzentrationsentwicklungen wirksam zu kontrollieren bzw. zu begrenzen.

Und ob die vorgesehenen Maßstäbe zur Ermittlung der „medienrelevanten verwandten“ Märkte einer gerichtlichen Überprüfung standhalten werden, bleibt abzuwarten.

Mit dem von den Ländern im Rundfunkstaatsvertrag beschlossenen Aufsichtsorgan „Kommission zur Ermittlung der Konzentration im privaten Fernsehen“

(KEK) ist ein erfolgversprechendes Instrument der Konzentrationskontrolle geschaffen worden. Die Unabhängigkeit und starke Stellung der KEK könnte durch zusätzliche Regelungen unterstrichen werden: Die sechs Mitglieder sollten keine politischen Ämter bekleiden dürfen. Sie sollten für acht Jahre gewählt werden ohne Möglichkeit der Abwahl. Und die Mitglieder sollten sich vor ihrer Amtseinführung einer öffentlichen Anhörung stellen. Damit könnte die KEK eine noch größere Akzeptanz in der Öffentlichkeit erhalten.

Außerdem sollten Rundfunkanbieter, die von den Entscheidungen der KEK mittelbar betroffen sind, die Möglichkeit zur Akteneinsicht erhalten, verfahrensrelevante Tatsachen beisteuern dürfen und Klagebefugnis erhalten. Dies würde die Legitimation der Entscheidungen der KEK erhöhen.

Handlungsbedarf sehen SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen im neuen Rundfunkstaatsvertrag auch hinsichtlich der Herstellung größerer Transparenz bei der Zulassungs- und Konzentrationsprüfung. Die Kontroll- und Aufsichts Befugnisse des Staates über die privaten Rundfunkveranstalter können nur wirksam wahrgenommen werden, wenn alle Beteiligungs- und sonstigen Verflechtungstatbestände offengelegt werden. Die KEK sollte deshalb in regelmäßigen Abständen einen „Transparenz-Report“ der Öffentlichkeit vorlegen. Die Erfassung der horizontalen, vertikalen und diagonalen Konzentration sowie die Erfassung beteiligungsgleicher Tatbestände und Verflechtungen zwischen Unternehmen verschiedener Medienbereiche sind dringend notwendig. Ob die bestehenden Regelungen ausreichen, wird sich erst zeigen.

Meinungs- und Medienmacht besitzt nicht nur derjenige, der Sendungen ausstrahlt; sie beginnt bereits bei der Produktion, beim Rechtehandel oder bei der Vermarktung von Beiträgen. Nicht nur die Verflechtung zwischen Medienhäusern, sondern die neue Art der vertikalen Verflechtungen zwischen Hardware, Programm- und Contentsoftware, zwischen Netzbetreibern, Endgeräteherstellern, Softwarehäusern, Rundfunkveranstaltern, Filmproduzenten, Verlags- und Druckhäusern sind für die Beurteilung von Zusammenschlüssen zu berücksichtigen. Auch lokale und regionale Aktivitäten sind einzubeziehen: Die Gefahr lokaler Meinungsmonopole und die dadurch ermöglichte Einschränkung der Meinungsfreiheit ist dort besonders groß, wo Verlage auch lokalen Rundfunk beherrschen oder wesentlich mitbeeinflussen. Um eine effiziente Konzentrationskontrolle zur Demokratiesicherung zu ermöglichen, müssen deshalb Anbieter und Rundfunklizenzbewerber ihre gesamten medialen Verflechtungen offenlegen. Die KEK muß insofern den Marktanteil von Anbietern in verwandten Märkten bei der Beurteilung mit einbeziehen. Eine Ausdehnung der Offenlegungspflicht auf die Geschäftsberichte der Rundfunkanstalten sollte selbstverständlich sein.

Die in anderen Staaten, wie beispielsweise in den USA, festgelegten weitergehenden Publizitäts-, Auskunfts- und Mitwirkungspflichten sollten nach Auf-

fassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen auch in Deutschland selbstverständlich werden. Die Entscheidung der Bundesregierung, unter dem Vorwand des „schlanken Staates“ auf die Erhebung statistischer Daten durch das Pressestatistikgesetz zu verzichten, ist in diesem Zusammenhang völlig kontraproduktiv. Notwendig ist sowohl Transparenz im Pressewesen, als auch die Ausdehnung von Offenlegungspflichten auch auf den privaten Rundfunk.

Auch die im Rundfunkstaatsvertrag enthaltene Möglichkeit der Stärkung binnenpluraler Elemente durch Einrichtung von Programmbeiräten bei privaten Veranstaltern kann ein Beitrag zur Förderung von Meinungsvielfalt sein, zumal wenn sich deren Kompetenzen stärker als vorgesehen an den Mitgestaltungsrechten vergleichbarer Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu orientieren. Die redaktionelle Unabhängigkeit sollte nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen durch vertragliche Vereinbarungen gesichert werden.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen regen an, daß die private-kommerziellen Rundfunkveranstalter ein vergleichbares Selbstkontrollorgan schaffen, wie es mit dem Presserat im Zeitungswesen besteht. Auch die großen Medienveranstalter müssen ein Eigeninteresse daran haben, hohen journalistischen Ansprüchen auch in der öffentlichen Wahrnehmung zu genügen. Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen appellieren deshalb an die privaten Rundfunkveranstalter, einen „Medienrat“ einzurichten, der ähnlich wie der Presserat paritätisch mit Unternehmens- bzw. Gewerkschaftsvertretern besetzt und mit vergleichbaren Befugnissen wie der Presserat ausgestattet ist.

Die Medienlandschaft ist auch international im Umbruch. Die Mobilität der Medienunternehmen nimmt zu. Bisher getrennte Medienbereiche wachsen zusammen. Durch nationale und internationale Unternehmensverflechtungen auch in verwandten Medienmärkten entstehen regelrechte Multimedia-Konzerne, die strategische Allianzen bilden.

Nationale Vorschriften sind angesichts der zunehmenden Globalisierung der Medienmärkte nur von begrenzter Wirkung. Nationale Vorschriften können

umgangen werden, wenn Unternehmen ihren Sitz in Länder verlagern, in denen die Regulierungsdichte geringer ist. Damit die Regelungen der nationalstaatlichen Gesetzgeber nicht wirkungslos verpuffen, ist es unerlässlich, international verbindliche Instrumente der Konzentrationskontrolle zu beschließen.

In der *Europäischen Union* gibt es mit der Fusionskontrollrichtlinie zwar ein allgemeines wettbewerbsrechtliches Instrument der Konzentrationskontrolle. Angesichts der sich beschleunigenden Konzentrationstendenzen im Mediensektor plädieren die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen für die möglichst rasche Harmonisierung der einzelstaatlichen Instrumente und Regelungen zur Beschränkung vielfaltsgefährdender Medienkonzentration. Dabei könnte die deutsche Rundfunkgesetzgebung mit ihrer doppelten Demokratiesicherung durchaus ein Modell sein. Hierdurch hätte die Europäische Union wirksamere Möglichkeiten bei Medienverflechtungen mit europäischer Dimension einzuschreiten.

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen fordern darüber hinaus eine internationale Medienrechtskonvention (Weltinformationsordnung). Dadurch könnten international vergleichbare Wettbewerbsverhältnisse für Medienunternehmen geschaffen werden. Richtschnur einer nationalen und internationalen Konzentrationskontrolle muß es sein, zu gewährleisten, daß zugleich ökonomisch leistungsfähige Unternehmen wie auch publizistischen Wettbewerb fördernde Marktstrukturen entstehen. Die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit deutscher Medienunternehmen im internationalen Wettbewerb ist aus Sicht der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen notwendig, weil keiner ein Interesse daran haben kann, daß Deutschland zum bloßen Kulturimportland wird.

Angesichts dieser doppelten Zielsetzung und der fortschreitenden Vermachtung, Verflechtung und Internationalisierung der Medienmärkte steht die Konzentrationskontrolle vor neuen großen Herausforderungen. Wegen der wachsenden Komplexität der Konzentrationsentwicklungen greift Kontrolle, die nur auf einzelne Teilmärkte (Printmedien, Hörfunk, Fernsehen, Film, Filmrechte, Neue Dienste) zielt oder allein national ansetzt, zunehmend zu kurz.

6 Zuständigkeit von EU, Bund und Ländern bei neuen Diensten

6.1 Bund und Länder

Deutschland ist auf dem Weg in die Informationsgesellschaft. Bei der Debatte um die Zuständigkeiten für die neuen Dienste muß geprüft werden, ob die Institutionen und gesetzlichen Regelwerke für diesen Weg ausreichend gerüstet sind. Fördern diese Institutionen und Regelwerke die Innovationsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft oder erweisen sie sich als

ein Hindernis auf dem Weg in die globale Konkurrenz? Wie können in einer Wirtschaft ohne Grenzen die Grundwerte und Grundübereinkünfte, also das gesamte komplizierte Geflecht der demokratischen Spielregeln gesichert werden, die unsere Gesellschaft stabilisieren?

Das Medium Rundfunk wird gegenwärtig noch durch die „Veranstaltung und Verbreitung einer Dar-

bietung in Wort, Ton und Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen“ charakterisiert. Dies ist die technische Beschreibung von Rundfunk, wie sie sich im Rundfunkstaatsvertrag der Länder und mehreren Grundsatzurteilen des Bundesverfassungsgerichts wiederfindet. Es ist fraglich, ob mit dieser Definition der Rundfunk und die neuen Dienste im Zeitalter der globalen Satelliten und weltumspannenden Telekommunikationsnetze noch angemessen geregelt werden können.

Die Zuständigkeit der Länder und ihrer Landesmedienanstalten ergibt sich aus Artikel 30 des Grundgesetzes, wonach die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und der staatlichen Aufgaben“ Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz nicht eine andere Regelung trifft und dem Bund explizit Kompetenzen zuweist.

Bundeszuständigkeiten finden sich in Artikel 75 Nr. 2 des Grundgesetzes, wonach dem Bund eine Rahmengesetzgebung für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films zugewiesen ist. Bundeszuständigkeiten finden sich in Artikel 73 Nr. 7, wonach der Bund die ausschließliche Kompetenz für das Postwesen und die Telekommunikation beanspruchen kann sowie in Artikel 74 Nr. 11 des Grundgesetzes, wonach dem Bund die konkurrierende Kompetenz über das Recht der Wirtschaft zusteht. Schließlich darf der Bund nach verbreiteter Rechtsauffassung im Jugendschutz mitreden, gestützt auf Artikel 74 Nr. 7 GG, wo von „öffentlicher Fürsorge“ gesprochen wird.

Alles in allem liefert die grundgesetzlich festgelegte, verwickelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Zeitalter von Multimedia und Internet Stoff für komplizierte Zuständigkeitsbetrachtungen.

Es stellt sich die Frage, wie die vor allem technisch geprägte und damit veraltende Definition des Rundfunkbegriffs handhabbar ist, wenn nicht nur die Grenzen zwischen den Medien verschwimmen, sondern darüber hinaus die nationalen Hoheitsgrenzen durch Satelliten und intelligente Netze immer poröser werden? Wenn Deutschland im internationalen Konzert der neuen Medien handlungsfähig bleiben und ordnungspolitisch gestaltend mitwirken soll, dürfen sich Bund und Länder nicht in einem unauf löstlichen Zuständigkeitsknäuel verheddern.

Für internationale Medienunternehmen muß Deutschland ein attraktiver Standort bleiben. Dabei darf die freiheitliche und demokratische Willensbildung unter Nutzung alter und neuer Medien nicht in Frage gestellt werden, weder durch den Staat noch durch wirtschaftliche Macht. Beide Zielsetzungen müssen in einem zukunftsorientierten Medienordnungsrecht gleichermaßen verwirklicht werden.

Bei der Beurteilung der Zuständigkeiten bzw. der Grenzen von Zuständigkeiten von Europäischer Union, Bund und Ländern ist davon auszugehen, daß diese drei Kompetenzebenen zum Ausgleich gebracht werden müssen. Insbesondere ist zu bestimmen, welche Kompetenz der jeweils anderen kraft Spezialität vorgeht.

Bezüglich der Neuen Dienste unterscheidet man in

1. Telekommunikationsdienste
2. Nutzungsformen.

Zu den Telekommunikationsdiensten zählen

- die Verteildienste
- die Zugriffsdienste und
- die Abrufdienste.

Das Feld der Nutzungsformen beziehungsweise Nutzungsmöglichkeiten digitaler Telekommunikation ist unübersehbar groß.

Bisher wurde nicht bestritten, daß diese neuen Telekommunikationsdienste und ihre vielfältigen Nutzungsformen einen Regelungsbedarf auslösen. Einig sind sich Bund und Länder auch in der Bewertung des Spruches des Bundesverfassungsgerichts, daß die für die Veranstaltung von Rundfunk entwickelten Maßstäbe nicht schematisch auf die neuen Dienste übertragen werden können. Es bleibt also eine Antwort darauf zu geben, welcher Kompetenzträger letztlich für die erforderlichen Schutzregelungen im Bereich der neuen Medien Sorge zu tragen hat und damit diese Dienste kontrolliert.

Betrachtet man die neuen Dienste als einen Teil der Gewerbefreiheit und damit der Bundeszuständigkeit unterliegend, kommt man unter Zugrundelegung der gewerberechtlichen Grundsätze zu dem Ergebnis, daß die neuen Dienste zulassungsfrei sind. Das bedeutet allerdings nicht, daß sie im rechtsfreien Raum stattfinden, sondern Vorschriften wie Strafrecht, Jugendschutz und ähnliches gelten.

Betrachtet man allerdings die neuen Medien als eine Erscheinungsform von Rundfunkfreiheit oder anderer Medien, dann kommt man konsequenterweise bei der Kompetenzzuordnung zum Schluß, daß die Länder hierfür analog dem BTX-Staatsvertrag zuständig sind.

In seinem ersten Fernsehurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern klar abgesteckt. Danach liegt die Telekommunikationskompetenz, das ist die technische Seite der Signalübermittlung, im Bereich des Bundes. Die Rundfunkkompetenz, und darunter fallen sämtliche materiellen, organisatorischen und verfahrensrechtlichen Regelungen zur Veranstaltung von Rundfunk, ist Länderhoheit. Diese Regelungen dienen nicht nur dazu, die Informationspflicht des Rundfunks auszugestalten, sondern sie dienen der Schrankenziehung im Sinne des Artikels 5 Absatz 2 des Grundgesetzes. Und darum geht es auch bei den neuen Diensten, nämlich um das Abstecken von miteinander konkurrierenden Grundrechten. Das ist gleichzeitig auch der entscheidende Unterschied zum Rundfunkbegriff im klassischen Sinne.

Ein zusätzliches Problem bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten taucht dadurch auf, daß die neuen Dienste eine Vielfalt von Nutzungsformen haben. Auf der einen Seite haben wir den Transport von Daten, die eindeutig der Gewerbefreiheit unterliegen, wie zum Beispiel der Telekatalog. Andere Datenströme unterliegen der Rundfunk- oder Pressefrei-

heit. Wenn hier aber eine Kompetenzverteilung erfolgen soll, dann muß sie eindeutig sein. Doppelzuständigkeiten darf es nach dem Grundgesetz nicht geben.

Die Zuordnungen der neuen Dienste bewegen sich im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Aber bei konkurrierender Gesetzgebungskompetenz steht dem Bund nur dann die Gesetzgebungsbefugnis zu, wenn neben dem einschlägigen Sachgebiet gemäß Artikel 74 des Grundgesetzes auch die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 des Grundgesetzes vorliegen. Aber gerade die Vorschrift des Artikels 72 Abs. 2 des Grundgesetzes wurde zugunsten der Länder verändert. Aus der Bedürfnisklausel wurde die Erforderlichkeitsklausel. Das bedeutet, daß der Bund nur dann eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für sich reklamieren kann, wenn eben eine solche bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Haben aber die Länder von ihrer Kompetenz im Rahmen der Selbstkoordinierung Gebrauch gemacht, dann ist für eine bundesgesetzliche Regelung insoweit kein Platz mehr.

Im Rahmen der neuen Medien haben die Länder von ihrem Recht der bundeseinheitlichen Selbstkoordinierung Gebrauch gemacht und eine Regelung getroffen. Allerdings haben sie von ihren Möglichkeiten nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht, sondern einen Teil des Regelungsgegenstandes an den Bund abgetreten.

Der jüngste Stand der Absprachen zwischen Bund und Ländern wurde in Abschnitt 3.3 behandelt. Dabei wurde deutlich, daß eine schematische Unterscheidung zwischen klassischen Rundfunkangeboten und klassischer Individualkommunikation bzw. Telekommunikation die vielen neuen Zwischenformen nicht erfaßt. Hinzu kommt, daß einzelne Dienste im Laufe ihrer Entwicklung Veränderungen vollziehen, die auch ihre medienrechtliche Einordnung betreffen können.

Für die neuen Dienste ist eine Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern unerlässlich zur Herstellung von Rechtssicherheit und Klarheit. Allerdings kann sich die Zuständigkeit nicht nur aus dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit begründen. Genau-er weniger kann aber ein dynamischer Entwicklungsprozeß gerade bei neuen Diensten/neuen Medien dazu führen, grundgesetzlich festgeschriebene Zuordnungskriterien außer Kraft zu setzen.

Damit nicht aus der Zuständigkeit von 16 Ländern für die neuen Dienste ein Hemmnis erwächst, sind Bund und Länder aufgefordert, sich dieser Dynamik bei der Entwicklung der neuen Dienste anzupassen und zu reagieren.

Daß die Grenzen zwischen ehemals kompetenzrechtlich eindeutig zuzuordnenden Medien fließend werden, zeigen folgende Beispiele:

1. Beispiel: „Wandzeitung im Internet“

Eine bisher dem Presserecht unterliegende Zeitung wird als „Wandzeitung“ im Internet angeboten, wobei diese auch zusätzlich multimedial ausgelegt wird, also nicht nur als Text, sondern auch um Ton und Bild

angereichert dargeboten wird. Ist dieses neue Medium dann Rundfunk? Wäre hier der Artikel 30 und nicht der Artikel 75 maßgeblich?

Eine Patt-Situation zwischen Bund und Ländern darf es in solchen Fragen nicht geben, denn dadurch würde man aus Sicht international orientierter Medienkonzerne die Zukunft verschlafen.

2. Beispiel: Massenmedien und Individualkommunikation

Bisher war klar, daß sich der Rundfunk als Massenmedium der Verbreitung durch eigene Verteilnetze bedient, während die Individualkommunikation die Vermittlungsnetze der Telekommunikation benutzt.

Inzwischen werden die Telefonnetze digitalisiert. Das ISDN-Netz (Integrated Services Digital Network) ist der Vorläufer eines leistungsfähigen weltumspannenden Netzes in optischer Nachrichtentechnik, das nicht nur der Punkt-zu-Punkt-Kommunikation dienen wird, also der Individualkommunikation, sondern im Computer als Server-Informationen zu vielfältigen gestatten und damit als Massenmedium fungieren wird. Den Bits auf den digitalen Übertragungswegen der Glasfasernetze ist es gleichgültig, ob es sich um Punkt-zu-Punkt-Kommunikation handelt, für die der Bund die ordnungspolitische Zuständigkeit beansprucht oder ob es um eine Art elektronischer Vervielfältigung geht, die im Zweifel als „Veranstaltung und Verbreitung einer Darbietung unter Benutzung elektrischer Schwingungen“ und damit als Rundfunk in Länderverantwortung liegt und von Landesmedienanstalten reguliert werden soll.

3. Beispiel: Netze und Inhalte

Nicht nur die vermittelten Netze werden digitalisiert. Auch die auf Hörfunk und Fernsehen spezialisierten Satelliten- und Kabelfernsehnetze sind auf diesem Weg. Das hat weitreichende Konsequenzen für die Übertragungskapazität dieser Medien: Mit der Digitalisierung ergibt sich in Verbindung mit den Möglichkeiten der Datenkompression eine Vervielfachung der Kapazitäten. Deshalb dürfte die Frequenzknappheit, die im ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts noch eine große Rolle gespielt hat, bald entscheidungsirrelevant sein. Wer sollte noch „hoheitlich“ über Kanalbelegungen entscheiden, wenn es genügend Kanäle für alle Interessenten gibt? Und wo soll entschieden werden, wenn es gar nicht mehr um lokale Einspeisung eines Programms geht, weil das Kabelfernsehnetz durch Satelliten gespeist wird?

Mit den Breitbandnetzen der Zukunft, die zwangsläufig internationalen Charakter haben und mit Programmservern, die an vielen, auch ausländischen Einspeisepunkten ansetzen können, geht auch noch die bequeme Unterscheidung zwischen Verteilnetzen und vermittelten Netzen verloren. Ob Informationsdienstleistungen dann als Rundfunk oder Presse oder als eine spezielle Form der Individualkommunikation verstanden werden, bei der das eine „Individuum“ ein Computer ist, scheint zunehmend zu einer irrelevanten Fragestellung zu werden.

Es kommt in dieser neuen Telekommunikationswelt nicht mehr darauf an, welche technischen Medien zur Übertragung von Informationen benutzt werden, sondern auf die Informationen selbst, auf das Geschäft mit Informationen, die vielen Menschen gleichzeitig oder zeitversetzt zugänglich gemacht werden.

Politische Konsequenzen

Diese Beispiele verdeutlichen, daß der technische Fortschritt die ordnungspolitische Begriffswelt zunehmend in Frage stellt, die derzeit in unserem Medienrecht gilt. Die Beispiele geben Hinweise, daß in Zeiten globaler wirtschaftlicher Macht neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und Europäischer Union gesucht werden müssen. Die neuen Medien erfordern im Wechselspiel zwischen Markt und Regulierung einen neuen Ansatz von Föderalismus.

Die Beispiele zeigen auch, daß eine dynamische Welt, in der die Leistungsfähigkeit von Mikroprozessoren sich innerhalb von zwölf Jahren vertausendfacht, in der optische Netze eine zehntausendmal so große Übertragungskapazität entwickeln wie herkömmliche Kupfernetze, in der Speichermedien zur Verfügung stehen, die beliebig komplexe Software in jedem Endgerät zur Verfügung stellen, anderen Gesetzen unterworfen sind, als in der Vergangenheit gewohnt. Nicht nur bisherige Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern wird fragwürdig. Viele Probleme werden sich nur noch auf europäischer Ebene oder international lösen lassen.

Die neue Art von Föderalismus, die auf dem Weg in die Informationsgesellschaft gefordert ist, muß sich mit folgenden Entwicklungen auseinandersetzen:

Erstens: Die klaren Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bund und Ländern verschwimmen. Viele Probleme können nur noch gemeinsam gelöst werden.

Zweitens: In einer globalen Informationsgesellschaft kann Deutschland seine Interessen nur vertreten, wenn wir entschlossen als Europäer auftreten und dadurch die globalen Spielregeln mitgestalten.

Drittens: Viele jetzt national getroffene Regelungen, angefangen vom Rundfunkstaatsvertrag über den Mediendienste-Staatsvertrag der Länder bis zum IuKD-Gesetz des Bundes, werden möglicherweise vor dem Hintergrund zu erwartender EU-Regelungen schon bald unter einen neuen Regelungsschirm kommen.

Notwendig ist in Deutschland und Europa deshalb ein gemeinsamer institutioneller Rahmen für den praktischen Vollzug einer übergreifenden Kommunikationspolitik. Vorbild hierfür könnte die US-amerikanische FCC (Federal Communications Commission) sein. Sie ist ein Modell dafür, wie Fernmelde- und Infrastrukturpolitik mit Medienordnungspolitik in einem bundeseinheitlichen Rahmen zusammengeführt werden.

Der wesentliche Unterschied einer zukunftsweisen Lösung in Europa gegenüber der FCC in den USA wäre die Einbeziehung der Nationalstaaten wie

der Bundesländer, um deren medienpolitischen und regionalwirtschaftlichen Zuständigkeiten angemessen zu berücksichtigen. Die Staaten müßten an Trägerschaft und Organisation der Regulierungsbehörde der EU beteiligt und diese selbst in ein Amt der EU umgewandelt werden.

Den rechtlichen Rahmen hierfür könnte ein Bundesländer-Staatsvertrag bilden. Die Landesmedienanstalten hätten eine ähnliche Funktion wie die Landeszentralbanken im Verhältnis zur Bundesbank und die Bundesbank eine ähnlich Funktion wie sie im Verhältnis zur Europäischen Zentralbank besteht. Ein „Kommunikationsrat“ hätte, ähnlich wie die Commissioners der FCC, die Entscheidungskompetenz innerhalb des von der EU sowie von Bund und Ländern vorgegebenen ordnungsrechtlichen Rahmens.

6.2 EU-Regelungen

Auch in der Europäischen Union (EU) werden die Rundfunkgesetzgebung und die Regelungen für die neuen Dienste den technologischen Entwicklungen angepaßt. Die über Set-Top-Boxen eröffneten neuen interaktiven Möglichkeiten beim digitalen Fernsehen durch Rückkanäle und die Option, das Fernsehgerät auch als Zugang zum Internet zu nutzen, führen zu einer zunehmenden Konvergenz von Telekommunikation und Fernsehen. Die EU plant, die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vom 2. Oktober 1989 zu ändern. Diese Richtlinie ist vor allem hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs auf neue Dienste und der Quotenregelung von Bedeutung.

Mit der Quotenregel für europäische Film- und Fernsehproduktionen soll verhindert werden, daß europäische Produktionen und damit die europäische Kultur durch ungehindertes Vordringen US-amerikanischer Film- und Fernsehangebote in den Hintergrund gedrängt werden. Bisher wurde die Quotenregelung in den einzelnen Mitgliedsländern der Europäischen Union unterschiedlich angewendet.

a) Neue Dienste

Die politische Tendenz der Kommission scheint darauf gerichtet zu sein, einen rundfunkrechtlichen Regulierungsbedarf bei den neuen Diensten zu verneinen. In ihrem Änderungsvorschlag hat die Kommission deutlich gemacht, daß die neuen digitalen Dienste nicht Bestandteil der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ sein werden, sondern sich die Richtlinie nur auf klassischen Fernsehangebote erstrecken werde.

Videoabrufdienste einschließlich Video-On-demand-Dienste werden von der Kommission nicht als Rundfunk, sondern als Dienste mit selektivem Zugang und selektiver Nutzung qualifiziert, die mithin dem allgemeinen Wirtschaftsrecht unterlägen. Diese Sicht steht im Gegensatz zu der in Deutschland zwischen Bund und Ländern erzielten Einigung, Dienste wie Pay TV, Pay-per-view oder near-video-on-demand als Rundfunk einzustufen und video-on-demand-Dienste der Länderkompetenz zuzuordnen.

Für die digitalen Dienste scheint die Europäische Kommission grundsätzlich die Anwendung der allgemeinen Regeln des Binnenmarktes, die bestehenden Wettbewerbsvorschriften und die Telekommunikationsgesetzgebung für ausreichend zu halten. Jugendgefährdende, pornographische oder neonazistische Inhalte ließen sich, so die bisherige Auffassung der Kommission, mit den bestehenden Gesetzen regulieren. Das in Kürze zu erwartende Grünbuch der EU zu den neuen Diensten wird Klärung schaffen.

b) Europäische Quoten

In der Frage der Quotenregelung sind die Auffassungen bisher konträr: Das *Europäische Parlament* will die de facto uneinheitlich angewendete Quotenregel vollständig durchsetzen, während der *Ministerrat* in einer gemeinsamen Stellungnahme vom 11. Juni 1996 beschlossen hat, alles beim Alten zu lassen. Die *Europäische Kommission* will einerseits die Quotenregel nach zehn Jahren vollständig auslaufen lassen, andererseits will sie bis dahin die Quote in allen Mitgliedsstaaten rechtsverbindlich angewendet sehen.

c) Transparenzrichtlinie

Am 24. Juli 1996 hat die Europäische Kommission einen ersten Richtlinienvorschlag für einen Transparenzmechanismus für neue Dienste vorgelegt. Darin werden Verfahrensregeln zur Information und zur Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten hinsichtlich künftiger nationaler Gesetzgebungsvorhaben, die die Informationsgesellschaft betreffen, eingeführt. Danach sollen alle die Informationsgesellschaft betreffenden nationalen Regelungen der Kommission vorgelegt werden, und zwar in einem Stadium, in dem Änderungen noch möglich sind. Die Mitgliedsstaaten müßten die erforderlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht bis zum 31. Dezember 1997 treffen.

Geplante nationale Regeln bei den neuen Diensten wären nach der Transparenzrichtlinie auch dann konsultationspflichtig, wenn sie in allgemeinen Gesetzen enthalten sind. Der Sinn dieser Richtlinie ist ebenso klar wie heftig umstritten: Das Konsultationsverfahren zwischen EU und den Mitgliedsstaaten soll national unterschiedliche Regelungen der neuen Dienste verhindern. Auszugehen ist davon, daß die Europäische Kommission bei der Prüfung der entsprechenden nationalen Vorschriften von ihrem Credo ausgehen wird, daß es bei den neuen Diensten nicht zu Überreglementierungen kommen dürfe, damit die als bedeutende Wachstumsbranche geltende Telekommunikationsbranche in ihrer Entwicklung in Europa nicht behindert werde.

d) Konzentrationsregelungen

Die Europäische Kommission plant auch die Harmonisierung der nationalen Medienkonzentrationsvorschriften. Vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie sollen sowohl sogenannte monomediale Konzentrationsbewegungen (also nur Fernsehen oder nur Radio) erfaßt werden, als auch die multimediale Kon-

zentrationenprozesse (also Konzentrationsbewegungen über verschiedene Medienbereiche hinweg). Bei der Berechnung der Marktanteile werden multimediale Konzentrationsprozesse durch ein vergleichsweise wenig transparentes Berechnungsverfahren einbezogen.

Politische Schlußfolgerungen

In Zeiten zunehmender Globalisierung der Wirtschaft und weltweiter Kommunikation über Satelliten und globale Datennetze dürften europäische Quotenregelungen für Film- und Fernsehprogramme immer weniger durchsetzbar sein. Während beim terrestrischen Empfang über Antennen und bei Kabelspeisungen noch gewisse Kontrollmöglichkeiten bestehen, ist bei zunehmendem Direktempfang von Fernsehproduktionen über Satelliten eine Quotenregelung kaum wirksam.

Die SPD-Mitglieder der Enquete-Kommission und die von der SPD benannten Sachverständigen sind der Auffassung, daß deutsche und europäische Film- und Fernsehproduktionen sich auch ohne Zwangsquotenregelungen durchsetzen können. Ziel muß es sein, daß die europäische Film- und Fernsehproduktion qualitativ wettbewerbsfähig ist. Nur so kann erreicht werden, daß Europa nicht nur zum Verbraucher der Programmangebote wird, sondern auch Produzent der Film- und Fernsehproduktionen bleibt. Dazu können geeignete Fördermaßnahmen beitragen.

Für Deutschland spielt das Thema „europäische Quote“ ohnehin keine große Rolle. Durch das duale Rundfunksystem mit einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist weitgehend sichergestellt, daß deutsche und europäische Eigenproduktionen auch in einer veränderten Medienlandschaft ihren Stellenwert behalten. Hinzu kommt, daß auch die privaten Fernsehveranstalter erkennen, daß Produktionen aus dem eigenen Erlebnisbereich zunehmend höhere Einschaltquoten erzielen als beispielsweise US-amerikanische Produktionen. Daneben gibt es auch für kulturell anspruchsvollere europäische Produktionen die Kultursender „Arte“ und „3-Sat“. Schließlich greifen in einem klassischen Nachfragermarkt, wie es das Fernsehen darstellt, europäische Quoten ins Leere, wenn sie von den Zuschauern gar nicht angenommen werden.

Die Gewährleistung eines vernünftigen Kinder- und Jugendschutzes bei den neuen Diensten ist weniger eine Frage der gesetzlichen Regelung als eine Frage der praktischen Durchsetzung der Normen im Alltag. Da sich in einer globalen Informationsgesellschaft die neuen Dienste nicht an Nationalgrenzen aufhalten lassen, steht man aufgrund der faktischen Schwierigkeiten staatlicher Kontrolle bei europäischen Regelungen vor den gleichen Problemen wie in Deutschland.

Die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen fordern deshalb die Beteiligten, d. h. Verbände, Provider und große Unternehmen aus dem Medienbereich, auf, sich auf wirkungsvolle Selbstkontrollmechanismen für Online-Angebote zu verständigen, damit die bestehen-

den Kinder- und Jugenschutzbestimmungen eingehalten oder Aufrufe zum Rassenhaß u. ä. unterbunden werden.

Nationale Regelungen sind bei weltweit agierenden Anbietern immer weniger praktikabel. Die Aufgaben lassen sich zunehmend nur auf internationaler Ebene lösen. Deshalb verweisen die SPD-Kommissionsmitglieder und die von der SPD benannten Sachverständigen auf ihren Vorschlag für eine internationale Medienkonvention zwischen Ländern mit gleichen demokratischen Werten und rechtsstaatlichen Prinzipien. Diese Länder müßten sich – auf G 7-Ebene, in der UNO und auf der Ebene der OECD – auf international geltende „Standards“ bei Inhalten einigen. Auch dies wird nicht einfach sein. Denn auch zwischen Ländern mit vergleichbaren Rechtssystemen können Schwierigkeiten dadurch auftreten, daß die

Auffassungen über anstößige Inhalte auseinandergehen. Erinnert sei daran, daß das Verbreiten der „Auschwitz-Lüge“ in Dänemark und in den USA von dem Recht auf Meinungsfreiheit gedeckt ist.

Nach Auffassung der SPD-Kommissionsmitglieder und der von der SPD benannten Sachverständigen bietet die Transparenzrichtlinie der Europäischen Kommission die Chance, daß der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder und das IuKD-Gesetz des Bundes den Maßstab für einen europäischen Standard zur Sicherung der Informationsfreiheit setzen. Bisher gibt es in den meisten anderen Ländern der Europäischen Union noch keine vergleichbaren Regelungen. Damit könnte der Gedanke der abgestuften Regelungsdichte für neue Dienste auch in den übrigen europäischen Ländern legislativ wirksam werden.

Entwurf eines Zwischenberichts der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien

Vorgelegt von den Mitgliedern der Enquete-Kommission von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Rezzo Schlauch, MdB; Dr. Manuel Kiper, MdB (stv. Mitglied); Prof. Dr. Hans Kleinsteuber (Sachverständiger) im Oktober 1996

Unter Mitarbeit von Martin Hagen, Phillip Plog, Marcel Rosenbach, Jonas Viering, Karin Knöbelspies, Ingo Ruhmann, Bernhard Meier

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission . . .	65
1.1 Problembeschreibung, Entstehung und Auftrag der Kommission . . .	65
1.1.1 Entstehung der Kommission	65
2 Entwicklung des Informationsangebots und Auswirkungen auf Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb	66
2.1 Änderung des Informations- und Unterhaltungsangebots und der Auswahlmöglichkeiten für den Bürger	67
2.2 Einschätzung der künftigen Entwicklung der verschiedenen Dienste	68
2.3 Wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland	70
2.3.1 Arbeit	70
2.3.2 Bildung	71
2.3.3 Umwelt und Verkehr	72
3 Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien sowie bisherige Ent- wicklung und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs	73
3.1 Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb bei den Neuen Medien	73
3.2 Gewährleistung ausreichender Infrastruktur- und Dienstleistungs- angebote zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Erwerb von Medienkompetenz	75
3.3 Rundfunk und neue Dienste: Aufgaben von Rundfunk und neuen Diensten im Hinblick auf Meinungsvielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerb	75
3.4 Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts	76
3.5 Konkreter Regelungsbedarf zur Förderung des Angebots von Multi- media-Diensten	77
3.6 Grenzen der nationalen Regulierbarkeit	78
4 Zukunft des Dualen Rundfunksystems	78
4.1 Public-Service-Broadcasting und die Herausforderung durch die kommerziellen Rundfunkanbieter	78

	Seite
4.2 Finanzierung des Dualen Rundfunksystems und ihre Legitimation . .	80
4.3 Diversifizierung der Rundfunkangebote	82
4.4 Ausbau des Dualen zum Trialen Rundfunksystem	83
4.5 Duales System und die Ebene der Europäischen Union	84
5 Konzentration in den audiovisuellen Medien	85
5.1 Einleitung	85
5.1.1 Prämissen	85
5.1.2 Rechtslage	86
5.2 Konzentrationskontrolle	86
5.2.1 Vertikale und diagonale Konzentration	86
5.2.2 Obergrenze des Zuschaueranteils	87
5.2.3 Zurechnung des Marktanteils	88
5.3 Positive Maßnahmen für Pluralität	88
5.4 Verfahren	89
5.5 Fazit	89
6 Zuständigkeit von EU, Bund und Ländern bei den neuen Diensten .	90
6.1 Bund und Länder	90
6.2 Europäische Einflüsse	90

1 Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission

1.1 Problembeschreibung, Entstehung und Auftrag der Kommission

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legt hiermit einen eigenen Entwurf für einen Zwischenbericht vor. Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen Auswirkungen und Perspektiven der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf den klassischen Mediensektor.

Mit ihrem ersten Zwischenbericht will die Enquete-Kommission einen Überblick über aktuelle und künftige medienpolitische Entwicklungen geben. Dabei stellen die Auswirkungen der neuen Medien auf das duale Rundfunksystem in Deutschland und die Medienkonzentration einen Schwerpunkt der Untersuchung dar. Insgesamt sollen in diesem Zwischenbericht gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Optionen der Telekommunikationstechnologien und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß sich durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken das Leben in unserer Gesellschaft nachhaltig verändern wird.

1.1.1 Entstehung der Kommission

Zum ersten Mal ins Gespräch gebracht wurde die Enquete-Kommission in der im Deutschen Bundestag vereinbarten Debatte über die „Strukturreform der ARD“. In dieser Debatte, die ausgelöst worden war durch die Vorschläge der Ministerpräsidenten Stoiber und Biedenkopf, das Gemeinschaftsprogramm der ARD-Anstalten abzuschaffen, schlug der Abgeordnete Rezzo Schlauch von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, „daß sich dieser Bundestag auf die Einrichtung einer Enquete-Kommission zu Fragen der zukünftigen Gestaltung der elektronischen Medienlandschaft in Deutschland verständigt“. (Plenarprotokoll 13. WP./17. Sitzung vom 8. Februar 1995 S. 1057).

Ziel von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN war es vor allem, mit der Einrichtung einer Enquete-Kommission die Debatte über die Zukunft des Fernsehens und der elektronischen Medien aus der Öffentlichkeit der Kongresse und Fachblätter herauszuholen und eine breitere Öffentlichkeit zu beteiligen. Auch jenseits der Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Ebene lassen sich die Hauptziele grüner Medienpolitik, nämlich Sicherung von Vielfalt des Angebots und möglichst breiter Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung der Medienlandschaft, nur durch einen öffentlichen Diskurs über die zukünftigen Entwicklungen erreichen.

Auf ihrer Versammlung am 14. März 1995 hat die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Antrag des Abgeordneten Rezzo Schlauch und des Arbeitskreises III der Fraktion (Innen und Recht) „Enquete-Kommission Zukunft der Mediengesellschaft“ verabschiedet. Ergänzt wurde der Antrag durch Anregungen des Abgeordneten Manuel Kiper und des Arbeitskreises I der Fraktion. Es wurde explizit beschlossen, den Antrag nicht unmittelbar in das Parlament einzubringen, sondern in Gesprächen mit den anderen Fraktionen des Hauses zu sondieren, ob der Antrag als gemeinsamer Antrag von mindestens 25 % der Abgeordneten eingebracht werden könnte, um die für die Einrichtung von Enquete-Kommissionen notwendige qualifizierte Minderheit des Hauses zu erreichen.

Nach längeren Verhandlungen und redaktionellen Abstimmungen stellten schließlich am 21. Juni 1995 die Abgeordneten Otto Schily, Rezzo Schlauch und Wolf-Michael Catenhusen in Bonn den gemeinsamen Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ der Öffentlichkeit vor. (Drucksache 13/1782)

Weil mit dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die für die Einrichtung von Enquete-Kommissionen nach § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages notwendige Anzahl eines Viertels der Mitglieder des Bundestages gesichert war, konnten auch die Koalitionsfraktionen ihren anfänglichen Widerstand gegen die Einsetzung der Enquete-Kommission nicht mehr aufrechterhalten. Ihre Bereitschaft, an der Kommission nun doch mitzuwirken, teilte der stellvertretende Vorsitzende Dr. Gerhard Friedrich im Pressedienst der CDU/CSU-Fraktion am 29. September mit: „CDU und CSU werden es ertragen, daß es im Parlament Minderheitenrechte gibt. Dazu gehört auch das Recht, die Einsetzung einer Enquete-Kommission zu erzwingen. Deshalb sind wir bereit, zu versuchen, einen gemeinsamen Fragenkatalog zu erarbeiten.“

Die Verhandlungen mit den Koalitionsfraktionen mündeten schließlich in der gemeinsamen Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Drucksache 13/3219), die vom Deutschen Bundestag in seiner 77. Sitzung am 7. Dezember 1995 beschlossen wurde. Der Ausschuß führte damit die Anträge der Fraktionen CDU/CSU und FDP (Drucksache 13/2753), der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/1782) und der Gruppe der PDS (Drucksache 13/2741) zu einem interfraktionellen Antrag zusammen.

War im ursprünglichen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Aufgabe der Kommission noch folgendermaßen definiert:

Die Kommission soll die im Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre feststellbaren Tendenzen in der Entwicklung der elektronischen Medien unter technischen, ökonomischen, politischen, sozialen und kulturellen Aspekten beschreiben. Stichworte für Tendenzen sind Digitalisierung, Kommerzialisierung, Europäisierung, Mediatisierung. Darüber hinaus soll die Kommission denkbare zukünftige Entwicklungen aufzeigen, wobei sie variierende Annahmen über die Veränderung der Rahmenbedingungen und unterschiedliche Wertmaßstäbe zugrundelegt. Vor diesem Hintergrund soll sie den medienpolitischen Gestaltungsspielraum des Bundestages ausloten.

heißt es im schließlich vom Deutschen Bundestag beschlossenen gemeinsamen Antrag:

Bei der Beschreibung der aktuellen und zukünftigen Entwicklung – wie Globalisierung, Konzentration, Digitalisierung, Computerisierung, zunehmende Kommerzialisierung der elektronischen Medien etc. – soll sie verschiedene Annahmen über die Veränderung der Rahmenbedingungen und unterschiedliche Wertmaßstäbe zugrunde legen, alternative Szenarien entwickeln und diese auf den jeweiligen Handlungsbedarf für die Politik überprüfen.

Aufgabe der Enquete-Kommission ist es also, die sich aus dem Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ergebenden politischen Konsequenzen darzustellen und parlamentarische Initiativen vorzuschlagen, die notwendig sind, um die Chancen der Informationsgesellschaft umfassend zu nutzen und die Risiken beherrschbar zu machen.

Die Enquete-Kommission soll die Felder benennen, auf denen nationaler und internationaler Handlungsbedarf besteht. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Schaffung eines angemessenen ordnungspolitischen und rechtlichen Rahmens für die Informationsstruktur, die Dienste und die entsprechenden Anwendungen oder die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zur Vermeidung einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Unternehmen und eines ungehinderten Zugangs zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Dabei befaßt sich die Enquete-Kommission u. a. mit Fragen des Jugend- und Verbraucherschutzes, des Datenschutzes und der informationstechnischen Sicherheit, dem Schutz von Urheberrecht und Copyright sowie der Medienkonzentrationskontrolle.

Bei der Analyse der aktuellen und der Beschreibung der zukünftigen Entwicklung sollen verschiedene Annahmen über die Veränderung der Rahmenbedingungen und unterschiedliche Entwicklungsoptionen zugrunde gelegt, Szenarien entwickelt und diese auf den jeweiligen Handlungsbedarf für die Politik hin überprüft werden.

Die Enquete-Kommission baut auf der Vielzahl von Analysen, Prognosen, Aktionsprogrammen und Ergebnissen von Modellversuchen auf, die von der G 7-Konferenz, der EU, dem Bund, den Ländern, von Verbänden, Unternehmen, Initiativen u. a. vorgelegt worden sind. Die Ergebnisse des Technologierats der Bundesregierung, der Bericht der Bundesregierung „Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ sowie der Bericht des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) „Multimedia-Mythen“, Chancen und Herausforderungen werden berücksichtigt.

2 Entwicklung des Informationsangebots und Auswirkungen auf Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb

In den ersten Monaten der Tätigkeit der Enquete-Kommission fielen in Deutschland zentrale medienpolitische Entscheidungen. Diese waren von einer Tragweite, welche die Zukunft der Medien in Deutschland über viele Jahre bestimmen wird. Erinnert sei an den novellierten Rundfunkstaatsvertrag, das Telekommunikationsgesetz und Absprachen zwischen Bund und Ländern über den Multimedia-Bereich. Im außerpolitischen Bereich wurde mit dem digitalen Fernsehen die dritte Generation des Fernsehens (nach Gebühren- und werbefinanziertem TV jetzt das Pay TV) eingeläutet.

Dies alles wird weitgehend von der Exekutive entschieden. Wenn schon das Parlament derzeit in medienpolitische Fragen kaum eingebunden ist, kann es nicht überraschen, daß auch die Enquete-Kommission in der Auseinandersetzung um adäquate Konzepte und Lösungen gewissermaßen außen vor bleibt.

Angesichts der Tragweite der gefällten Entscheidungen täte eine breite Diskussion über erwünschte gesellschaftliche Ziele unter Einbeziehung auch externen und unabhängigen Sachverständigen dringend Not. Leider müssen wir eine ganz andere Richtung der Ereignisse feststellen: Die Bundesregierung schafft Fakten, deren Konsequenzen kaum revidierbar sein werden. Das bereits in Kraft getretene Telekommunikations-Gesetz (TKG) und das als Eckwertepapier vorliegende Multimedia-Gesetz setzen im Gefolge des EU-Aktionsplans zur Informationsgesellschaft auf Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung. Ganz ähnlich vollzieht der gegenwärtig den Länderparlamenten vorliegende Entwurf für einen neuen Rundfunkstaatsvertrag größtenteils nur nach, was die Kommunikationsindustrie an Fakten geschaffen hat bzw. an kommerziellen Interessen formuliert.

Beim TKG – das in diesem Votum zur Medienentwicklung nicht im Mittelpunkt steht – hoffen wir dar-

auf, daß bei der konkreten Ausgestaltung einer zukünftigen Telekommunikationsordnung alle politischen Kräfte beteiligt werden. Das Gesetz bietet dazu den erforderlichen Spielraum. Der Rundfunkstaatsvertrag ist in aller Heimlichkeit von ganz wenigen Exekutivvertretern ausgehandelt worden – dem Vernehmen nach vor allem an Kaminfeuern – und reduziert die Länderlegislativen auf die Rolle einer bedingungslosen Zustimmung. Die damit demonstrierte Ohnmacht des Gesetzgebers verspüren wir auch in der Enquete-Kommission. Um so wichtiger wird es sein, in der Kommission langfristige Perspektiven in den Vordergrund zu stellen und die Kurzsichtigkeit der intransparenten Entscheidungsprozesse in der Medienpolitik kritisch zu durchleuchten.

Privatisierung der Kommunikationslandschaft

Weiterhin scheint sich folgendes abzuzeichnen: Gemäß dem in Bonn und Brüssel vorherrschenden Politikverzicht zielen die medienpolitischen Aktivitäten vor allem darauf, den Auf- und Ausbau der Kommunikationslandschaft der Zukunft an den privaten Sektor zu delegieren. Damit werden es im wesentlichen die Kommunikationskonzerne sein, die über die Form und Inhalte der Informationsgesellschaft und die sich darin entwickelnden Informationsangebote entscheiden. Dies steht in augenfälligem Widerspruch zu der auch von der Bundesregierung immer wieder hervorgehobenen sozioökonomischen Bedeutung der Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (I & K). Das gilt um so mehr, als die eingeschlagene Deregulierungsstrategie im wesentlichen auf dem „Prinzip Hoffnung“ beruht.

Nach dieser Logik sorgt die im Sturz des Telekommonopols gipfelnde Liberalisierung des Kommunikationssektors für einen regen Wettbewerb in diesem Bereich. Die Konkurrenzsituation auf dem von reglementierenden Einschränkungen weitgehend befreiten Markt soll schließlich zu sinkenden Preisen und einer neuen Vielfalt von Angeboten führen – zum Wohle der Verbraucher, zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Steigerung der Attraktivität des Standorts Deutschland. Soweit die Theorie.

In der bundesrepublikanischen Wirklichkeit ist bereits absehbar, daß durch den eingeschlagenen schnellen und radikalen Liberalisierungskurs, der international ohne Beispiel ist, nicht wie angestrebt ein unverfälschter, freier Wettbewerb entsteht, sondern ein Oligopol – wenn nicht gar ein Duopol – marktbeherrschender, vertikal integrierter Kommunikationskonzerne. Insbesondere im Telekommunikationsbereich haben nur Unternehmen eine reelle Chance, die bereits über eigene Leitungsnetze verfügen, wie die Deutsche Bahn AG und die Energieversorgungsbetriebe. Diese können ihre Telekom-Tochterunternehmen über die gesicherten Einkünfte aus ihrer marktbeherrschenden Position im Stammgeschäft quersubventionieren. Aus dieser Spielklasse – die sich durch Allianzen mit internationalen Anbietern verstärkt – rekrutieren sich die künftigen Telekom-Mitbewerber. Auch im Rundfunksektor beherrscht ein Oligopol vertikal und diagonal integrierter Unter-

nehmensallianzen den Markt. Kleine und mittlere Unternehmen haben hier wie da angesichts der notwendigen Investitionsvolumina kaum eine Chance, in diesen Märkten einen Fuß auf den Boden zu bekommen. Wettbewerb findet mithin nur eingeschränkt statt.

Die Enquete-Kommission muß der Bonner Politik mit ihrer Arbeit verdeutlichen, daß in Sachen Informationsgesellschaft dringender Handlungsbedarf besteht. Der in den bisher eingeleiteten Maßnahmen zu Tage tretende Glaube, Wettbewerb und Technik würden es quasi automatisch richten und für ein hohes Maß an Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt sorgen, ist deplaziert. Der beispiellose Konzentrationsprozeß in der Kommunikationsbranche, der sich – das TKG und die 30-%-Klausel im Rundfunkstaatsvertrag machen es möglich – auch weiter fortsetzen wird, stellt eine schwere Bedrohung von Grundlagen unserer Kommunikationsverfassung dar. Anstatt wie die Bundesregierung auf die Selbstheilungspotentiale eines liberalisierten und deregulierten Kommunikationsmarktes zu setzen, müssen in der Enquete-Kommission deshalb wirkungsvolle Konzepte und Instrumentarien – auch für den Fall eines möglichen Marktversagens – erarbeitet werden.

2.1 Änderung des Informations- und Unterhaltungsangebots und der Auswahlmöglichkeiten für den Bürger

Die Liste der durch Digitalisierung und Vernetzung technisch realisierbar gewordener medialer Angebote ist lang und bei weitem nicht abgeschlossen. Sie reicht von der digitalen Neuauflage der klassischen gerichteten Medien (Digitales Fernsehen, Digitales Satellitenradio, *Digital Audio Broadcasting*) über genuin neue Angebotsformen wie die kommerziellen Online-Dienste und freizugängliche Datenbanken in den Computernetzwerken bis hin zu neuen Generationen von Telespielen.

Im Bereich der klassischen Medien führt der Einsatz der digitalen Kompression dabei im wesentlichen zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Übertragungskapazitäten und damit zu einer Vervielfachung der Programme. Dabei liegt es auf der Hand, daß die Vermehrung der Übertragungskanäle nicht automatisch ein breiteres Informationsangebot für die Bürger und Bürgerinnen zur Folge hat. Das entscheidende Kriterium sind die (Programm-)Inhalte; ob sie analog oder digital übertragen werden, ist für die Zuschauerinnen und Zuschauer unerheblich.

Diese Inhalte wie Spielfilme und Sportereignisse, aber auch qualifizierte journalistische Produkte werden angesichts der Vielzahl der Programme zu einer zunehmend knappen und entsprechend teuren Ressource; die Spekulantpreise in Milliardenhöhe, die im Jahre 1996 für die Rechte an Filmpaketen und Fußballweltmeisterschaften bezahlt wurden, veranschaulichen die Dimensionen, um die es hier mittlerweile geht.

Damit besteht die reelle Gefahr, daß sich das Informationsangebot im Zuge dieser Entwicklung für

weniger zahlungskräftige Fernsehzuschauer, die sich Pay TV nicht leisten können, nicht etwa verbessert, sondern qualitativ verschlechtert. Auch neue Präsentations- und Auswahlformen wie *video-* und *audio-on-demand*, die den Zuschauer vom fixierten Programmablauf unabhängig machen, bleiben der zahlungskräftigen Kundschaft vorbehalten. Die Enquete-Kommission ist gefordert, Konzepte vorzulegen, die der Entstehung einer solchen medialen Zwei-Klassen-Gesellschaft aktiv entgegenwirken. Im Interesse der weniger kaufkräftigen Teile der Bevölkerung muß gewährleistet sein, daß das klassische *Free TV* nicht zu einem Rundfunk zweiter Klasse verkommt.

Gefahr der „Einfalt in der Vielfalt“

Die flächendeckende Digitalisierung der verschiedenen Mediensektoren hat aber noch aus einem anderen Grund Eigenschaften, die faktisch zu einer Verdrängung des Informationsangebots und somit zu einer „Einfalt in der Vielfalt“ führen können. Betroffen sind davon in erster Linie alternative, nicht-kommerzielle Medienangebote, insbesondere freie Radiosender. Sie werden einen Umstieg auf die vergleichsweise teure DAB-Sendetechnik (*Digital Audio Broadcasting*) aus eigener Kraft kaum finanzieren können; außerdem ist die DAB-Technik mit ihren Paketen aus jeweils 6 Programmen auf die Bedienung großer Flächen ausgelegt und bevorzugt damit landesweit sendende Programme. Die Enquete-Kommission hat daher bei ihrer künftigen Arbeit darauf zu achten, daß nicht-kommerzielle, private Medienangebote auch im digitalen Zeitalter eine Überlebenschance haben – zumal sie, wie die gerade in den östlichen Bundesländern ansteigende Zahl an regionalen und kommunalen TV-Sendern belegt, bei der Bevölkerung auf reges Interesse stoßen.

Die Akzeptanz der unzähligen neuen elektronisch vermittelten Informations- und Unterhaltungsangeboten bei den potentiellen Anwendern erweist sich als schwer bestimmbar. In den einschlägigen Forschungsprojekten und den F & E-Abteilungen werden die Verbraucherinnen und Verbraucher mit ihren Bedürfnissen und Interessen an die neuen Kommunikationstechnologien konsequent vernachlässigt. Ein Paradebeispiel für zentralistische Technikentwicklung ist einmal mehr der aus dem europäischen Eureka-Projekt 147 hervorgegangene digitale Hörfunk DAB, dessen Akzeptanz bei den potentiellen Nutzern erst jetzt – wo die Spezifikation mit erheblichem finanziellen Aufwand fertig entwickelt und in ihrer technischen Grundstruktur kaum mehr zu ändern ist – abgetestet wird.

In Anbetracht der Tatsache, daß die Bevölkerung auf diese Weise mit technischen Entwicklungen konfrontiert wird, statt frühzeitig auf Pilotprojekte Einfluß nehmen zu können, ist es nicht weiter verwunderlich, daß viele Bürgerinnen und Bürger den Verheißungen der schönen neuen Multimedia-Welt eher skeptisch gegenüberstehen. Nach Zahlen des B.A.T. Freizeitforschungsinstituts fühlt sich knapp die Hälfte der Bevölkerung (48 %) von der Entwicklung „förmlich überrollt“, erstaunliche 35 % der Bundes-

bürger sind gar der Auffassung, Multimedia werde scheitern, da die Bürger „es gar nicht haben wollen“.

Wichtig erscheint hier, daß die deutsche Tradition einer *top-down*-Einführung neuer Medientechniken aus einem Konsens kleiner politischer und ökonomischer Eliten heraus beendet wird. Sie schließt den Bürger und Konsumenten vollständig aus, über dessen Akzeptanzverweigerung dann noch Klage geführt wird, obwohl seine Erwartungen und Erfahrungen beim Designen der Techniken keine Chance hatten. Hier gilt es, die *bottom-up*-Kräfte zu stärken und Raum für gesellschaftliche Phantasie zu vergrößern.

Auch die Enquete-Kommission hat die Verbraucher und Verbraucherinnen in ihrer Arbeit bislang vernachlässigt. Deshalb ist es an der Zeit, daß sie – in Ermangelung entsprechender Initiativen der Bundesregierung – einen gesellschaftlichen Diskurs über die Sinnhaftigkeit neuer Angebotsformen in Gang bringt und neben den ExpertInnen auch den Bürgerinnen und Bürgern ein Mitspracherecht über den einzuschlagenden „Weg in die Informationsgesellschaft“ sowie entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten zubilligt.

Außerdem ist stärker als bisher darauf zu achten, daß eine Enquete-Kommission, die sich mit neuen Medien und deren Auswirkungen beschäftigt, ihren Focus nicht ausschließlich auf elektronisch vermittelte Kommunikationsformen beschränkt. Es muß für die Bürger und Bürgerinnen auch in Zukunft möglich sein, sich bei Behörden, Bibliotheken und anderen öffentlichen Einrichtungen auf klassischem, nicht-elektronischem Wege zu informieren. Die Fixierung auf das technisch Machbare unter Ausklammerung des soziokulturell Akzeptierten droht ein eigenartiges Phänomen hervorzubringen: *eine Informationsgesellschaft unter Ausschluß der Gesellschaft*.

2.2 Einschätzung der künftigen Entwicklung der verschiedenen Dienste

Präzise und zuverlässige Prognosen darüber, wie sich die verschiedenen Dienste entwickeln werden, können angesichts der Dynamik der Entwicklung derzeit weder innerhalb noch außerhalb der Enquete-Kommission erstellt werden. Es gilt in diesem Zusammenhang das Wort von AT & T-Chef Robert Allen, der alle diejenigen, die für den Kommunikationssektor eine Vorhersage auch nur für die kommenden fünf Jahre wagen, mit der unzweideutigen Frage bescheidet: „Was haben Sie geraucht?“ Die Unkalkulierbarkeit von Entwicklungen im I & K-Sektor hat ihre Ursache nicht zuletzt darin, daß es sich – um mit Nicholas Negroponte, Direktor des MIT Media Lab, zu sprechen – um exponentiell statt linear verlaufende Entwicklungen handelt.

Die Enquete-Kommission sollte deshalb auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation (jenseits des klassischen Rundfunks) eher anpassungsfähige Verfahren und allgemeine Maßstäbe als exakte Regelungen vorschlagen. Das wenig spezifisch die Rede- und Pressefreiheit sichernde *First Amendment* der US-amerikanischen Verfassung, hinzugefügt 1791, hat

zur juristischen Überprüfung und schließlich zur Ablehnung des umstrittenen zensurträchtigen *Communications Decency Act* geführt (vgl. auch Abschnitt 3.1). Dieses Beispiel verdeutlicht, daß politisch aufgestellte Maßstäbe Wirksamkeit auch für Folgen technischer Innovationen erlangen können, die zum Zeitpunkt des Aufstellens dieser Maßstäbe noch gar nicht denkbar waren.

Die These der technischen Konvergenz der Medien als künftige Entwicklung der verschiedenen Dienste ist hinreichend allgemein, um Plausibilität beanspruchen zu können. Nachdem schon seit geraumer Zeit Bücher auf CD-ROM veröffentlicht werden, wird seit Sommer 1996 in Deutschland Fernsehen über das *Internet* ausgestrahlt. Es handelt sich dabei um die ARD-Nachrichten sowie MSNBC, den von Microsoft und NBC getragene Nachrichtensender. Beide nutzen nicht nur das Trägermedium, sondern bieten auch die Möglichkeiten dieses Mediums nutzende und über das herkömmliche Fernsehangebot hinausgehende attraktive Leistungen an. Die Tagesschau beispielsweise ist in Form von *video-on-demand* abrufbar, MSNBC bietet über das Computernetz programmergänzende Hintergrundinformationen an.

Konvergenz wird durch die Digitalisierung der Datenübertragung induziert. Text und Bild, Ton und Film werden in denselben binären Codes in unterschiedlichen Netzen übertragen werden. Leitbilder wie der *Information Superhighway* oder die „Infobahn“ stehen für zukünftige breitbandige, interaktive und digitale Netzinfrastrukturen. Konvergenz kommt aber nicht urwüchsig. Unverkennbar gibt es Industrien, die an Konvergenz wenig Interesse zeigen, weil sie ihre Märkte bedroht sehen. Dazu kommt, daß durch die Gesetzgebung der letzten Monate in Bund und Ländern und die Errichtung einer Pluralität von Aufsichtsorganen die Separierung der verschiedenen Märkte festgeschrieben wurde. Wer konvergierende Prozesse staatlich fördern will, muß auch – etwa dem Beispiel der amerikanischen FCC folgend – eine einheitliche Regulierungsstruktur schaffen. Eine gegenwärtig nicht zu beantwortende Frage der Zeit ist es, wann und in welchem Maße das Publikum die im PC konvergierenden Medien annimmt und damit das Angebot stimuliert.

Durch die politischen Fakten, die während der Arbeit der Enquete-Kommission in Bonn mit dem TKG bereits geschaffen wurden bzw. sich wie das Multimedia-Gesetz noch in der Formulierungsphase befinden, sind vorerst zumindest die Rahmenbedingungen der allgemeinen Entwicklung klar. Es ist davon auszugehen, daß der weitgehend vom politischen Zügel gelassene private Sektor seine neugewonnenen Freiheiten ausnutzen und die Palette der entstehenden Angebote nach ökonomischen statt z. B. nach publizistischen Gesichtspunkten zusammenstellen wird. Das Gros der neuen Angebote, so steht zu befürchten, wird sich deshalb auf umsatzträchtige Dienste wie *Pay TV*, *Home-Shopping* und Telespiele beschränken.

Digital = Interaktiv?

Eine Kernfrage ist in diesem Zusammenhang, inwiefern die durch die neuen I & K-Technologien mögli-

che substantielle Interaktivität bei dieser Entwicklung noch eine Rolle spielt. Die Erfahrungen mit dem kommerziellen Fernsehen, in dessen Einführungsphase ebenfalls mit den interaktiven Möglichkeiten eines Rückkanals argumentiert und geworben wurde (das Zwei-Wege-Kabelfernsehen war eine der zentralen Forderungen der KtK 1976), legen eine skeptische Sicht der Dinge nahe. Tatsächlich zeichnet sich auch bei den neuen Medien bereits ein Trend zu pseudo-interaktiven Netzstrukturen zwischen Anbietern und Empfängern ab, bei denen der Eingangskanal in die Haushalte bedeutend leistungsfähiger ist als der Ausgangskanal zurück zum Anbieter, und dessen kommunikative Kapazitäten sich im Bestellen von Videofilmen oder Katalogangeboten erschöpfen.

Wie wenig Wert die großen Medienkonzerne auf substantielle Interaktivität legen, wird am Beispiel der ersten Generation von *Set-Top-Boxen* für das digitale Fernsehen deutlich. Entgegen anderen Ankündigungen verfügen die Geräte nicht über Zugangsmöglichkeiten zum *Internet* – obwohl der Einbau dieser Option technisch ohne weiteres möglich und zudem mit nur geringen Mehrkosten verbunden gewesen wäre. Aus Sicht der Konzerne ist diese Zurückhaltung nachvollziehbar: Die Vermarktungsmöglichkeiten elektronisch vermittelter *many-to-many*-Kommunikation sind wenig lukrativ; zudem bergen interaktive Netzstrukturen, die Informations- und Unterhaltungskonsumenten zu potentiellen Produzenten machen, die Gefahr unliebsamer nicht-kommerzieller Konkurrenz aus dem Wohnzimmer.

Die Enquete-Kommission muß sich stärker als bisher geschehen mit dieser Entwicklung auseinandersetzen und Konzepte entwickeln, die gewährleisten, daß neben pseudo-interaktiven Angeboten auch weiterhin eine *many-to-many*-Netzstruktur erhalten bleibt. Diese sollte es den Anwenderinnen und Anwendern ermöglichen, den eigentlichen unique sample der neuen Kommunikationstechnologien – ihre Interaktivität – uneingeschränkt zu nutzen und Daten kostengünstig an alle zu versenden und von allen empfangen zu können.

Das ist um so dringender, weil das *Internet* als weitverzweigtestes Computernetzwerk, das diese Optionen bislang garantiert, seinen traditionellen nicht kommerziellen Charakter zunehmend verliert. Zahlreiche Anbieter warten nur noch auf eine standardisierte und zuverlässige *Online*-Währung, um ihre derzeit noch kostenfreien Serviceleistungen und Informationsangebote in geschlossene, kostenpflichtige Bereiche umzuwandeln.

Die Enquete-Kommission sollte angesichts dieser zu erwartenden Entwicklungen aktiv auf eine Lösung hinarbeiten, die das gesamte Potential der neuen Kommunikationstechnologien für die entstehende Informationsgesellschaft nutzbar macht, um die ansonsten absehbare Verengung auf kommerziell verwertbare Angebotsformen zu verhindern. Nur so bleiben für die Bürgerinnen und Bürger echte Auswahlmöglichkeiten erhalten.

Zu den in diesem Zusammenhang gebotenen Maßnahmen gehören Konzepte zur Stärkung der bereits in Ansätzen vorhandenen öffentlichen Infrastruktur,

um den Informationszugang zu Ämtern und Behörden zu erleichtern und Politik für die Bürger und Bürgerinnen ein Stück lebensnaher und transparenter zu machen. Zudem sind von der Enquete-Kommission auch die mit den neuen I & K-Technologien technisch gegebenen Chancen für stärkere politische Beteiligung zu prüfen.

Um so auch die politischen Potentiale der Informationsgesellschaft für alle Bürgerinnen und Bürger nutzbar zu machen, muß ein diskriminierungsfreier Zugang zu diesen Technologien gewährleistet sein. Die im TKG enthaltene Minimaldefinition des Universaldienstes, der lediglich die Sprachtelefonie mit ISDN-Leistungsmerkmalen umfaßt, wird der konstitutiven Bedeutung, die eine umfassende informationelle Grundversorgung für eine Demokratie einnimmt, in keiner Weise gerecht.

Da die konkrete inhaltliche Bestimmung des Universaldienstes laut Gesetz der Bundesregierung obliegt (per Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf), sollte es sich die Enquete-Kommission zur Aufgabe machen, der Regierung Vorschläge für eine angemessene, umfassendere und flexiblere Universaldienst-Interpretation zu unterbreiten.

2.3 Wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland

Über keinen anderen Aspekt der Informationsgesellschaft wurde in den vergangenen Monaten und Jahren soviel geredet und publiziert wie über deren wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland. Aufgeschreckt durch die NIH-Initiative in den USA, mit der die Clinton-Administration ausdrücklich und in erster Linie einen Beitrag zur Standortsicherung leisten wollte, griffen die EU und schließlich die Bundesrepublik das Thema ebenfalls vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten auf.

Allerdings belegt schon ein Vergleich der amerikanischen und europäischen Dokumente zur Informationsgesellschaft, daß in den USA gesellschaftspolitische Zielsetzungen weitaus ernster genommen wurden als in Europa, wo ökonomische Leistungen im Vordergrund stehen. Dabei wird bei uns die Entwicklung im Kommunikationssektor oft und gerne zum Hoffnungsträger in der volkswirtschaftlichen (Beschäftigungs-)Krise stilisiert. Von der „digitalen Revolution“ ist die Rede, die einen neuen Strukturwandel einläutet: von der Dienstleistungs- zur Wissens- und Informationsgesellschaft. In weiten Bereichen der Wirtschaft herrscht angesichts der erwarteten Trendwende zum Produktionsfaktor Information Goldgräberstimmung, von der Wachstumsbranche (Tele-)Kommunikation versprechen sich die einschlägigen Unternehmens-Etagen die Erschließung neuer Millionenmärkte.

Über die adäquate Rolle der Politik bei der Standortsicherung, nämlich allenfalls die eines Komparsen, besteht zwischen den großen Parteien – wie die Verabschiedung des TKG gezeigt hat – offenbar weitge-

hendes Einvernehmen. Die Enquete-Kommission ist gehalten, hier mit unkonventionellen Herangehensweisen und ungebrochener Kreativität neue Optionen zu entwickeln – mögen diese Ideen aus der Peripherie der eigenen Gesellschaft stammen oder auf internationale Erfahrungen bauen. Sie sollte wesentlich andere Akzente setzen und den Regierenden die Gefahrenpotentiale vor Augen führen, die ein ausschließlicher *laissez-faire*-Kurs für den Standort Deutschland mit sich bringt.

In den für den Standort wie auch für die Gesellschaft kritischen Bereichen Arbeit, Bildung sowie Umwelt ist nicht Politikverzicht, sondern im Gegenteil eine aktive, gestaltende Politik gefragt. Die Erarbeitung zukunftsweisender und innovativer Vorschläge für diese Bereiche ist eine vordringliche Aufgabe der Enquete-Kommission.

2.3.1 Arbeit

Durch die dynamische Entwicklung der I & K-Technologien werden in den konvergierenden Kommunikationsbranchen und mit den entstehenden integrierten Multimedia-Angeboten zweifellos neue Arbeitsplätze geschaffen. Zweifelhaft ist allerdings, ob es nicht bloß andere sondern auch *mehr* Arbeitsplätze als bisher sein werden, auch wenn verantwortungslose Sonntagsredner nun schon seit Jahren versuchen, ein „Beschäftigungswunder Multimedia“ herbeizureden.

Bei den euphorischen Prognosen und Verheißungen für den Arbeitsmarkt scheint allzuoft eine betriebswirtschaftliche Binsenwahrheit in Vergessenheit zu geraten: Naturgemäß besteht das Hauptinteresse der (Kommunikations-)Industrie nicht etwa in der Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern darin, Umsatz und Profit zu maximieren.

Bevor von der dynamischen Entwicklung der Kommunikationstechnik ein nennenswerter positiver Impuls für den Arbeitsmarkt ausgeht, setzen viele Unternehmen die neuen Technologien deshalb zunächst als Rationalisierungsinstrument ein. Der betriebswirtschaftlich erwünschte, beschäftigungspolitisch aber mindestens ambivalente Trend zu höherer Effizienz und Produktivität mit weniger Beschäftigten wird sich durch die neuen I & K-Technologien noch verschärfen. Welche Ausmaße die damit verbundene Vernichtung existierender Arbeitsplätze annehmen kann, verdeutlicht die Telekom mit ihrer Ankündigung, im Laufe der nächsten Jahre 60 000 Stellen abzubauen.

Die entscheidende Frage ist, inwiefern diese Stellenverluste durch neu entstehende Arbeitsplätze kompensiert werden können. Anhaltspunkte kann ein Blick nach Großbritannien geben: Dort baute der Ex-Monopolist *British Telecom* nach der bereits Anfang der achtziger Jahre erfolgten Deregulierung des englischen Telekommunikationssektors 70 000 Stellen ab. Bei den neu entstehenden „alternativen Netzbetreibern“ wurden nach einer Studie von *Booz-Allen & Hamilton* im Gegenzug lediglich 8 000 direkte neue Arbeitsplätze geschaffen.

Damit erscheinen allzu optimistische Szenarien, wie sie u. a. auch weitgehend von der Bundesregierung vertreten werden, fehl am Platze. Für die weitere Arbeit der Enquete-Kommission ist vielmehr davon auszugehen, daß zumindest mittelfristig mehr Arbeitsplätze verlorengehen als neue entstehen.

Staatliche Politik darf sich deshalb nicht allein auf den Markt verlassen. Vielmehr sind die neuen Kommunikationstechnologien einer fortlaufenden Sozialverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, um ihre Konsequenzen auf das Arbeits- und Sozialgefüge seriös abschätzen und gegebenenfalls durch aktive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsumverteilung) und sozialpolitische Maßnahmen auf Fehlentwicklungen reagieren zu können.

Weniger umstritten als das beschäftigungspolitische Saldo ist die Prognose, daß die Entwicklung zu einem tiefgreifenden Strukturwandel der Arbeitswelt führen wird.

Mit dem Einsatz neuer Kommunikationstechnik wird Arbeit in vielen Bereichen der Wirtschaft zunehmend unabhängig von dem Ort, an dem, und der Zeit, zu der sie geleistet wird. Damit werden neue Formen der Organisation von Arbeit möglich. Neue Beschäftigungsformen wie Telearbeit und die damit einhergehende Flexibilisierung können zweifellos sinnvoll eingesetzt werden. Sie können etwa die Integration von in ihrer Mobilität eingeschränkten Menschen oder Menschen mit Kindern in das Berufsleben verbessern.

Andererseits besteht die nicht zu unterschätzende Gefahr, daß in Folge einer zunehmenden Verlagerung von Arbeit in außerbetriebliche Zusammenhänge weitere Spielformen ungeschützter Beschäftigung entstehen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Scheinselbständigkeit gedrängt werden, um Sozialabgaben möglichst niedrig zu halten.

Die Enquete-Kommission ist deshalb gefordert, darauf hinzuwirken, daß Telearbeit an den Rahmen fester, tarifvertraglich vereinbarter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse gebunden wird, um so eine weitere Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses zu verhindern. Das geltende Arbeitsrecht, das an traditionelle Betriebsformen anknüpft, muß den neuen technischen und organisatorischen Bedingungen angepaßt werden. Zudem bedarf es Arbeitsschutzregelungen für Telearbeitnehmer und Telearbeitnehmerinnen, die auf die besondere Arbeitssituation (am Bildschirm) zugeschnitten sind und u. a. Mindeststandards für Arbeitszeit und Pausen festlegen.

Der Strukturwandel des Arbeitsmarktes und die damit einhergehende Auslagerung von Arbeit aus dem unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang macht an den Grenzen des Standorts Deutschland nicht halt. Die internationale Vernetzung führt zu einer Globalisierung der Arbeitsmärkte. Bisher wurden vor allem Produktionsstätten in Billiglohnländer verlagert. Heute jedoch werden über die Datenautobahnen zunehmend auch Beschäftigungen im Dienstleistungsbereich und im Bereich der geistigen Wertschöpfung in Länder verlagert, in denen ein hoher

Ausbildungsstand geringen Lohnkosten gegenübersteht. Bangalore/Indien, wo u. a. die Lufthansa und der Berliner Springer-Verlag Software entwickeln und Daten erfassen lassen, ist in diesem Zusammenhang nur das am häufigsten strapazierte Beispiel. Mittlerweile lassen deutsche Unternehmen längst auch in den GUS-Staaten arbeiten.

Dies hat ambivalente Effekte. Internationale Arbeitsteilung besteht im Fall von Telearbeit in der Verlagerung qualifizierter Arbeitsplätze, nicht in der Rohstoffausbeutung. Das kann zur – relativen – Umverteilung von weltgesellschaftlichem Einkommen führen. Die Kehrseite ist der langfristig unvermeidliche relative Wohlstandsabbau in den unter anderem auf Kosten der „Dritten Welt“ reich gewordenen Staaten, so auch in Deutschland. Entgegenzuwirken ist in jedem Fall dem mit dieser Entwicklung potentiell einhergehenden Sozialdumping. Die zunehmende Globalisierung des Arbeitsmarktes muß von internationalen Abkommen flankiert werden, die der ‚elektronischen Kolonialisierung‘ von Billiglohnländern Einhalt gebieten und auch für grenzübergreifende Formen der Telearbeit sozial- und arbeitsrechtliche Mindeststandards garantieren.

2.3.2 Bildung

Mit dem politischen Paradigma der „Informationsgesellschaft“, das derzeit in aller Munde ist und auch Untertitel der Enquete-Kommission ist, verbindet sich eine positive Konnotation. Es suggeriert, die konsequente Anwendung der neuen Kommunikationstechniken hätte ein besser informiertes Gemeinwesen, eine Gesellschaft mit höherem Bildungsstand zur Folge.

Aber auch die durchaus vorhandenen Potentiale der I & K-Technologien im Bildungsbereich erschließen sich nicht durch die „unsichtbare“, sondern nur durch entsprechende Initiativen der „öffentlichen Hand“.

Der Aktionsplan der EU und in dessen Gefolge das deutsche Telekommunikationsgesetz delegieren den Aufbau der neuen Kommunikationsinfrastruktur allerdings ausdrücklich an den privaten Sektor. Wie die Erfahrungswerte mit dem kommerziellen Fernsehen nahelegen – für das einst auch mit seinen vermeintlichen edukativen Qualitäten argumentiert wurde – und wie die laufenden Multimedia-Pilotprojekte bereits anschaulich demonstrieren, werden die Unternehmen die neuartigen Kommunikationskanäle kaum für pädagogisch wertvolle und gut aufbereitete neue Informations- und Bildungsdienste nutzen. Unter Vermarktungsgesichtspunkten sind Angebote dieser Art nicht lukrativ. Aus der technischen Möglichkeit zur Bewegung von immer mehr Dateneinheiten über immer größere Bandbreiten ergibt sich aber nur dann ein konkreter Nutzen für den Bildungsbereich, wenn über die Datenautobahnen mehr läuft als *Home-Shopping*, *Video-on-demand* und Telespiele.

Auch aus diesem Grund muß sich die Enquete-Kommission für den Ausbau einer komplementären öf-

fentlichen Infrastruktur stark machen, die öffentliche Bildungseinrichtungen wie Schulen, Universitäten, Bibliotheken, Museen und andere Aus- und Weiterbildungsstätten miteinander vernetzt und deren Ressourcen in Form von Datenbanken allen Anwenderinnen und Anwendern verfügbar macht. Um auf diese Weise neue Formen der Wissensvermittlung zu ermöglichen, müssen die Einrichtungen zunächst mit den erforderlichen technischen Mitteln ausgestattet werden. In diesem Punkt besteht in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber anderen Industrieländern ein erheblicher Nachholbedarf.

Angesichts der prekären finanziellen Situation der öffentlichen Hand ist es notwendig, daß die Enquete-Kommission zur Finanzierung dieser Maßnahme auch unkonventionelle Methoden in Erwägung zieht und der Politik entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Die nach US-Vorbild von Forschungsminister Rüttgers und der Telekom gestartete Kampagne „Schulen ans Netz“ ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung, wenn auch durch seine zeitliche Befristung auf drei Jahre und die geringe Zahl der berücksichtigten Schulen allenfalls halbherzig zu bezeichnen. Regierungskoalition und SPD haben es versäumt, bei der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes in diesem Punkt ‚Nägel mit Köpfen‘ zu machen: Eine praktikable Lösung des Problems hätte etwa darin bestanden, alternativen Netzbetreibern im Gegenzug für die Nutzung öffentlichen Grund und Bodens statt eines „Wegegeldes“ die Vernetzung öffentlicher Einrichtungen zu Sonderkonditionen oder die Bereitstellung von Netzkapazitäten für „öffentliche Dienste“ aufzuerlegen. Diese Idee propagiert die Clinton-Administration bereits seit ihrem Amtsantritt im Jahr 1993 und die in modifizierter Form im sogenannten Snowe/Rockefeller-Amendment des neuen US-Telekommunikationsgesetzes vom Februar 1996 ihren Niederschlag gefunden hat. Das deutsche TKG verschenkt die öffentlichen Ressourcen hingegen ohne jedwede Gegenleistung.

Mit der entsprechenden technischen Ausstattung und Vernetzung öffentlicher Wissenspools ist es nicht getan: Um die Entstehung einer Mehr-Klassen-Informationsgesellschaft zu verhindern, müssen prinzipiell alle Bürger und Bürgerinnen in die Lage versetzt werden, diskriminierungsfrei und kompetent mit multimedialen Informationsangeboten umzugehen.

Dazu bedarf es auf allen Ebenen des Bildungssystems neuer Lehrangebote, die sich an Lehrende, Forscher, Schüler, Studenten und Menschen in weiterbildenden Maßnahmen gleichermaßen richten. Eine Ausbildung im Umgang mit Informationstechnologien kann und soll dabei weder Lehrpersonal noch eine breite Allgemeinbildung ersetzen. Vielmehr handelt es sich um ein komplementäres Angebot, das dementsprechend auch nicht weniger, sondern dafür ausgebildete Lehrer erfordert.

Nicht alle mittlerweile technisch realisierbaren Lehr- und Lernformen sind didaktisch sinnvoll. *Telelearning* und qualitativ hochwertige Lernsoftware können allenfalls als ergänzende Methoden zur Wissens-

aneignung ihren Stellenwert finden. Lernen und Ausbildung sind soziale Prozesse, die auch weiterhin im Klassenverband und in persönlichem Kontakt zum Lehrenden erfolgen müssen.

Eine unmittelbare Auswirkung der dynamischen Entwicklung der Kommunikationstechnologie betrifft die immer kürzer werdende Halbwertszeit von Wissen. Insbesondere in den konvergierenden Kommunikationsbranchen entstehen mit immer schnellerer Taktfrequenz neue Berufsbilder, die entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich machen. Eine umfassende, qualitätsvolle Ausbildung in diesen Bereichen ist ein kritischer Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit. Es ist daher Aufgabe einer verantwortlichen und sich den Herausforderungen stellenden Bildungspolitik, Konzepte zu entwickeln, um das Bildungs- und Ausbildungssystem den veränderten Bedingungen anzupassen. Weniger Sachwissen als vielmehr Fertigkeiten im Umgang mit neuen Sachverhalten stehen dabei im Mittelpunkt.

2.3.3 Umwelt und Verkehr

Zu den immer wieder hervorgehobenen Potentialen der neuen I & K-Technologien zählt deren vermeintliche verkehrsvermeidende Wirkung und eine sich daraus ergebende Entlastung der natürlichen Umwelt. Hinter diesem Argument steckt eine vergleichsweise simple Logik: Danach wird durch Telearbeit, Videokonferenzen und neue Formen der Telekooperation Verkehr von Straßen und Flughäfen auf die Datenautobahn umgeleitet. Diese Rechnung erinnert fatal an die vielkolportierte Behauptung, mit dem konsequenten Einsatz von Computertechnologie sei die Ära des papierlosen Büros eingeleitet. Tatsächlich ist der Papierverbrauch in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen.

Auf einer konkreteren Ebene versprechen sich die Verfechter der Informationsgesellschaft von neuen, auf den Kommunikationstechniken basierenden Verkehrsleitsystemen einen ökologischen Nutzen. Wenn die angekündigten intelligenten Navigationssysteme in der Lage sind, Autofahrerinnen und Autofahrer bei Verkehrsbehinderungen Umfahrungsmöglichkeiten anzubieten, werden sie jedoch eher die Folge haben, daß der PKW als Fortbewegungsmittel für viele wieder an Attraktivität gewinnt. Der Verkehrskollaps wird durch Verkehrsleitsysteme nur hinausgezögert, indem an den Symptomen statt an den Ursachen angesetzt wird. Ökologisch hat das fatale Folgen.

Die Enquete-Kommission muß durch ihre Arbeit deshalb künftig dazu beitragen, mit dem weitverbreiteten Mißverständnis aufzuräumen, die neuen I & K-Technologien trügen per se zu einer günstigeren Öko-Bilanz bei. Eine lebenswerte, zukunftsorientierte und ökologische Informationsgesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muß aktiv gestaltet werden. Dazu bedarf es zunächst einer realistischen Einschätzung der Potentiale der neuen Kommunikationstechnologien sowie einer Analyse ihrer Umweltverträglichkeit und der durch ihren Einsatz verursachten ökologischen Folgekosten.

Elektronikschrott

In diesem Zusammenhang muß die Enquete-Kommission die Aufmerksamkeit der Politik auch auf das Problem des Elektronikschrotts lenken. Durch die dynamische Entwicklung schrumpfen die Zyklen zwischen den Hardware-Generationen, ausgemusterte Endgeräte werden aufgrund ihrer mangelnden Recyclingfähigkeit (dafür ist ein nicht zu rechtfertigender Energieaufwand notwendig) zu einem Entsorgungsproblem. Alleine die Umstellung von UKW auf DAB macht unzählige funktionsfähige UKW-Empfängergeräte praktisch unbrauchbar und damit faktisch zu Schrott. Die Enquete-Kommission muß deshalb auf die Dringlichkeit einer Elektronikschrottverordnung hinweisen und Initiativen unterstützen, die durch bessere Nachrüstbarkeit der Hardware zur Abfallvermeidung und wie das europäische Eureka-Projekt Care zur Recyclingfähigkeit elektronischer Bauteile beitragen.

Eine weitere bereits absehbare kritische Auswirkung der Entwicklung geht mit der stetigen Ausweitung der Mobil- und Satellitenkommunikation einher. Zusammen mit den bestehenden Hörfunk- und Fernsehtürmen sowie den Hochspannungsmasten sorgen

die neuen Sende- und Verstärkeranlagen für eine weitere Erhöhung der elektromagnetischen Strahlung am Lebensstandort Bundesrepublik Deutschland. Die Enquete-Kommission ist deshalb gehalten, die Politik für das Thema zu sensibilisieren und auf eine angemessene Modifizierung der geltenden Bestimmungen zu drängen. Anders als bisher darf sich eine Neuregelung dabei nicht nur an der Gefahrenabwehr orientieren, sondern muß an der Gesundheitsvorsorge ausgerichtet sein.

Positive ökologische Effekte bietet die Informationsgesellschaft weniger durch ihre neuen Trägermedien als vielmehr dadurch, daß diese ökologisch relevante Inhalte, Wissen und Daten besser als bisher erheben und transportieren können. Um Nicholas Negroponte zu zitieren: Kommunikationsinhalte (Bits), nicht Kommunikationskanäle (Bandbreite), sind das, was uns fehlt. Produkte lassen sich nicht von Atomen zu Bits verwandeln und dann umweltfreundlich durch Kabel verschicken. Bits können lediglich das menschliche Wissen über Produkte und ihre ökologischen Effekte besser transportieren, als das herkömmlich analog der Fall war. Ökologisch handeln muß der Mensch auch im digitalen Zeitalter immer noch selbst.

3. Regulierungsbedarf bei den neuen Medien sowie bisherige Entwicklung und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs

3.1 Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt und Wettbewerb bei den neuen Medien

Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt sind unabdingbare Voraussetzungen für die Heranbildung einer kritischen Öffentlichkeit und somit konstitutive Elemente eines demokratischen Gemeinwesens.

Der sich im Zuge der Digitalisierung und Vernetzung vollziehende Strukturwandel der Kommunikationslandschaft muß deshalb in dieser Hinsicht einer kritischen vorbeugenden Evaluation unterzogen werden. Vorbeugende Maßnahmen sind geboten, da sich einmal geschaffene Fakten und Fehlentwicklungen im Kommunikationssektor praktisch nicht mehr rückgängig machen lassen. Die Geschichte des kommerziellen Fernsehens ist nur ein Beispiel dafür.

Die Bundesregierung verläßt sich gegenwärtig, statt den Versuch einer solchen kritischen vorbeugenden Evaluation zu wagen, in punkto kommunikativer Vielfalt auf den ökonomischen Wettbewerb. Sie begünstigt durch ihre gesetzlichen Maßnahmen dabei noch, daß das Geschäft mit den Neuen Medien in den Händen der wenigen etablierten großen Medienkonzerne bleibt.

Dabei ist der Konzentrationsgrad bei den elektronischen Medien schon heute, am Anfang der Entwicklung, höher als jemals zuvor. *Kirch* und *Bertelsmann* teilen sich derzeit den *Pay TV*-Markt untereinander

auf. Damit nicht genug: Der ehemalige staatliche Fernmelde-Monopolist und der Konzern aus Gütersloh dominieren faktisch den deutschen Markt auch für Online-Dienste. *Kirch-Freund* und Finanzier *Otto Beisheim* ist mit seinem „*metro net*“ gerade in diesen Bereich eingestiegen.

Es gehört zu den dringlichsten Aufgaben der Enquete-Kommission, den Gesetzgeber angesichts dieser Entwicklung dafür zu sensibilisieren, daß die technische Möglichkeit zur Multiplizierung der medialen Übertragungskanäle nicht automatisch zu größerer Meinungsvielfalt beiträgt. Die flotte Rechnung „Mehr Übertragungskanäle = mehr Vielfalt“ geht solange nicht auf, wie sie die entscheidende Variable nicht berücksichtigt: die der „Vielfalt“ der ökonomischen und publizistischen Kontrolle dieser rein quantitativen Vielfalt der Übertragungskanäle.

Ein Schwerpunkt der künftigen Arbeit der Enquete-Kommission muß deshalb darauf liegen, Konzepte zu erarbeiten, die geeignet sind, vor dem Hintergrund ansteigender Konzentration für größtmögliche publizistische Vielfalt zu sorgen. Ökonomische Vielfalt alleine ist dafür kein Garant.

Ein praktikabler Ansatz wäre in diesem Zusammenhang die Übernahme der Fenster-Regelung aus dem Rundfunkstaatsvertrag auch für den Bereich der Neuen Medien. Der bislang einzige Anbieter für digitales Fernsehen, die *Kirch-Gruppe*, und zukünftige Anbieter sollten verpflichtet werden, in ihre grund-

sätzlich offen zu gestaltenden technischen Plattformen „DF1“ und „Superfernsehen“ unabhängige Veranstalter aufzunehmen. Bemessungskriterium für diese Beherbergungspflicht könnte die Anzahl der in der jeweiligen Plattform ausgestrahlten kommerziellen Programme sein. Auf diese Weise ließen sich auch unabhängige kleine und mittlere Betriebe als Programmproduzenten in die Entwicklung des digitalen Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland einbeziehen.

Eine weitere vielfaltssichernde Maßnahme besteht in der Förderung der Binnenvielfalt innerhalb von Medienkonglomeraten. Insbesondere geht es hier um die Stärkung der Autonomie der einzelnen Redaktionen. Bei der Bearbeitung dieser Frage kann die Enquete-Kommission auf die Expertise der einschlägigen Berufsverbände zurückgreifen, in deren Forderungskatalogen dieser Punkt nicht umsonst schon seit Jahren zum Standardrepertoire zählt. Eine Möglichkeit bestünde hier etwa darin, mittels Gesetz für die konsequente und flächendeckende Einführung von Redaktionsstatuten zu sorgen, wie es BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schon seit Jahren postulieren. Dies ist um so dringlicher, als die wenigen bestehenden Statute von den Verlegern derzeit reinweise gekündigt werden.

Während sich die Politik aus der aktiven Gestaltung der Kommunikationslandschaft – und damit auch der Frage der Vielfaltssicherung – mehr und mehr zurückzieht, werden insbesondere in konservativen Kreisen regelmäßig Rufe nach einer Regulierung der Inhalte von Computernetzwerken wie dem *Internet* laut. Zweifellos werden Computernetze – wie auch die gelbe Post – zur Verbreitung von pornographischen, rassistischen und terroristischen Materialien mißbraucht. Ebenso zweifellos handelt es sich dabei aber um Straftatbestände, die durch bestehende Gesetze abgedeckt sind.

USA: Verfassung verbietet Internet-Zensur

Die Enquete-Kommission ist gut beraten, keine Sondergesetze zur inhaltlichen Zensur des *Internet* und anderer Computernetze zu fordern, die je nach Auslegung tendenziell auf eine Beschränkung der in Artikel 5 Grundgesetz garantierten Meinungsfreiheit hinauslaufen können. Um nochmals den oben bereits erwähnten heute schon legendären Fall von Rechtsprechung zu *Internet*-Inhalten aufzugreifen: In den USA hat ein Bundesgericht den im US-Telekommunikations-Gesetz vom Februar 1996 enthaltenen *Communications Decency Act* – der die wissentliche Verbreitung sogenannten obszönen Materials über Telekommunikationseinrichtungen an unter 18jährige mit Haft- und Geldstrafen bedrohte – mit der Begründung außer Kraft gesetzt, er verstoße gegen den ersten Verfassungszusatz. Dieser ist das amerikanische Äquivalent des bundesdeutschen Artikel 5 Grundgesetz.

Zudem sind nationalstaatliche Alleingänge, die über die konsequente Anwendung bestehender Ge-

setze hinausgehen, im Bereich globaler elektronischer *multipoint-to-multipoint*-Kommunikation aufgrund der Ubiquität des Mediums zum Scheitern verurteilt. Staaten wie die VR China versuchen, Kontrolle über per *Internet* in das Land strömende Informationen auszuüben, indem sie die (wenigen) Besitzer eines *Internet*-Zugangs registrieren und überwachen. Gegenüber den *Internet*-Inhalten selbst ist sogar ein totalitäres Regime weitgehend machtlos.

Die Konfrontation von Minderjährigen mit sexuell anstößigen Inhalten läßt sich durch technische Lösungen wie etwa einer speziellen Software für die Endgeräte effektiv vermeiden (*NetNanny* etc.). Wie die Bundesregierung hat es auch die Enquete-Kommission bisher versäumt, sich mit den vorhandenen technischen Optionen zur Lösung des Problems auseinanderzusetzen.

Im Zusammenhang mit der Frage der Meinungsfreiheit bei neuen Medien ist die Enquete-Kommission dringend gefordert, zur Klärung der Verantwortlichkeiten der Online-Dienste beizutragen. Bei den Staatsanwaltschaften München, Hamburg und Mannheim laufen wegen des Vorwurfs der Verbreitung von Kinderpornographie Ermittlungsverfahren gegen *Compuserve*, *T-Online*, *AOL/Bertelsmann Online* und weitere Online-Dienste.

Die Online-Dienste stellen aber lediglich die notwendige Infrastruktur, die anstößigen Inhalte werden in den meisten Fällen über elektronische Post von Anwender zu Anwender kommuniziert. Dabei handelt es sich um private Kommunikation, die wie die gelbe Briefpost dem Post- und Fernmeldegeheimnis unterliegt. Im Falle einer Anklage und Verurteilung wären Online-Dienste damit faktisch gezwungen, die private Kommunikation ihrer Kunden auf etwaige kritische Inhalte zu überprüfen. Dieses käme einem eklatanten Verstoß gegen die geltenden Bestimmungen des Postgeheimnisses gleich und wäre eine potentielle Bedrohung für das Grundrecht auf Meinungsfreiheit.

Ein unmißverständliches Bekenntnis der Enquete-Kommission zur informationellen Selbstbestimmung der Bürger und Bürgerinnen ist um so dringender geboten, als der Bund mit dem TKG bereits begonnen hat, dieses Recht faktisch auszuhöhlen. Paragraph 87 des Gesetzes zwingt die Telekom, Mobilfunk-Anbieter, *Internet-Provider*, *Online-Dienste* und Betreiber von *Mailboxen*, den Strafverfolgungsbehörden jederzeit Zugang zu ihren Kundendateien zu gewähren. Dabei muß die Überwachung nicht notwendigerweise der direkten Strafverfolgung dienen, sie kann auch präventiv – zur „Gefahrenabwehr“ – erfolgen. Die Enquete-Kommission muß sich zum Anwalt der Anwenderinnen und Anwender neuer Kommunikationsdienste machen und dem mit dem TKG eingeläuteten Trend hin zum „gläsernen Nutzer“ entgegensteuern. Orwellsche Szenarien sind durch den Fortschritt der Kommunikationstechniken technisch bereits denkbar. Die Politik ist aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß solche Szenarien auch auf der Ebene des *nur* technisch Denkbaren bleiben.

3.2 Gewährleistung ausreichender Infrastruktur- und Dienstleistungsangebote zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Erwerb von Medienkompetenz

Voraussetzung für eine sozial gerechte Informationsgesellschaft und die Nutzung medialer Angebote ist die Möglichkeit zur Teilhabe *aller* an der entstehenden Infrastruktur und darauf angebotener Dienste. Viele dieser Dienste werden nicht mehr als Rundfunk abgestrahlt, sondern per Kabel verteilt oder für den Abruf bereitgehalten. Notwendig ist daher die flächendeckende und kostengünstige Versorgung der Bevölkerung mit Anschlüssen an eines der Netze, das einen Anschluß an solche Dienste ermöglicht. Der Gesetzgeber hat Vorsorge zu treffen, daß ein Universaldienst zu minimalen Kosten überall und allen ohne Diskriminierung zur Verfügung steht. Die permanente Steigerung der Übermittlungskapazitäten macht eine Einschränkung des Universaldienstes auf minimale Anwendungen überflüssig. Dieser Universaldienst ist deshalb von seinem Angebot her im Umfang breit und für Weiterentwicklungen offen zu fassen.

Im 1996 in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetz wurde die Definition des Universaldienstes zwar im Laufe der parlamentarischen Beratungen nachgebessert, die angesprochenen Bedingungen sind jedoch nur in Teilen umgesetzt worden. Der Gesetzgeber hat – vor allem auf Druck des Bundesrates – jedoch zu erkennen gegeben, daß ein liberalisierter Markt allein noch kein Garant für einen umfassenden Universaldienst ist. Das Parlament und die zur Marktbeobachtung installierte Regulierungsbehörde haben daher auch weiterhin die Entwicklung im Auge zu behalten. Sie müssen Ungleichgewichte, die zu Chancen-Ungleichheiten führen, verhindern oder zumindest abbauen.

Aufgabe der Enquete-Kommission ist es, dieses Thema zu bearbeiten und hierfür Kriterien zu erarbeiten. Dies ist bislang nicht erfolgt. Der Gesetzgeber hat es versäumt, den Vorbildern anderer Staaten zu folgen und den Universaldienst zum Erwerb von Medienkompetenz zu nutzen. In den USA wird die Ausgestaltung des Universaldienstes damit verbunden, Bildungseinrichtungen zu Grenzkosten mit Netzzugängen zu versorgen. Gleichartige Forderungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Plenum (Drucksache 13/3010) und bei den Beratungen zum TKG wurden abgewiesen.

Der mittlerweile vom BMBF ausgeschriebene Wettbewerb „Schulen ans Netz“ zeigt in der im Vergleich zu den Erwartungen doch eher zurückhaltenden Reaktion der Schulen Defizite in der Anlage. Medienkompetenz läßt sich nicht durch die Installation von Technik und Kurz-Fortbildungskurse für Lehrer sowie eine einjährige Finanzierung vermitteln. Statt dessen sind Ausbildungskonzepte notwendig, wie sie bereits in einigen Bundesländern mit nennenswertem Aufwand erarbeitet und umgesetzt wurden. Hier wäre es Aufgabe der Enquete-Kommission, der-

artige Konzepte zumindest einer ansatzweisen Evaluation zu unterziehen.

Die Zurückhaltung der Enquete-Kommission bei der Behandlung des Telekommunikationsbereichs führt dazu, daß sie hinsichtlich der Gewährleistung von Angeboten, der Sicherstellung von Chancengleichheit und des Erwerbs von Medienkompetenz gerade bei jenen Medien bzw. Diensten zu keiner adäquaten Aussage kommt, deren Entwicklung die Informationsgesellschaft maßgeblich bestimmen werden. Einige spezifischere Fragen – wie etwa Folgen neuer elektronischer Verfahren in Verwaltungen – sind erst im weiteren Verlauf der Enquete-Kommission zur Behandlung vorgesehen.

3.3 Rundfunk und neue Dienste: Aufgaben von Rundfunk und neuen Diensten im Hinblick auf Meinungsvielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerb

Die sogenannten neuen, d. h. im weitesten Sinne interaktiven Dienste stehen im Spannungsfeld zwischen traditionellem Rundfunk als strikt einseitigem Verteildienst (*point-to-multipoint*) und seinem Gegenteil, der elektronisch verwirklichten *face-to-face*-Kommunikation wie beispielsweise den Chat-Boxen des *Internets*. Soweit ein Bezug dieser Kommunikationsformen zum öffentlichen Meinungsdiskurs verbleibt, besteht naturgemäß auch die Möglichkeit von – nach Inhalt oder Modalität – einseitig dominierter Kommunikation und der Entwicklung von publizistischen Machtpositionen.

Erforderlich ist daher mehr als ein Ordnungsrahmen, der geistiges Eigentum, Verbraucher-, Jugend-, und Datenschutz sicherstellt. Es bedarf einer kommunikationsspezifischen Regulierung. Dabei kann die Grundregel gelten, daß mit zunehmender Annäherung an individualisierbare (also private) Kommunikation der publizistische Regulierungsbedarf abnimmt.

Wie dringend es verbindlicher Regulierungskriterien für die Einordnung in eine kommunikationsspezifische Regulierung bedarf, zeigt sich beispielsweise daran, daß der „Technologierat“ der Bundesregierung aus der Abrufbarkeit von *video on demand*-Angeboten („audiovisuelle Videothek“) allen Ernstes folgert, es handele sich um reine Individualkommunikation. Obwohl der Anbieter die kommunizierten Inhalte wie auch die Modalitäten uneingeschränkt einseitig bestimmt, obwohl die „Interaktivität“ sich auf die Spielfilm-Auswahl beschränkt und obwohl es damit letztlich nur ein funktionales Äquivalent zum klassischen Rundfunk darstellt.

Massen- oder Individualkommunikation?

Die Frage der Regulierungsbedürftigkeit beurteilt sich weder nach der staatsvertraglichen Definition von Rundfunk (§ 2 Abs.1 RStV) noch nach einer nicht näher definierbaren „Meinungsrelevanz“ (vgl. Novellierungsentwurf zur Konzentrationskontrolle) der einzelnen Dienste und Angebote. Entscheidend für

die Regulierungsbedürftigkeit ist vielmehr die Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation, denn ihr liegt die Ausgestaltung der Medienlandschaft wie auch die verfassungsrechtlich unterschiedliche Grundrechtsgewährleistung nach Artikel 5 Satz 1 des Grundgesetzes einerseits und 2 andererseits zugrunde.

Die Unterscheidung beruht auf der Tatsache, daß bei der Massenkommunikation nicht so sehr das Eindringen eines Dritten (etwa des Staates) in den Kommunikationsprozeß das Hauptproblem darstellt (wie es bei Individualkommunikation das Hauptproblem wäre), sondern daß die Symmetrie zwischen den Kommunikationspartnern beeinträchtigt wird: durch das Hinzutreten eines technischen Vermittlungsmediums. Die Gefahr ist, daß eine Seite die andere dominiert – wie etwa beim herkömmlichen Fernsehen.

Der bisherige Rundfunkbegriff des Staatsvertrages hat sich aus dieser Erwägung ergeben. Daraus kann jedoch mitnichten gefolgert werden, daß eben dieser – an den traditionellen Verteildiensten Hörfunk und Fernsehen ausgerichtete – Begriff zum Nadelöhr der künftigen Regulierbarkeit wird. Im Gegenteil: Entscheidend ist, ob die unterschiedlichen neuen Dienste typische Gefahren der Massenkommunikation enthalten, die auch ganz anders als diejenigen des herkömmlichen Fernsehens gelagert sein können. Entscheidend für die Massenkommunikation sind zwei Kriterien: Die Möglichkeit des Rollenwechsels zwischen Sender und Empfänger („einseitig“) und die Nicht-Öffentlichkeit der Kommunikation (individuell bestimmbarer Empfängerkreis).

Mailboxen, geschlossene Benutzergruppen in Computernetzen (vgl. § 3 Abs.1 Btx-StV) oder z. B. *Tele-Banking* stellen – mangels Öffentlichkeit bzw. wegen Einseitigkeit – nur Individualkommunikation dar. Abrufbare Filmsequenzen (*near-video on demand*, *video on demand*, *pay per view*) hingegen sind ebenso wie etwa „Ted“-Beteiligungsformen regulierbar, weil sie keine individualisierbare Antwort zulassen. Dies gilt auch für die zahlreichen Modellversuche für „interaktives Fernsehen“, deren Verteilstruktur nur die Auswahl zwischen abrufbaren Angeboten erlaubt.

Der Versuch der Bundesregierung, solche Angebote kurzerhand in das Gewerberecht zu verlagern, ist fatal: Er entzieht sie von vornherein jeglichem (kommunikations-)regulierenden Zugriff.

Es ist zudem überflüssig, denn der – unbestritten – unterschiedlichen publizistischen Relevanz der Angebote kann auch innerhalb der Massenkommunikation Rechnung getragen werden: durch abgestufte Regelungsintensität, je nach dem Grad der Interaktivität, der Öffentlichkeit sowie den ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen. Denkbar ist beispielsweise bloße Anmeldung statt Zulassung.

Die „Meinungsrelevanz“ kann hier eine Rolle spielen: Allerdings nicht in der Eingrenzung auf politische Informationen, wie zur Liberalisierung von

Spartenkanälen gern angeführt wird – sondern im weiten Sinne der kultur- und sozialisationsprägenden Potenz eines Meinungsangebotes. *Online Computerspiele* und *Music-Clips* sind damit keineswegs „meinungsirrelevant“. Die essentielle Funktion der Medien liegt laut Bundesverfassungsgericht nämlich nicht nur in der gesamtgesellschaftlichen Willensbildung, sondern auch in der individuellen Entwicklung jedes Bürgers.

Der Gesetzgeber sieht sich im Bereich der Online-Dienste nicht – wie bisher – einem Veranstalter gegenüber, sondern Plattformen für Angebote (z. B. *T-Online*, *Compuserve*, *AOL*) und einzelnen Angeboten. In dieser Struktur wird es die Aufgabe des Gesetzgebers sein, durch angebotsspezifische Regulierung (oder Nicht-Regulierung) 1. Zugangs-, Verbreitungs- und Empfangsgerechtigkeit für Nutzer und Anbieter zu gewährleisten; 2. die Einbeziehung der neuen Dienste in eine medien spezifische Konzentrationskontrolle zu sichern; 3. die duale Rundfunkordnung in neue Distributionsformen zu erstrecken, um den öffentlich-rechtlichen Anbietern die Erfüllung der Grundversorgung zu ermöglichen; 4. die Finanzierung kulturell wichtiger, jedoch sich selbst nicht finanzierender Sektoren der Kommunikationsordnung etwa durch Gewinnabschöpfung und Umschichtung zu erhalten.

3.4 Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts

Multimedia-Dienste ließen sich in ihrer Entstehungszeit wenig durch das Recht stören. Auch das Recht in Gestalt der Strafverfolgung nahm von ihnen wenig Notiz. Es wurden – und werden – *Multimedia-CD-ROMs* angeboten, die den Datenschutz verletzen; *Mailboxen* entstanden ohne vorige Klärung der Frage, ob es sich dabei um Fernmeldeanlagen oder Telekommunikationsdienste handelt oder nicht; per Satellit abgestrahlte TV-Kanäle entstanden in Europa, obwohl ihre Inhalte in einigen Ländern schwerlich mit der dortigen Pornographie-Gesetzgebung in Einklang zu bringen ist. Seit Ende der 80er Jahre beschäftigt sich die Justiz allerdings bereits mit *Mailboxen*, die extremistische oder pornographische Inhalte abrufbar halten. Solange diese verschiedenen Dienste keinen nennenswerten Marktanteil hatten und der erreichte Kundenkreis klein blieb, bestand nur wenig Interesse des Gesetzgebers, sich mit den dadurch entstehenden rechtlichen Problemen zu befassen.

Auch die Enquete-Kommission hat sich bislang weder ernsthaft noch systematisch mit Problemen des Rechts beschäftigt, die durch die Gestaltung, Nutzung und Weiterentwicklung von multimedialen Diensten hervorgerufen werden. Wenigstens ansatzweise deutlich geworden ist, daß der international vernetzte Datenverkehr zu einem elektronischen Kurzschluß der Rechtssysteme der daran beteiligten Staaten geführt hat. Das sollte allerdings nicht zu dem Trugschluß führen, die bei uns bestehenden Rechtsnormen als zu beseitigende Hemmnisse zu be-

greifen. Nur die internationale Abstimmung der Rechtsnormen kann hier in Zukunft weiterhelfen.

Behinderungen aus Unsicherheiten des Rechts lassen sich jedoch auch benennen, denen sich die Enquete-Kommission bislang leider kaum gewidmet hat. Verbraucher und Verbraucherinnen, aber auch unternehmerische Nutzerinnen und Nutzer schrecken viele Aspekte mangelnder Sicherheit in multimediale Diensten ab. Dies trifft auf Datenschutz ebenso zu wie auf die unklare Rechtslage im Verbraucherschutz und die oft unzureichende Sicherheit der übermittelten Daten. Bislang war es für die meisten Kunden und Kundinnen noch mangels sensitiver Daten in der Regel wenig bedeutsam, daß etwa Datenschutz und Fernmeldegeheimnis für ihre elektronische Kommunikation hierzulande zwar gelten, keineswegs jedoch in vielen Staaten, in denen ihre Kommunikation verarbeitet oder durchgeleitet wird.

Dies ändert sich mit der Bedeutung dieser Kommunikationsform. Wer Zweifel haben muß, ob für den Kauf einer kostspieligen Anschaffung die gewohnten Rechte auf Gewährleistung und bei Rücktritt gelten, ob die dafür geleistete Zahlung genügend geschützt ist und ob die personenbezogenen Daten vom Verkäufer weiterveräußert werden, nimmt von solchen Transaktionen Abstand. Multimediale Dienste bleiben ohne die Gewißheit der Gültigkeit der für Handel und Wirtschaft austarierten Normen für die breite Masse der Kundinnen und Kunden ein Unsicherheitsfaktor. Die Enquete-Kommission hat diese Fragen jedoch bislang nicht diskutiert. Die Planung der weiteren Arbeit berücksichtigt die Bedeutung dieser Aspekte ebenfalls noch nicht angemessen.

Eine erhebliche Unsicherheit für potentielle private und unternehmerische Nutzer und Nutzerinnen von Kommunikation über Computernetze stellt die Debatte über ein Verbot von Verschlüsselungsverfahren dar. Kryptografie ist unerlässlich zum Schutz der Privatsphäre wie auch z. B. vertraulicher Daten von Unternehmen gegenüber Dritten. Ein Verbot würde dazu führen, daß nur noch Kriminelle oder Verfassungsfeinde sich der Kryptografieverfahren bedienen würden, weil bei ihnen eine etwaige Strafbarkeit des Kommunikationsverfahrens gegenüber der Strafbarkeit des Kommunikationszweckes irrelevant wäre. Durch ein Verbot wäre kryptierte Kommunikation, die zum Zwecke der Verübung von Straftaten verschlüsselt wurde, von Seiten des Staates keineswegs einfacher aufzuspüren, weil sich verschlüsselte Botschaften heute leicht z. B. in Bildern verstecken lassen. Resultat eines Verbots wäre also einmal mehr nicht der gläserne Kriminelle, sondern der gläserne Bürger.

Zwar keine Unsicherheit, aber doch Behinderungen entstehen durch die im TKG durchgesetzten Kosten, die *Telekommunikations-Provider* für die technischen Einrichtungen zur Überwachung ihrer Kunden und Kundinnen zu tragen haben und die besonders die kleinen und mittelständischen Unternehmerinnen und Unternehmer unter Druck setzen. Auch dies blieb in den Beratungen der Enquete-Kommission bisher unberücksichtigt.

3.5 Konkreter Regelungsbedarf zur Förderung des Angebots von Multimedia-Diensten

Das Angebot an Multimedia-Diensten ist in der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich als breit und umfangreich zu bezeichnen. Elektronische Datenkommunikation mit oder ohne *Internet*-Anbindung wird von mehreren großen und hundert von kleinen Providern zur Verfügung gestellt. Im Süden der Republik wird ein ganzes Bundesland elektronisch vernetzt, andere Bundesländer führen ebenfalls Projekte mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung durch. Die Angebote digitalen Fernsehens sind in der Pilotphase, der erste Test mit (satellitengestützten) digitalem Radio wurde allerdings durch die Telekom Ende 1995 eingestellt – ein Schicksal, das dem nun beginnenden *Digital Audio Broadcasting* derzeit nicht droht. Eine Versorgung mit einer leistungsfähigen Leitungs-Infrastruktur ist in weiten Teilen des Landes gegeben. Nach Verabschiedung des TKG und nach der Einigung von Bund und Ländern auf eine einvernehmliche Regelung multimedialer Dienste stehen regulative Unklarheiten bei multimedialen Diensten, aber auch andere Hemmnisse nicht mehr im Vordergrund der Sorge um Angebotshemmnisse.

Während die Aussichten für kostenpflichtiges digitales Fernsehen noch unsicher sind, haben die rasch wachsenden Nutzerzahlen im Bereich elektronischer Netze gezeigt, daß sich ihr Interesse dabei oft auf Informationsangebote richtet, die bislang nicht verfügbar waren. Eine besondere Rolle spielen dabei Daten und Informationen staatlicher Stellen, die im *Internet* oder in kommunalen Informationssystemen zur Verfügung gestellt werden. Ein Regelungsbedarf ist hierbei insofern zu erkennen, daß der Zugang zu solchen Daten bislang nur auf freiwilliger Basis erfolgte. Die Bürgerinnen und Bürger hatten kein Anrecht auf solche Daten, die sie interessieren und die sie ohne Schaden für Dritte auch nutzen könnten.

Der freie Zugang der Bürger und Bürgerinnen zu Akten der Verwaltung liegt heute in Deutschland besonders im argen. Nur im Bereich von Umweltdaten gibt es eine Regelung der EU. Hier wird eine dem amerikanischen *Freedom of Information Act* folgende Regelung Abhilfe schaffen können, wie sie auch in anderen europäischen Staaten besteht. In den USA ist inzwischen ein großzügiger Bürgerzugang zu staatlichen Datenbanken entsprechend der Absicht des Gesetzes geschaffen worden. Eine ähnliche Regelung bei uns könnte nachhaltig den Umgang mit Multimedia-Diensten fördern und zudem positive Wirkungen auf die demokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an ihrem Staatswesen erzielen. Beispiele zur Verwirklichung sogenannter kommunaler Netze oder Bürgerinformationssystemen sind in der Bundesrepublik Deutschland Bremen und Münster. Nicht die *Hardware*-Seite ist hierbei entscheidend, sondern die Kooperation staatlicher und gesellschaftlicher Akteure zur Schaffung einer „virtuellen Stadt“. Ziel ist ein Gewinn an Partizipationsmöglichkeiten durch bessere Information und leichtere Beteiligungsmöglichkeiten der

Bürgerinnen und Bürger etwa bei Planfeststellungsverfahren sowie nicht zuletzt eine effektivere Verwaltung. Auch mit dieser Frage hat sich die Enquete-Kommission noch nicht auseinandergesetzt.

3.6 Grenzen der nationalen Regulierbarkeit

Dienste, die wie das *Internet* und andere elektronische Netze weltweit verteilt angeboten werden oder wie satellitengestützte digitale Dienste von außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland aus abgestrahlt werden, sind nur schwer national regulierbar. Gewisse Möglichkeiten bieten sich, wenn etwa bei satellitengestützten Diensten internationale Abkommen getroffen wurden, oder wenn wie im *Internet* nationale Regelungen durch die internationale Kooperation der Strafverfolgungsbehörden bei geeigneten Delikten durchgesetzt werden können. Letzteres ist dann der Fall, wenn es sich um Kapitalverbrechen handelt, und dann nicht, wenn es um Delikte im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungsfreiheit geht. Dazwischen besteht eine differenzierungsbedürftige Grauzone.

Nationale Regelungen lassen sich also in der Regel nur umsetzen, wenn sie auf international gleichartiges Recht stoßen. Andererseits läßt sich die Bundesrepublik Deutschland etwa von der VR China nicht vorschreiben, welche Inhalte über diese hierzulande ins Netz eingestellt werden dürfen. Dies macht klar, daß es weder um ein regulatives *laissez-faire* noch um einen prinzipienfesten Ordnungsrahmen geht, sondern um die konsensuale Abstimmung und ggf. Durchsetzung wertgebundener Regelungsansätze auf internationaler Ebene. Mittel und Wege dazu – etwa internationale Konferenzen von Experten und Expertinnen oder Initiativen auf supranationaler Ebene wie etwa G7, OECD oder UN wird die Enquete-Kommission noch thematisieren müssen, wenn sie die konkrete Ausgestaltung des nationalen und internationalen regulativen Rahmens und die Abgrenzung beider voneinander berät. Eine nicht ausreichende Beratung dieses Themas und vor allem ein Defizit, die Potentiale und Grenzen einer nationalen Regulierung realistisch zu analysieren, würden in den wichtigsten Themenbereichen der Enquete-Kommission unerledigte Felder lassen.

4. Zukunft des Dualen Rundfunksystems

4.1 Public Service Broadcasting und die Herausforderung durch die kommerziellen Rundfunkanbieter

Bis 1984 bestand in der Bundesrepublik Deutschland ein öffentlich-rechtliches Sendemonopol. Gut ein Jahrzehnt nach der Einführung des Dualen Systems wird in Deutschland die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt in Frage gestellt. Er muß sich der Herausforderung durch die gewachsene Macht der kommerziellen Rundfunkanbieter stellen. Sowohl auf dem publizistischen wie auch dem ökonomischen Markt eroberten sie ein gegenüber dem Publikumserfolg überproportional großes Stück des Werbemarktes und stellen eine auf der Basis hoher Umsätze, aber auch hoher Schulden expandierende Branche dar.

Als Konsequenz dieser gewachsenen publizistischen und ökonomischen Macht haben die kommerziellen Rundfunkanbieter sich zum Teil auch auf dem „politischen Markt“ durchgesetzt. Dies zeigt sich – nachdem das Argument der Frequenzknappheit technisch überholt ist – in so unterschiedlichen Phänomenen wie der Diskussion um die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender; der Behauptung, das Gebot der informationellen Grundversorgung werde mittlerweile durch die privaten Rundfunkanbieter erfüllt; oder der naheliegenden Verteidigung von Standortinteressen durch die einzelnen Bundesländer. Der Vergleich mit Kanada oder Australien zeigt, daß ein duales Rundfunksystem die Tendenz aufweisen kann, von einer synchronen zu einer diachronen

Logik umzuschwenken, also statt des Wettbewerbs von öffentlichen und privaten Sendern die Zerstörung des *Public Service Broadcasting* zu fördern. Der im Herbst 1996 in den Länderparlamenten zu debattierende Rundfunkstaatsvertrag enthält eine nur vorläufige Bestandssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland: bis zum Ende des Jahres 2000.

Grundsätze des Public Service Broadcasting

Der Rundfunk im öffentlichen Dienst – *Public Service Broadcasting*, wie er in Europa nach dem Vorbild der BBC bis Anfang der 80er Jahre die elektronische Medienlandschaft beherrschte –, impliziert einen normativen Begriff von Öffentlichkeit. Fünf Grundsätze machen ihn zu einem der Pfeiler der westlichen Demokratie:

1. Universalität des Angebotes, sowohl geografisch als auch in bezug auf die angesprochenen Zielgruppen;
2. zugleich die besondere Berücksichtigung von Minderheiten;
3. Stärkung der Identität des Gemeinwesens;
4. Interessenferne, d. h. sowohl Staatsferne als auch Unabhängigkeit von Wirtschaftsunternehmen oder Interessengruppen;
5. Ausrichtung an der Vorstellung eines in erster Linie qualitativen, nicht quantitativen Wettbewerbes.

An diesen Grundsätzen mißt sich die Erfüllung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, nämlich Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung.

Keine von diesen Anforderungen an öffentliche Kommunikation hat durch die Einführung des Dualen Rundfunksystems an Aktualität verloren. Im Gegenteil ist *Public Service Broadcasting*, auch wenn es selbst seine Ansprüche nicht immer voll erfüllen konnte, im Rahmen des Dualen Systems als Gegengewicht zu den kommerziellen Rundfunkanbietern nötiger denn je; es bildet deren Existenzvoraussetzung. So sieht es auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Hierbei liegt ein normativer, an den Werten der freiheitlichen Demokratie orientierter Öffentlichkeitsbegriff zugrunde. In ihrem Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk definiert die Politik heute, ob sie künftig Medienpolitik maßgeblich als Demokratiepoltik oder als Industriepolitik im Dienste weniger Großunternehmen versteht.

1. Die Universalität des Rundfunkangebotes der Öffentlich-rechtlichen wird von kommerziell orientierten Sendern nur scheinbar eingelöst. Die geografische Universalität ist nach der absehbaren weitgehenden Ablösung der terrestrischen Verbreitung in der Bundesrepublik Deutschland durch Kabel und Satellit irrelevant geworden. Die Sendeinhalte jedoch werden von den privaten Anbietern entsprechend ihrer kommerziellen Funktionslogik stets auf die für die Werbewirtschaft attraktivsten Zielgruppen zugeschnitten werden. Wird beispielsweise die von der Werbewirtschaft häufig anvisierte Zielgruppe der 14- bis 49jährigen zum redaktionellen Leitbild erhoben, wird bereits die Hälfte der Bundesbürger für die Programmgestaltung irrelevant. Der Begriff der kommerziellen Funktionslogik ist kein wertender, sondern verweist lediglich auf den Organisationszweck privater Rundfunkangebote, der Maßstab für ihre programmlichen Inhalte ist: die Maximierung der Kapitalrendite durch Maximierung der Werbeeinnahmen durch Maximierung der Zielgruppenkontakte.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten hingegen können durch ein plurales Angebot von ganz verschiedenen Zielgruppen ansprechenden Sendungen, dessen Finanzierung nicht von der Kaufkraft seines Publikums abhängt, Universalität strukturell gewährleisten. Angesichts der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung im Prozeß der (Post-)Moderne erscheint diese Universalität wünschenswert und notwendig. Die bundesdeutsche Gesellschaft durchläuft gerade auch z. B. ökonomisch – neutral formuliert – gesellschaftliche Differenzierungsprozesse, die die Gesellschaft auseinanderdividieren können, wenn die universelle Beteiligung an Massenkommunikation als wichtige Integrationskraft nicht länger gesichert wird.

2. Die Berücksichtigung von gesellschaftlichen Minderheiten wird von kommerziellen Rundfunkanbietern aus ähnlichen Gründen nicht gewährleistet werden können, wie dies für die Universalität des Sendeangebotes beschrieben wurde. Der Kulturauftrag des öffentlichen Rundfunks muß sich jedoch immer auch auf Minderheiten beziehen, soll

nicht kulturelle Verarmung unserer Gesellschaft insgesamt die Folge sein. Insofern erfüllen die Beteiligung an 3Sat, die Veranstaltung des deutsch-französischen Kulturkanals Arte und einige Angebote über die Dritten Programme der Öffentlich-rechtlichen eine wichtige Aufgabe.

Insbesondere Minderheiten bleiben bei kommerziellen Rundfunkangeboten weitgehend unberücksichtigt, da sie keine Bedeutung für den Werbemarkt haben. Dies trifft sowohl auf Minderheiten als Adressaten von Sendungen als auch als Gegenstand von Rundfunkangeboten zu. Rundfunk ist nicht nur Medium, sondern kann zugleich – als „Faktor“ (BVerfG) – an der Meinungsbildung mitwirken, wo (noch) keine Foren öffentlicher *Selbstdarstellung* z. B. von Minderheiten zur Verfügung stehen. Das Vorkommen in den Sendungen kommt dem demokratischen Gebot des Schutzes von Minderheiten nach, das ihre Marginalisierung vermeiden soll. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk gewährleistet die Erfüllung dieses Integrationsauftrages keineswegs automatisch, kommerzieller Rundfunk aber schließt ihn funktionslogisch aus.

3. Die Stärkung der Identität des Gemeinwesens bezieht sich im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland auf die regionale oder auf die republikanische Identität. Angesichts der gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse von Globalisierung, Differenzierung und Säkularisierung haben Massenmedien das Potential, über Kommunikation Bindungen herzustellen. Zum Gegenstand dieser Kommunikation kann gemacht werden, was das jeweilige Gemeine, die Kommune, oder die öffentliche Sache, die *res publica*, sei. Auch für eine solche politisch integrative Funktion von Rundfunk gilt: *Public Service Broadcasting* bietet strukturell die Möglichkeit hierzu. Einer unmittelbaren Verwertungslogik unterworfenen Anbietern jedoch muß schon dieser politische Anspruch fremd sein.

Der föderale Aufbau des öffentlichen Rundfunks korrespondiert mit der in einem Bundesstaat gebotenen Stärkung regionaler Identitäten. Kommerzielle Anbieter müssen hier die Kontaktkostendegression priorisieren: die Ware Rundfunk hat extrem hohe Fixkosten und extrem niedrige Stück-(Kontakt-)Kosten, was ökonomisch eine Logik der Kontaktmaximierung impliziert und die Produktion für regionale Publika stark einschränkt. Darüber hinaus stellen die Landesfunkhäuser wesentliche Kristallisationspunkte für die Kultur in den Bundesländern da, sei es, indem sie diesen einen Markt bieten; sei es, indem sie selbst etwa durch die Rundfunkorchester zu ihr beitragen. Eine Reduzierung der Zahl der Landessender, wie vielfach erwogen, wäre also ein schwerwiegender Eingriff in die föderale Kultur der Bundesrepublik Deutschland.

4. Interessenferne gegenüber Wirtschaftsinteressen ist bei kommerziellen Sendern unwahrscheinlich, da ihre Existenz einem Wirtschaftsinteresse entspringt und ihr Sendeangebot als einzige Motivation die Interessen der Werbewirtschaft kennt, für deren Botschaften es den Rahmen abgibt. Da, wo dieses rein wirtschaftliche Interesse bei Privatsen-

dem nicht gegeben ist, ist dies kein Grund zur Behinderung: Gegen ihre eigentliche Funktionslogik verstoßen diese Sender nur, wenn sie private politische Interessen verfolgen, wie sie der Fall Berlusconi in Italien drastisch veranschaulicht hat. Der plural organisierte öffentlich-rechtliche Rundfunk macht es politischen oder korporatistischen Akteuren zumindest schwerer, in seinem Rahmen Partikularinteressen zu verfolgen.

Die Interessenferne des *Public Service Broadcasting* verdient es aber gerade als Differenzmerkmal gegenüber den kommerziellen Sendern, durchaus noch stärker als bislang geschützt zu werden. Es gilt vor allem, den Regierungs- bzw. Parteinfluß in den Rundfunkräten zu mindern. Dieser Einfluß überwuchert gegenwärtig die binnen-plurale Zusammensetzung der Rundfunkräte und damit auch ihre Funktion, die Binnenpluralität der Rundfunkangebote zu sichern. Neben ihrer allgemeinen Kontrollfunktion haben die Gremien durch die Wahl des Intendanten erheblichen Einfluß.

Die Parteien sollten nur jeweils einen Vertreter entsenden dürfen, also nach dem Egalitätsprinzip (wobei als zu berücksichtigende Parteien alle in dem jeweiligen Länderparlament vertretenen gelten). Eine solche Verteilung führt zu einer stärkeren Repräsentation der Oppositionsparteien, was den Aufsichtsgremien größere Unabhängigkeit gegenüber den von der Regierungsmehrheit geprägten landespolitischen Machtverhältnissen einräumen würde. Die übrigen VertreterInnen sollten autonom von den gesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften, Arbeitgebern, Umweltverbänden usw. benannt werden. Eine verstärkte Repräsentanz der bisher kaum einbezogenen Neuen Sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen ist dringend erforderlich. Mangels demokratischer Alternative legen die Länderparlamente fest, wer in diesem Sinne als gesellschaftliche Gruppierung berücksichtigt wird.

Zusätzlich ist allgemein die rechtliche Stärkung der inneren Pressefreiheit auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk erforderlich. Die Redaktionen müssen gegen jeden direkten wie auch indirekten Eingriff, von außen wie auch über die Hierarchie innerhalb des Senders, geschützt werden. Die Unabhängigkeit der Redaktionen ist das vielleicht wichtigste Element der Binnenpluralität des öffentlichen Rundfunks.

Auf die Problematik der Interessenferne gegenüber den Interessen der Werbewirtschaft bzw. im Zusammenhang mit Werbung auftretende eigene wirtschaftliche Interessen der öffentlichen Rundfunkanbieter wird in Abschnitt 4.2 eingegangen.

5. Damit die kommerziellen Rundfunkanbieter in einem *qualitativen* Wettbewerb stehen, ist die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unverzichtbar, weil er in diesem Wettbewerb in manchen Bereichen durchaus einen Maßstab für die Privaten bildet. Ein Wegfallen dieses Maßstabs würde für die Kommerziellen den Druck zu Qualitätssteigerungen – im Sinne des Qualitätsbegriffs der öffentlichen Anbieter – mindern. Ohne den nach nicht-kommerziellen Maßstäben operieren-

den öffentlichen Konkurrenten wäre einem Qualitätsdumping durch das Duopol der kommerziellen Anbieter die Tür geöffnet, die damit für den Markt des *Free TV* Kosten senken und für den Markt des *Pay TV* Kunden gewinnen würden. Für die Qualität des publizistischen Wettbewerbs selbst ist die Existenz von mehreren Wettbewerbern, wie sie auch ohne die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter der Fall sein könnte, eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Eine hinreichende Bedingung für wirksamen Wettbewerb ist erst die Vielfalt, also Unterschiedlichkeit des Angebots der Wettbewerber, wie sie gegenüber dem kommerziellen Rundfunk nur der öffentliche Rundfunk sichert. Ein bloßes *more of the same* der kommerziellen Anbieter bringt für das Publikum keine wirkliche Wahlfreiheit.

Für einen qualitativen Wettbewerb *innerhalb* des öffentlich-rechtlichen Rahmens ist die Existenz mindestens zweier bundesweit zu empfangender Anbieter erforderlich, wie sie heute mit ARD und ZDF in der Bundesrepublik der Fall ist. Das ist einer der Gründe, die für die Beibehaltung zweier bundesweiter öffentlicher Vollprogramme sprechen. Regionale Aufgaben können nur von Dritten Programmen übernommen werden.

Im *quantitativen* Wettbewerb mit den kommerziellen Rundfunkanbietern verliert der öffentliche Rundfunk. Die empirische Erfahrung macht es wahrscheinlich, daß dieser Trend von Dauer ist. Zwischen drei Strategien muß der öffentliche Rundfunk gegenüber der Herausforderung durch die Kommerziellen wählen: Adaption, Purifikation und Kompensation. Kompensation ist der von den öffentlich-rechtlichen Anbietern gegenwärtig eingeschlagene Mittelweg: einerseits Betonung der Stärken des öffentlichen Rundfunks, z. B. seiner aktuellen Informationsprogramme, andererseits Vermeidung von Marginalisierung durch reine Minderheitenprogramme. Purifikation birgt die Gefahr, nurmehr die Defizite der kommerziellen Anbieter auszugleichen, die Konkurrenz mit ihnen aber aufzugeben. Adaption ist die Anpassung des *Public Service Broadcasting* an die Standards der Privaten.

Die Legitimität der für den öffentlichen Rundfunk konstitutiven Rundfunkgebühren muß notwendigerweise im Spagat zwischen den Grundsätzen des *Public Service Broadcasting* und der Befriedigung der Bedürfnisse des breiten (gebührendzahlenden) Publikums entstehen. So begründet sich die Kompensationsstrategie gegenüber der Purifikation. Eine Konvergenz von kommerziellem und öffentlichem Rundfunkangebot, eine Selbstkommerzialisierung der Sendeinhalte, wie sie sich zum Teil bei ARD und ZDF abzeichnet, ist jedoch gegenwärtig die größere Gefahr für die Legitimität des *Public Service Broadcasting*.

4.2 Finanzierung des Dualen Rundfunksystems und ihre Legitimation

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk kostet Geld. Gerne wird übersehen, daß auch die kommerziellen Rund-

funkanbieter sich auf Kosten (fast) aller Bürgerinnen und Bürger finanzieren. Der Unterschied besteht darin, daß die öffentlichen Sender in der Bundesrepublik Deutschland sich größtenteils über von allen potentiellen Rundfunkteilnehmern erhobene Gebühren finanzieren; die kommerziellen Rundfunkanbieter finanzieren sich hingegen ausschließlich über Preisaufschläge auf Konsumgüter, durch die die Konsumgüterproduzenten wiederum ihre Aufwendungen für Werbung bei den kommerziellen Rundfunkanbietern hereinholen. Die Finanzierung der kommerziellen Anbieter im Dualen System ist also insofern der öffentlichen ähnlich, als nicht bloß die das jeweilige Angebot tatsächlich nutzenden Bürgerinnen und Bürger ihren Beitrag leisten. Allerdings erfolgt die Finanzierung der kommerziellen quasi verdeckt, für die Konsumenten nicht nachvollziehbar.

Das gebührenfreie Privatfernsehen ist aber für die Bürger und Bürgerinnen nicht nur nicht kostenlos, es kostet sie sogar relativ mehr als die öffentlichen Rundfunkangebote. Der Unterschied besteht darin, daß *Public Service Broadcasting* nicht profitorientiert arbeitet, der Zuschauer also für das Programm zahlt. Bei den kommerziellen Rundfunkveranstaltern hingegen ist Profit der einzige Existenzgrund: Die Zuschauer zahlen nicht für das Programm, sondern in die Tasche der kommerziellen Veranstalter. Die Finanzierung des kommerziellen Rundfunks resultiert aus der Logik unseres Wirtschaftssystems, also der auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft, während die der Öffentlich-Rechtlichen sich der Logik unseres politischen Systems verdankt, also dem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat.

Kommerzielle Rundfunkangebote können künftig für die Zuschauer noch viel teurer werden. Das von kommerziellen Anbietern veranstaltete *Free TV* wird heute zu einem erheblichen Teil als Mittel zum Zweck der Erringung von Marktmacht eingesetzt. Diese Marktmacht, vor allem in Form des Erwerbs von Programminhalten, kann dann – so heute die Spekulation der Kommerziellen – über die Einrichtung von *Pay TV* zur Erzielung noch weit größerer Gewinne genutzt werden. Zwar werden die Kosten für *Pay TV* nicht mehr von allen getragen, sondern nur von den tatsächlichen Konsumenten der entsprechenden *Pay TV*-Angebote. Das führt aber zu sozial bedenklichen Ausschlußmechanismen. Und die Marktmacht wird auch dazu eingesetzt werden, das Publikum durch das Angebot von Programmpaketen dazu zu bringen, doch mehr als das tatsächlich von ihnen nachgefragte Programm zu finanzieren.

Die Sicherung der Meinungsvielfalt gebietet eine bedarfsgerechte Finanzierung und eine Bestands- und Entwicklungsgarantie besonders des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes legte im sogenannten Gebührenurteil von 1994 fest, daß die Gebührensatzfestlegung keine Programm lenkung implizieren darf. Die Festlegung der Höhe der Rundfunkgebühren steht für die Akteure der Politik damit ausdrücklich nicht zur freien Disposition, auch wenn ihre Beteiligung am Prozeß der Gebührensatzfestlegung etwa beim Rundfunkstaatsvertrag institutionell gefordert ist. Damit nicht verdeckt auf die Definition des Finanz-

bedarfes der öffentlich-rechtlichen Anstalten Einfluß genommen wird, ist bei der Zusammensetzung der hierfür zuständigen Kommission (KEF) der Einfluß der Landesregierungen zurückzudrängen.

Eine Möglichkeit hierzu wäre, daß nur ein Viertel der Mitglieder der KEF, die grundsätzlich unabhängige Experten sein sollen, von den Bundesländern, ein Viertel von den Landesrechnungshöfen, ein Viertel nach dem Egalitätsprinzip von den im Bundestag vertretenen Fraktionen und ein Viertel von den gesellschaftlich relevanten Gruppen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen, Sonstige) bestimmt wird. Die Wahrscheinlichkeit einer Orientierung der Gebühren an Standortinteressen sowie an Parteiinteressen, die sich bislang in der Auswahl der Experten durch die Bundesländer niederschlagen konnte, wird damit geringer. Allerdings lassen die für die Benennungen notwendigen Koalitionsbildungen im Vorfeld der KEF-Bildung mühsame Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren erwarten.

Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die gegenwärtig praktizierte Mischfinanzierung des *Public-Service-TV* in der Bundesrepublik mit Werbung im Vorabendprogramm ist problematisch. Das Bundesverfassungsgericht sah in den Werbeeinnahmen zwar ein Element der Unabhängigkeit von staatlichen Einflüssen. Aber: Erstens nimmt Werbung im öffentlichen Rundfunkangebot diesem eine Unterscheidbarkeit für die Zuschauer und damit ein Argument im publizistischen Wettbewerb gegenüber den kommerziellen Anbietern. Zweitens schränkt sie die Interessenferne des öffentlichen Rundfunkangebotes ein. Zum einen direkt, als die als Werberahmenprogramm fungierenden Sendungen nurmehr auf Publikumsmaximierung zielen können. Zum anderen indirekt, als Einflußnahmen der Werbewirtschaft gegenüber der Sendeanstalt sich unter Umständen auf mehr als nur das Werberahmenprogramm beziehen können. Dieses Argument entfällt, wenn – der aktuellen Tendenz des Werbemarktes entsprechend – der Anteil der Werbung an der Finanzierung der Öffentlich-rechtlichen unmaßgeblich ist. In diesem Falle ist allerdings ihre Notwendigkeit für *Public-Service-TV* überhaupt in Frage zu stellen. Da jedoch auch die kommende Gebührenerhöhung ausbleibende Werbeeinnahmen nicht kompensieren würde, wäre eine Lösung der schrittweise Ausstieg aus der Werbung bei gleichzeitiger Kompensierung der Einnahmeverluste durch Gebühren (rechnerisch etwa 2,50 DM pro Monat). Auch der Verband der kommerziellen Rundfunkveranstalter (VPRT) fordert den Werbeverzicht beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk – freilich liegt ihm nicht an höherer Programmqualität, sondern an zusätzlichen Werbeeinnahmen.

Werbefreiheit für Qualitätsfernsehen

Der darüber heute schon hinausgehenden Selbstkommerzialisierung durch Sponsoring jenseits der 20-Uhr-Grenze muß ein Riegel vorgeschoben werden, weil es bei einem geringen Anteil an den gesamten Werbeeinnahmen hohe imageschädigende

Wirkung hat. Auch für den Bereich Sponsoring gilt: Ziel des *Public Service Broadcasting* im Dualen Rundfunksystem sollte ein schrittweiser Ausstieg aus der Werbefinanzierung sein – auch die *BBC* finanziert sich ausschließlich über Gebühren.

Sicherlich wird es notwendig sein, den Prozeß der Kostenreduzierung und der Verschlinkung der in ‚fetten‘ Jahren entstandenen Anstalten fortzusetzen. Dabei darf die Substanz der Organisation nicht gefährdet werden und bereits erfolgte Einsparungen dürfen nicht noch über pauschale Streichungen bestraft werden. Vor allem muß verhindert werden, daß Kürzungen nicht – wie immer wieder zu beobachten – zur Verteilung politischer Belohnungen oder Bestrafungsaktionen genutzt werden.

Zur Kostendämpfung betreiben viele Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heute schon die Auslagerung von Produktion und anderen Dienstleistungen an dritte Unternehmen. Diese Entwicklung ist dann begrüßenswert, wenn dadurch Kosteneinsparungen erreicht werden.

Vor allem aber stärkt ein dosiertes *outsourcing* (und nicht Abbau) von Seiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten die Entwicklung einer Szene unabhängiger, idealerweise kleiner und mittelständischer Programmzulieferer. Eine solche Szene sollte integraler Bestandteil des Dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland sein, da sich das Merkmal „dual“ nicht auf die kommerziellen und öffentlich-rechtlichen *big players* beschränken darf. In Kombination zur Einrichtung von Programmfenstern (vergl. Abschnitt [5.]) bei den kommerziellen Sendern wird durch *outsourcing* die sonst sehr hohe Zugangsschwelle zum Rundfunkmarkt gesenkt und so publizistischer Wettbewerb ermöglicht. Eine niedrige Zugangsschwelle ist eines der wesentlichen Kriterien für das Funktionieren von Markt überhaupt. Gerade der duale Rundfunkmarkt ist gegen die Gefahr zu sichern, endgültig zum ökonomischen wie auch publizistischen Oligopol zu verkommen.

Der gegenwärtig zu beobachtende Preiskampf im Rechteerwerb – seien es die Rechte für Sportereignisse wie die Fußballweltmeisterschaft 2002 und 2006 für 3,4 Milliarden DM, seien es die Spielfilmrechte von sechs der sieben US-amerikanischen Großstudios wiederum für Milliardenbeträge, beides durch denselben kommerziellen Rundfunkveranstalter – bilden keinen geordneten Wettbewerb um publizistische Inhalte ab. Es handelt sich vielmehr um Spekulation im Großmaßstab, die auf die Verdrängung von Mitbewerbern – insbesondere der öffentlich-rechtlichen – jedenfalls aus den publikumsträchtigen Programmveranstaltungen zielt. Es handelt sich um nichts weniger als um Spekulation auf eine monopolähnliche Situation. Hier muß der Gesetzgeber wenigstens für Großereignisse von öffentlichem Interesse (wie beispielsweise Sportereignisse) unkonventionelle Lösungen suchen. In Großbritannien ist das bereits geschehen, um der Öffentlichkeit auch über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiter Zugang zu Großereignissen zu gewähren.

Denn zur Finanzierung der Preistreiberei bei Sende-rechten werden die kommerziellen Anbieter ihre zu-

nehmende Marktmacht nutzen, um die publikumsattraktiven Programme aus dem allgemein zugänglichen Fernsehen herauszuhalten und damit die Rezipienten einem faktischen Kaufzwang von *Pay TV* auszusetzen. Damit entsteht nicht nur ein soziales Gefälle hinsichtlich der Rezeption von Ereignissen von öffentlichem Interesse. Mittelfristig würde jedes solidarfinanzierte Programmangebot beseitigt, weil ihm die programmliche Legitimation für eine quasi-öffentliche Finanzierung entzogen wäre. Der Boden für eine vollkommerzialiserte Kommunikationslandschaft des Bezahlen-und-Sehen wäre endgültig geschaffen.

4.3 Diversifizierung der Rundfunkangebote

Der rasante Fortschritt der Medientechnik gegen Ende des 20. Jahrhunderts bewirkt mit der Digitalisierung gegenwärtig drei wesentliche Veränderungen für das Duale Rundfunksystem in Deutschland: die Vervielfachung der Kanäle, die Einführung von *Pay TV* und den Start von Computernetzen als potentielle Massenmedien. Ziel des gestalterischen Einflusses der Politik muß es dabei sein, den Übergang von der dualen Rundfunkordnung zu einer „dualen Informationsordnung“ zu schaffen, wie es der Antrag „Deutschlands demokratischer Weg in die Informationsgesellschaft“ der Bundestagsfraktion der SPD (13. Legislaturperiode) formulierte. Denn die für die duale Rundfunkordnung gezeigten Differenzen der Funktionslogik von kommerziellem und *Public Service Broadcasting* gelten genauso für die sogenannten Neuen Medien.

Die Vervielfachung der Kanäle wird von den kommerziellen Rundfunkveranstaltern vor allem zur Ausstrahlung von Spartenprogrammen genutzt. Dies entspricht in erster Linie den Bedürfnissen der Werbewirtschaft und damit dem Profitmaximierungsziel der Anbieter. Werbung in Musik- oder Sport-Fernsekanälen wie *VIVA* oder *DSF* vermeidet Streuverluste gegenüber der jeweiligen Zielgruppe.

Diese Entwicklung entspricht aber zugleich einem auf gesellschaftlicher Differenzierung beruhenden Wechsel des Publikumsinteresses, auf daß auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk reagieren muß. Solange keine auf den Rezipienten individuell zugeschnittenen, sondern auf das öffentliche Publikum insgesamt zugeschnittene Programminhalte transportiert werden, kann die Ausdehnung des Grundversorgungsauftrages jedenfalls nicht durch technische Distributionsformen begrenzt werden. Rundfunk ist auch hinsichtlich der Verbreitungsform dynamisch. Das heißt: Er kann nicht nur, sondern muß die jeweils zeitgemäßen Kommunikationsformen umfassen. Allein erheblich ist, ob die transportierten Angebote inhaltlich der Grundversorgung unterfallen.

Daher müssen Sparten-Angebote des *Public Service Broadcasting* genauso wie die Vollprogramme ihrer eigenen Funktionslogik unterworfen sein. Sie müssen also auf qualitativen Wettbewerb und gesellschaftliche Integration zielen, was die kommerziellen Anbieter gemäß ihrer Funktionslogik nicht leisten können. Selbstverständlich muß es sich auch bei

öffentlichen Spartenprogrammen um *Free TV* handeln, eine Verbreitung öffentlichen Rundfunks in Form von *Pay TV* wäre ein Widerspruch in sich. Die vorliegenden Pläne für einen nichtkommerziellen Kinderkanal sowie einen „Parlaments- und Ereigniskanal“ werden diesen Anforderungen gerecht. Um so unverständlicher war die kühle Reaktion der Ministerpräsidenten (vom 5. Juli 1996) auf diese Pläne der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Nicht nur rundfunkpolitisch sondern auch verfassungsrechtlich bedenklich ist ihr Versuch, auf die programmliche Gestaltung – hier: die Einrichtung nichtkommerzieller Spartenkanäle – mittelbar über die Gebührenfrage und Mittelfreigabe Einfluß zu nehmen. Der öffentliche Rundfunk muß die Mittel und die Freiheit zur Einrichtung auch von Spartenkanälen erhalten, soll er sich im publizistischen Wettbewerb bewähren. Hier sollte vor allem auch daran gedacht werden, daß die bestehende und auch im internationalen Vergleich einzigartige Struktur von Nachrichtenredaktionen und Auslandskorrespondenzen dazu genutzt werden sollte, ohne größeren Mehraufwand einen öffentlich-rechtlichen Nachrichtenkanal einzurichten.

Die Einführung von *Pay TV*, nach den Anfängen von *Premiere* nun im großen Maßstab mit *DF1*, beruht darauf, daß Fernsehen technisch vom öffentlichen Gut – das nämlich bei terrestrischer Verbreitung von allen Menschen im Verbreitungsraum genutzt werden kann – zum privaten Gut, also zugangsbeschränkt geworden ist. Kommerzielles *Pay TV* muß dabei anders als kommerzielles *Free TV* nicht unbedingt auf Publikumsmaximierung zielen, sondern kann in diesen Spartenkanälen für Gutverdienende auch qualitative und Minderheitenprogramme zeigen. Als Korrektiv muß hier der öffentlich-rechtliche Rundfunk für das Fortbestehen von qualitativ hochwertigem *Free TV* Sorge tragen, um die Zwei-Klassen-Informationsgesellschaft zu verhindern.

Interaktivität statt passivem Konsum

Die Möglichkeit des Rückkanals bei Fernsehangeboten überschneidet sich mit der Einführung von *Pay TV* insofern, als zu den Angeboten als *Pay TV* schon heute die Wahlmöglichkeit zwischen Kameraperspektiven durch den einzelnen Zuschauer und mittelfristig etwa *video on demand* und *pay per view* gehört. Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anbieter ist es, diesen Formen der Nutzung der Rückkanaltechnik durch die kommerziellen Sender eigene Formen gegenüberzustellen. Diese noch zu entwickelnden Formen sollten statt bloßer Konsumoptimierung auf eine emanzipatorische Nutzung der (begrenzten) Interaktivität zielen. Dies beginnt mit der Ermöglichung von Zuschauerkommentaren oder -fragen zu Sendungen, dem Ausbau der bekannten *call-in*-Verfahren oder des *TED*, setzt sich fort über das aktive Mitmachen bei Bildungsprogrammen und dem Austausch im *Internet* und endet mit Beteiligungssendungen oder ‚anwaltschaftlichen‘ Berichten unter der Regie der Anstalt.

Erst bei der Nutzung von Multimedia-Computernetzen kommt das Prinzip der Interaktivität zur vollen

Entfaltung – jedenfalls birgt dieses Medium das Potential hierzu. Eine Definition von Massenmedien stößt hier an ihre Grenzen, weil hier zwar Massen beteiligt sind, deren Relationen aber alle Kombinationen von *point-to-multipoint*, *multipoint-to-point*, *point-to-point* und *multipoint-to-multipoint* einnehmen können. Herkömmlicher Rundfunk beruht demgegenüber auf *point-to-multipoint*. Dennoch können diese neuen kommunikativen Dienste im Sinne einer Weiterentwicklung zu funktionalen Äquivalenten des herkömmlichen Rundfunks werden. Wenn die Medien konvergieren und Netze wie das *World Wide Web* zum maßgeblichen Medium des 21. Jahrhunderts werden, wie es die kommunikationswissenschaftlichen Hypothesen zum Paradigma der Informationsgesellschaft annehmen, dann sollte sich die „duale Informationsordnung“ insbesondere auch auf dieses Medium beziehen.

Das bedeutet, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter die (auch finanziellen) Möglichkeiten erhalten müssen, ihr jüngst gestartetes nichtkommerzielles Angebot im Netz auszubauen und sich dabei keinesfalls auf der Eigenwerbung dienende Angebote zu beschränken. Denkbar sind die Öffnung der Archive der öffentlichen Rundfunkanstalten, interaktive Bildungsangebote sowie Serviceleistungen im Sinne des Programmauftrags von Information, Unterhaltung, Beratung und Kultur.

4.4 Ausbau des Dualen zum Trialen Rundfunksystem

Die Enge des deutschen medienpolitischen Diskurses wird auch daran deutlich, daß Rundfunk fast immer nur in dem Schema öffentlich-rechtlicher und privat-kommerzieller Anbieter diskutiert wird. Dabei ist keineswegs ausgemacht, daß nur Anstalten und (normalerweise) GmbH & Co KGs Programme anbieten können. Ebensowenig ist es zwingend, daß Rundfunk nur über Gebühren oder Werbung finanziert wird und keinesfalls müssen interessierte Amateure von seinem Betrieb ausgeschlossen sein. In nahezu allen der Bundesrepublik Deutschland vergleichbaren Staaten gibt es eine lebendige Szene von nicht-kommerziellen, gleichwohl nicht-öffentlichen Radiostationen, die von Initiativen, Vereinen, Stiftungen oder Genossenschaften betrieben werden. Sie bauen auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Finanzquellen – bei denen meist Mitgliedsbeiträge der Nutzer die Grundlage bilden – und in denen Laien das Programmgeschehen bestimmen. Sie haben sich immer wieder als Zentren von Kulturproduktion und Experiment erwiesen und bieten bei strikt lokaler Orientierung Nachbarschaften einen kommunikativen Mittelpunkt. Sie sind zugleich auch Orte besonderen multikulturellen Austauschs.

Allein in Dänemark gibt es etwa 400 derartiger Nahradiostationen, in den Niederlanden senden etwa 200 Stationen des „lokale Omroep“, anderswo heißen sie *Community Radio* oder Freies Radio. In den letzten Jahren hat sich diese lebendige Szene – die sich grundlegend von den Offenen Kanälen in einigen deutschen Bundesländern unterscheidet – ver-

stärkt auf Lokalfernsehen konzentriert (einige ostdeutsche Länder zeigen hier vielversprechende Ansätze). Man kann sie mit Fug und Recht als dritte Säule der Rundfunkordnung bezeichnen.

Das triale Rundfunksystem – wie Wolfgang Hoffmann-Riem es formulierte – meint, daß private nicht-kommerzielle Angebote ermöglicht werden sollten. Sie sind es, die dem Begriff ‚privat‘ überhaupt erst Inhalt geben. Wie die Privatsphäre orientieren sie sich an der Nahwelt der Bürger, sind deshalb auch durchgängig lokale Angebote.

Anbieter dieser Art – der älteste ist *Radio Dreyeckland* in Freiburg – haben bei uns anders als die kommerziellen Anbieter niemals politische Förderung erhalten. Im Gegenteil: Sie sind vielfach behindert und bei der Lizenzerteilung übergangen worden. In einigen Landesmediengesetzen sind sie nicht einmal vorgesehen. Erst jetzt, da die kommerziellen Frequenzen gewinnbringend verteilt sind (und deren Inhaber kein Interesse an weiterer Konkurrenz zeigen), haben nicht-kommerzielle Angebote ernsthafte Chancen, etwa als Sender eines Trägervereins oder Universitätsradios. In Deutschland treffen sie auch nach der Lizenzierung aus mancherlei Gründen auf besonders schwierige Rahmenbedingungen, basierend z. B. auf dem antiquierten Sendemonopol der Telekom, überhöhten Gebühren der Gema und gesetzlichen Bestimmungen, die sich bei kleinen, lokalen Initiativesendern besonders hinderlich erweisen. Hier ist auf allen Ebenen ein offeneres Klima zu schaffen, nicht zuletzt auch, um den bereits entstandenen Rückstand zu unseren Nachbarn verkleinern zu können.

Die Landesmedienanstalten, deren Aufgaben nach der großen Welle von Lizenzerteilungen deutlich reduziert erscheinen, sollten sich zukünftig den Aufbau und die Förderung kleiner nicht-kommerzieller Lokalstationen zur besonderen Aufgabe machen. Sie können Unterstützung bei Planung und Umsetzung leisten, und in verstärktem Umfang auch finanzielle Hilfen geben. Eine Qualitätssteigerung solcher Angebote ist über eine bessere medienpädagogische Betreuung und bessere technische Ausstattung möglich.

Wichtig erscheint uns jedenfalls die Unterstützung von selbstorganisiertem kommunalem oder regionalem Bürgerfunk, der in einem Stetigkeit versprechenden Rahmen nicht-kommerziellen, aber auf Qualität und Teilprofessionalität zielenden Rundfunk anbietet. Gegenwärtig ist das Radio das für diesen Bürgerfunk technisch angepaßte Medium. Seine Unterstützung muß finanziell, technisch und organisatorisch sein und sich an den Bedürfnissen der entsprechenden Rundfunkanbieter orientieren; vor allem müssen die nichtkommerziellen privaten Anbieter bei der Frequenzvergabe besonders im UKW-Bereich *de facto* gleichberechtigt werden, wie es heute nur *de jure* der Fall ist – wenn von Gleichberechtigung angesichts der bisherigen Praxis überhaupt gesprochen werden kann.

Darüber hinaus sollte die triale Rundfunkordnung – wie oben für die duale bereits beschrieben – zur trialen Informationsordnung werden. Die Landes-

medienanstalten sollten unterstützend auf die in den Netzen entstehenden Formen von Öffentlichkeit wirken, indem sie den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, auf diesem sich ganz besonders dafür anbietenden Medium von Empfängern zu Sendern zu werden. Mit der technischen Hilfe der Landesmedienanstalten könnten eigene Inhalte auf dem *World Wide Web* vergleichsweise einfach veröffentlicht werden. Das würde bedeuten, daß die Landesmedienanstalten sich in den Netzen nicht als *content-provider* verstehen, sondern als eine Institution, die öffentliche Strukturen für private nichtkommerzielle (Massen-)Kommunikation bereitstellt.

Die Landesmedienanstalten sollen ausreichende Mittel zur Verfügung haben, um mit den privaten nichtkommerziellen Rundfunkanbietern eine dritte Säule des Rundfunksystems aufbauen können. Denkbar wäre auch, daß nach ausländischem Modell (Fond-Modell in Frankreich) die privaten kommerziellen Anbieter herangezogen werden, aus deren Werbeumsatzabschöpfung dann die privaten nichtkommerziellen als werbefreies Korrektiv finanziell unterstützt werden.

4.5 Duales System und die Ebene der Europäischen Union

Die duale Rundfunkordnung ist heute das in den meisten Staaten der EU praktizierte System. Sein *Public-Service-Element* repräsentiert dabei empirisch wie normativ einen traditionell europäischen Typus. Gerade während sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu politischen Union wandelt, wäre es fatal, die öffentliche Kommunikation von europäischer Seite nur als ein wirtschaftliches Phänomen zu begreifen. Europa ist weniger statisch geografisch zu definieren als vielmehr dynamisch als ein Raum verdichteter Kommunikation. Dies gilt für das sich ehemals rund ums Mittelmeer gruppierende „Europa“ genauso wie für die nach dem Epochenbruch von 1989/90 anstehende Wiedervereinigung West- und Osteuropas, deren Kommunikation nicht mehr durch den eisernen Vorhang verhindert wird.

Die Politik der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union sollte massiv darauf hinwirken, Fernsehen nicht als bloße Dienstleistung zu definieren, wie es die Europäische Fernsehrichtlinie von 1989 faktisch aussagt, ohne dabei zwischen kommerziellen und öffentlichen Anbietern zu unterscheiden. Insbesondere die extensive Auslegung dieser wirtschaftlichen „Querschnittskompetenzen“ durch den Europäischen Gerichtshof unterhöhlt die Differenzierung des deutschen Kompetenzkataloges im Grundgesetz. Dieser ordnet Rundfunk ja gerade trotz seiner (Teil-)Eigenschaft als Wirtschaftsgut nicht der wirtschaftsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu, weil der Schwerpunkt der Rundfunkgesetzgebung dessen Eigenschaft als demokratie-relevanter *Inhaltsträger* sein soll. Es besteht insofern ein nicht unerheblicher Unterschied zwischen der Regulierung des Wirtschaftsguts Rundfunk und der eines beliebigen anderen Wirtschaftsguts.

Eine weitgehende Kompetenzzuweisung der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf das duale Rundfunksystem ist solange wünschenswert, wie ein Gewährleistungsgefälle zwischen BRD und EU besteht, die nämlich anders als die deutsche Verfassungsrechtsprechung zum Grundgesetzartikel 5 keine positive Absicherung des öffentlichen Rundfunks zur Sicherung der grundrechtlichen Meinungsvielfalt kennt. Trotz der eingeschränkten, nämlich vorrangig ökonomischen Sichtweise der EU-Organe ist andererseits einzuräumen, daß sie von nationalstaatlichen Rücksichtnahmen auf Großunternehmen vergleichsweise unabhängig sind. Dies hat das Verbot der *Media Service GmbH (MSG)* durch die Europäische Kommission 1994 gezeigt, mittels derer Kirch, Bertelsmann und die *Deutsche Telekom* das *Pay TV* gemeinsam abwickeln wollen.

Eine Einstufung von Rundfunk als Kulturgut ist keine hinreichende Sicherung der Existenz des dualen Rundfunksystems. Die Gebührenfinanzierung des *Public Service Broadcasting* steht seit einiger Zeit auf dem Prüfstand des europäischen Beihilferegimes. Ausdrücklich auch mitgliedstaatliche Beihilfen zur Förderung der Kultur werden durch die Artikel 92.3 und 128 des EU-Vertrags von 1992 („Maastricht-Vertrag“) der Aufsicht der EU-Kommission unterworfen. Allerdings spricht der Vertrag hier von der „Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten“, was ein Hinweis auf Subsidiarität bei der Wahrnehmung von Regelungskompetenzen in Bezug auf die Kultur sein kann. Eine detaillierte Diskussion des die Kultur betreffenden Artikel 128 kann hier aber unterbleiben, weil die Gebührenfinanzierung des öffentlich-recht-

lichen Rundfunks in Deutschland keine wettbewerbsbeeinträchtigende Beihilfe darstellt.

Vielmehr handelt es sich um eine Ersatzleistung an ein öffentliches Unternehmen, dem im Sinne von Artikel 90.2 EU-Vertrag eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse übertragen worden ist. Damit ist es von den Wettbewerbsregelungen ausgenommen. Voraussetzung hierfür ist freilich, daß eine Anwendung der Wettbewerbsregeln den betreffenden öffentlichen Unternehmen die Erfüllung ihrer Aufgaben unmöglich machen würde. Der öffentliche Rundfunk muß sich mithin auf seinen Programmauftrag besinnen, der funktionslogisch die Differenz zu den kommerziellen Anbietern herstellt.

Die Kompetenzzuweisung gegenüber der Europäischen Union sollte jedoch nicht die einzige Politik der Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene in Sachen duales System sein. Die Europäische Union weist ein schwerwiegendes Defizit an europäischer Öffentlichkeit auf. Das bedeutet, daß zum einen die Übertragung politisch-administrativer Kompetenzen von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene dort keine kritische Öffentlichkeit als indirekt Kontrolle ausübendes Gegenüber vorfindet. Die nationalstaatliche Öffentlichkeit aber wird europäische Prozesse zumeist nach nationalstaatlicher Logik beurteilen und entsprechenden Legitimationsdruck auf „ihre“ auf der Ebene der EU tätigen Politiker ausüben, was dort zu einer Prävalenz nationalstaatlicher Politiklogik gegenüber der gemeinschaftlichen führt.

5 Konzentration in den audiovisuellen Medien

5.1 Einleitung

5.1.1 Prämissen

Rundfunk ist ein öffentliches Gut. Wer ihn in Form von Sendefrequenzen ausübt, erhält kein uneingeschränktes kommerzielles Verwertungsrecht. Die Ausübung der Rundfunkfreiheit verlangt vielmehr – als „dienende“ Freiheit (BVerfG) – einen publizistischen Beitrag zur Vielfalt der Meinungen, weil sie von überragender Bedeutung für die gesamtgesellschaftliche Willensbildung, aber auch die individuelle Entfaltung jedes einzelnen ist.

Der Rundfunk bedarf deshalb in erster Linie als Bestandteil unserer Demokratie einer besonderen Regulierung. Die kommerziellen Veranstalter sind ihrer Finanzierungslogik nach – Profitmaximierung durch Werbeeinnahmenmaximierung durch Zielgruppenkontaktmaximierung – nur begrenzt in der Lage, Programmvielfalt und umfassende Information dauerhaft zu gewährleisten. Dieses Defizit befreit sie keineswegs von dem gesellschaftlichen Gebot, grundlegenden publizistischen Vielfaltsstandards zu entsprechen. Es bedeutet aber, daß die plurale Ausge-

staltung der Rundfunkordnung mit kommerziellen Interessen einzelner Rundfunkveranstalter zum Ausgleich gebracht werden muß. Dies gilt auch unterhalb der Entstehung von „vorherrschender Meinungsmacht“, denn die Sicherung der Meinungsvielfalt erschöpft sich nicht in der negativen Verhinderung solcher Meinungsmacht durch Konzentrationskontrolle. Sie enthält vielmehr auch die positive Aufgabe, die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck zu bringen: durch die institutionelle Sicherung von Binnenpluralität (insbesondere bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern) und Außenpluralität im Markt der kommerziellen Programmanbieter.

Der Rundfunk bedarf aber auch aus ökonomischen Gründen einer rundfunkspezifischen Regulierung, denn er unterliegt einer besonders starken Konzentrationsdynamik. Die Medienökonomie betont die hohen Skaleneffekte bei den Kostenstrukturen speziell in diesem Bereich. Immense Fixkosten der Produktion des Guts Rundfunk erschweren einerseits den Marktzutritt, andererseits können diese hohen Produktionskosten bei hohem Publikumserfolg relativ gegen Null reduziert werden, nämlich wenn man sie als Kosten pro Publikumskontakt umlegt. Das

Produkt Rundfunk ist immateriell, also nicht „verbrauchbar“; die Kontaktkostendegression belohnt publikumstarke Rundfunkproduktion. Zugleich gibt es im Werbemarkt eine „Vorliebe für den Marktführer“, die gegenüber dem Marktanteil sogar noch überproportionale Einnahmen ermöglicht.

Die Novellierung der Konzentrationskontrolle ist geprägt vom Wunsch der großen Parteien, dem mittlerweile eingetretenen Konzentrationsgrad eine juristische Rechtfertigung zu verleihen. Leitmotiv dieser „staatsvertraglichen Legalisierung“ ist die sukzessive Höherstufung der Eingriffsschwelle – bis sie praktisch kaum mehr zu überschreiten ist. Berücksichtigt man, daß der gegenwärtige Konzentrations(höchst)stand teilweise unter Umgehung bislang geltenden Rechts entstanden ist, so muß man feststellen, daß es in der deutschen Rundfunklandschaft offenbar die Regulierten selbst sind, die die Grenzen der Vielfaltssicherung bestimmen. Statt eines faktischen Verzichts auf Entflechtung muß der Novellierung eine Bestandsaufnahme der in Deutschland erreichten Konzentration vorausgehen, und zwar unter Erzwingung der Offenlegung aller Unternehmensallianzen.

5.1.2 Rechtslage

Eine Beurteilung des bisherigen Rechts in Form der festgeschriebenen Beteiligungsgrenzen (Artikel 21 RStV) fällt schwer, da es wegen unzureichender Kontrollbefugnisse wie auch des geringen Kontrollwillens der Landesmediensanstalten bislang nur halbherzig vollzogen wurde. Dennoch hat sich gezeigt, daß das Modell der Anbietergemeinschaft einen Anreiz zur Bildung strategischer Allianzen geboten (z. B. *Kirch-Springer*, *Bertelsmann-CLT*) – und damit das Gegenteil seiner Zwecksetzung, der Konzentrationsbekämpfung, bewirkt hat.

Künftig soll nach Vorstellung der Ministerpräsidenten daher uneingeschränktes Sendereigentum möglich sein, bis zu einem Zuschaueranteil von 30 % pro Unternehmen. Die Überschreitung dieser Grenze wird jedoch gestattet, wenn ein Beirat oder Sendefenster eingerichtet werden. Selbst dies ist aber nicht erforderlich, wenn die Unternehmen ihre marktbeherrschende Stellung „widerlegen“ können. Kriterien sind hierfür nicht benannt. Zwar sollen „andere meinungsrelevante Märkte“ berücksichtigt werden, aber erst unmittelbar vor Erreichen der 30-%-Schwelle und erneut ohne Benennung von Kriterien.

5.2 Konzentrationskontrolle

5.2.1 Vertikale und diagonale Konzentration

Zur Bestimmung der publizistischen Macht soll künftig laut dem vorliegenden Entwurf für einen neuen Rundfunkstaatsvertrag ein einziges Kriterium genügen: die jährlich gemittelte Einschaltquote. Andere als die damit erfaßte Handlungsebene der Programmausstrahlung werden vertikale und diagonale Konzentration nach dem Vorschlag der Minister-

präsidenten im Grundsatz nicht berücksichtigt. Erforderlich ist dagegen die systematische Berücksichtigung 1. der Handlungsebenen, die der Programmausstrahlung vor- und nachgelagert sind, und 2. der anderweitigen medialen Verflechtungen von Rundfunkunternehmen (*cross-ownership*). Der Zuschauererfolg – und damit die publizistische Machtstellung – eines Rundfunkveranstalters kann nur unter Einbeziehung der Frage beurteilt werden, ob dies mit oder ohne organisatorische Ausnutzung von Medienverbänden erzielt wird.

Die Bündelung unterschiedlicher Handlungs- und Verwertungsebenen des dynamischen Prozesses „Rundfunk“ (Filmrechte, Vermarktung, Distribution) mit dem Besitz von Abspielkanälen birgt die stärksten Gefahren für die Vielfalt. Dies gilt um so mehr im Medienbereich, wo nicht nur ökonomische Synergien, sondern vor allem redaktionelle Gleichausrichtung droht – und zwar über die Grenzen des jeweiligen Senders und des jeweiligen Mediums hinweg.

Die vertikale Verbindung von Rundfunkveranstaltern mit Programmzulieferern führt zur „Zementierung der Absatzwege“: Einstufige Veranstalter (Nur-Produzenten oder Nur-Veranstalter) können nicht mehr mit diskriminierungsfreier Belieferung rechnen, Newcomer stehen vor einer Zugangsbarriere. Angesichts der – relativ gesehen – knapper werdenden Programmressourcen müssen sie sich der vorgelagerten Produktions- und Vermarktungsmaschinerie eines Programmverbundes anschließen. Das ist vielfaltsmindernd. Ähnlich bei der nachgelagerten Distribution (Verbreitung): Wer sein Angebot künftig nicht in einem Programm-„Bouquet“ unterbringen kann, steht vor einer Zugangs-Barriere.

Die diagonale Konzentration (Medienverflechtung) birgt vor allem die Gefahr der *cross promotion* zwischen den unternehmenseigenen Medientypen (bei *Springer* u. a. vereinigen sich Programmpresse und Fernsehsenderanteile [*Sat 1*] in einer Hand). Durch die Multimedia-Techniken erwachsen den Mischkonzernen auch noch zusätzliche Glieder in der Wertungskette derselben Rundfunkprogramme: Im Abstand von jeweils drei Jahren kann dann derselbe Film über *pay per view*, *Pay TV* und schließlich im werbefinanzierten *Free TV* ausgestrahlt werden.

Um diese Handlungs- und Verwertungsebenen berücksichtigen zu können, ist der Ansatz der Ministerpräsidenten konsequent auszubauen. Ist die Einbeziehung dieser Ebenen dort als vage Ausnahme – unmittelbar vor Marktbeherrschung – vorgesehen, muß sie erstens zur Regel ausgestaltet und zweitens in Form von gesetzlichen Kriterien konkretisiert werden. Ein verallgemeinerungsfähiges Kriterium dafür wäre der ökonomische Marktanteil eines Unternehmens am jeweiligen vor- oder nachgelagerten Markt.

Dieses Kriterium könnte in Form eines prozentualen Aufgreifmaßbestandes verankert werden – eine Marktanteilsgrenze also, bei deren Überschreitung eine (auch von den Ministerpräsidenten vorgesehene) konzentrationsrechtliche Würdigung erfolgen kann. Diese Tatbestände wären dann z. B. bei jeweils 20 % des Marktanteils in einem der folgenden Märkte

festsetzen: Übertragungsrechte, Programmdistribution, Presse, Hörfunk, Multimedia. Die Überschreitung kann, sie muß aber nicht zur Entflechtung führen. Dies entspricht der systematischen Konzeption des Kartellrechts. Gleiches würde dann auch für das Ausgangskriterium der Einschaltquote gelten: Bei Erreichen von 20 % Zuschaueranteil griffe seinerseits ein Aufgreifbestand. Die einzige absolute Obergrenze bliebe hingegen der Zuschaueranteil, denn die Ebene der Programmaustrahlung ist die publizistisch relevanteste.

5.2.2 Obergrenze des Zuschaueranteils

Ein Marktanteilsmodell, das auf Zuschauerzahlen beruht, birgt in sich erhebliche Probleme. Zuerst einmal kann mit den bisherigen Erhebungsverfahren der GfK kein Zuschaueranteil begründet werden, der wirklich gerichtsverwertbar ist. Die derzeitigen Zuschaueranteile werden nach einem zwischen der werbenden Wirtschaft und den Anbietern ausgehandelten Verfahren erhoben, es stellt sozusagen deren „Währung“ da. Ein objektives Bild ist nicht intendiert, z. B. wird das Sehverhalten der in Deutschland lebenden Ausländer (immerhin rund 10 % der Gesamtbevölkerung) bis heute nicht erhoben. Weiterhin ist völlig unklar, wie angesichts der neuen Übertragungsmöglichkeiten und des digitalen Fernsehens sowie des Trends zur Globalisierung die Anteile in Zukunft präzise errechnet werden können.

Des weiteren müssen andere Verfahren in die Erwägungen einbezogen werden. So kann argumentiert werden, daß die Bestimmungen des alten Rundfunkstaatsvertrags vorzuziehen sind. Ebenso muß ein Modell bedacht werden, das leicht umsetzbar sagt: „One man, one show“. Erst wenn man es als unumstößliches Faktum hinnimmt, daß dieses Anteilsmodell sich durchsetzen wird, sollte man über Details nachdenken.

Die Obergrenze des zulässigen Marktanteils ist als absolute auszugestalten. Würde man den zulässigen Marktanteil nach oben hin offen halten, wäre es letztlich nur eine Frage des politischen und (kauf-)juristischen Geschickes, die publizistische Macht eines Unternehmens unbegrenzt zu erweitern. Dies gilt vor allem dort, wo entweder gar keine Kriterien oder aber Umgehungstatbestände festgelegt werden, die nicht in das Kriterium des Zuschauermarktanteils „eingepaßt“ werden können (z. B. Beiratslösung). Aber auch die Stellung in den vor oder nachgelagerten Handlungsebenen sollte die Obergrenze nicht verschieben, denn ein herausragender Marktanteil bei der Rundfunkveranstaltung (Ausstrahlung) muß seine Grenze in der Eingriffsschwelle finden.

Eine Eingriffsschwelle von 30 % kann im Grunde nur noch eine Fusion zwischen Kirch und Bertelsmann verhindern, denn zwei „Senderfamilien“ könnten sich – neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – bei knapp unter 60 % dauerhaft als Duopol einnisten. Es ist kaum nachvollziehbar, wie die Ministerpräsidenten sich erstmals zur Möglichkeit der Entflechtung von Medienkonglomeraten durchringen konn-

ten, um im gleichen Atemzuge ihre praktische Nichtanwendbarkeit festzulegen. Um eine Anbietervielfalt im kommerziellen Fernsehen wirksam durchzusetzen, ist in erster Linie die Eingriffsschwelle herabzusetzen. Man erinnere sich an den Beginn der Verhandlungen, als in diesem Zusammenhang noch Grenzen von 20 oder 25 % erwogen wurden.

Eine „Widerlegbarkeit“ der Vermutung, ein vorher bestimmter Publikumsmarktanteil habe maßgebliche Meinungsmacht zu Folge, sollte den kommerziellen Veranstaltern nicht eingeräumt werden. Der Begriff der „Meinungsrelevanz“ entzieht sich leicht einer Abstufung oder Überprüfung. Nach dem Entwurf der Ministerpräsidenten können dennoch beliebige Eigenschaften eines Unternehmens in Betracht gezogen werden, um die Obergrenze zu durchbrechen. Zu erwarten ist etwa das Argument, kraft verlags-eigener Tradition komme den einzelnen Redaktionen besondere Unabhängigkeit zu. Oder der Einwand, zu den zugerechneten Programmen gehörten auch Unterhaltungs- oder *Special-Interest-Programme*, die für die freie Meinungsbildung „weniger wichtig“ seien. Eine solche Argumentation ist so plausibel wie ihr Gegenteil: Sie ist willkürlich. Sie übersieht aber auch die Tatsache, daß nicht nur die gesamtgesellschaftliche Willensbildung, sondern auch die individuelle Entwicklung beeinflußt: Auf Jugendliche z. B. üben *Life-Style-Programme* wie MTV einen stärkeren Einfluß aus als die *hard news* der Nachrichtensendungen. Das Bundesverfassungsgericht hat die – keineswegs nur politische – Suggestionskraft audiovisueller Medien häufig angeführt.

Die Kommission zur Ermittlung von Konzentration in Rundfunk (KEK) wäre – auch bei noch nie dagewesener Unabhängigkeit – überfordert mit der selbständigen Schaffung und Berücksichtigung von Kriterien zur qualitativen Einschätzung von Meinungsmacht, deren Herausarbeitung die Politik gar nicht erst in Angriff genommen hat.

Auch sogenannte „vielfaltssichernde Maßnahmen“ rechtfertigen in keinem Fall die Durchbrechung der Obergrenze – Konzentrationskontrolle und Pluralitätsmaßnahmen können nicht miteinander „verrechnet“ werden. Bei Programmfenstern, Beiräten, Redaktionsstatuten ist zu differenzieren: Sie sind kein taugliches Instrument zur Durchbrechung der Obergrenze, wohl aber zur Vielfaltssicherung außerhalb der Konzentrationskontrolle (dazu unter 5.3). Ziel muß es sein, publizistische Gegengewichte zu den *Majors* freizusetzen. Es wäre aber ein mindestens zwiespältiges Ergebnis, wenn man die vielbeschworenen mittelständischen Rundfunkunternehmen etwa auf die abhängige Existenz im Programmfenster des derzeitigen Duopols verweist – dafür aber den Großkonzernen Kirch und Bertelsmann die Durchbrechung der Obergrenze gestattet.

Ähnliches gilt für den Beirat. Es ist auch unklar, wie sich seine Einrichtung zur außenpluralen Konzentrationskontrolle verhält: Ist der Beirat zur Vielfaltssicherung geeignet, so müßte er die Konzentrationskontrolle konsequenterweise ersetzen. Im übrigen ist unklar, wieso der öffentlich-rechtliche Rundfunk trotz seiner – wesentlich stärker binnenplural gesi-

cherten – Struktur uneingeschränkt bei der Ermittlung des Marktanteils berücksichtigt wird, kommerzielle Veranstalter jedoch mit eben dieser Vorkehrung aus der Bemessung entlassen werden.

5.2.3 Zurechnung des Marktanteils

Der vom Programmanbieter zu verbuchende Zuschaueranteil sollte – wie ursprünglich vorgesehen – ab zehn Prozent der Anteilsrechte den beteiligten Unternehmen zugerechnet werden. Noch abzuwägen ist, ob zwischen zehn und 25 % eine nur anteilige Zurechnung erfolgen kann, d. h. je nach Anteil der Unternehmen am Sender.

Die Zurechnungsgrenze kann nur im Zusammenhang mit der Umgestaltung der Konzentrationskontrolle betrachtet werden: Wenn der Gesetzgeber die internen Veranstalterstrukturen freigibt, ist er darauf angewiesen, daß wenigstens die publizistische Macht wirksam erfaßt wird, die ein Medienkonzern durch (zahlenmäßig unbegrenzte) Sender oder Sender-Beteiligungen erzielt. Außerdem müssen Beteiligungsgeflechte verhindert werden, da sie die publizistische Verantwortung intransparent machen. Dies kann jedoch nur mit einer Zurechnungsgrenze erzielt werden, die so niedrig ist, daß sich eine Unterschreitung beim Erwerb von Unternehmensanteilen nicht mehr lohnt. Eine Zurechnung ab 25 % der Kapitalrechte reicht nicht aus zur Durchsetzung von Konzentrationskontrolle.

Das Festschreiben bestimmter Höchstgrenzen wird auch den tatsächlichen Gegebenheiten kaum gerecht. Wenn sich z. B. neben einem Eigner mit Unternehmensanteilen von unter 25 % alle anderen Anteile in Streubesitz befinden, so ist eine auch nur annähernd vollständige Kontrolle des Unternehmens faktisch nicht möglich. (Das wird etwa für den Börsengang für Pro Sieben gelten.) Hier müssen viel flexiblere Bestimmungen eingebracht werden, die auf jetzige und zukünftige Gegebenheiten anwendbar sind.

Schließlich ist auch die von den Landesmedienanstalten vorgeschlagene und ursprünglich von den Ministerpräsidenten vorgesehene Angehörigenklausel einzuführen: Bei verwandtschaftlichen Verhältnissen zwischen Medienunternehmern muß eine Zurechnungsvermutung gelten.

5.3 Positive Maßnahmen für Pluralität

Wer die öffentliche Kommunikationsversorgung zum eigenen Unternehmenszweck macht und damit die gesellschaftliche Öffentlichkeit gestaltet, muß zum Teil selbst zum Gestaltungsobjekt dieser Öffentlichkeit werden, und zwar auch in den internen Strukturen. Jenseits der repressiven Verringerung von Marktanteilen (Konzentrationskontrolle) sind Maßnahmen zu entwickeln, die zu mehr Meinungsvielfalt führen. Angesichts der Tendenz zur abnehmenden Außenpluralität sind binnenplurale bzw. „innerhalb“ des Oligopols greifende Elemente (z. B. Fenster)

sinnvoll – sie legitimieren aber auf keinen Fall nachträglich demokratiegefährdende Konzentrationsentwicklungen.

Programmfenster ersetzen keine Konzentrationskontrolle

Programmfenster können unterhalb der Eingriffsschwelle eine innere Diversifizierung des Programms herbeiführen, indem sie Programmen unabhängiger Produzenten einen Sendeplatz verschaffen. Diese dürfen in keinerlei Weise mit dem Hauptveranstalter verwoben sein (dies gilt auch hier für Angehörige), diesbezügliche Falschaussagen von Seiten des Hauptveranstalters sollten zu Lizenzentzug führen. Die Auswahl und Zulassung der Fenster-Veranstalter sollte allein durch Bewerbung gegenüber dem plural besetzten Kollegialgremium der jeweiligen Landesmedienanstalt erfolgen. Eine Vorauswahl durch den Veranstalter widerspricht dem Ziel der publizistischen Kontrastsetzung; im übrigen würde es einen Anreiz zur Umgehung des Zwecks der Fensterregelung setzen und das Fenster- dem Hauptprogramm angleichen.

Die Sendezeit müßte in Anlehnung an den ursprünglichen Vorschlag im wöchentlichen Mittel mindestens drei % der Sendezeit betragen, davon die Hälfte in der Hauptsendezeit. Die Finanzierung der Fensterprogramme sollte ebenfalls gemäß dem ursprünglichen Entwurfspapier der Ministerpräsidenten festgelegt werden: Ein Drittel der Werbeeinnahmen unmittelbar vor dem Fenster, zwei Drittel unmittelbar danach oder bei Unterbrecherwerbung fließen dem Fenster-Veranstalter zu.

Neben der Vielfaltssicherung innerhalb des Programms der großen kommerziellen Rundfunkveranstalter hat die Ausweitung von Fensterprogrammen den wichtigen Effekt, die Entwicklung einer Szene unabhängiger Programmproduzenten zu fördern. Diese werden von den hohen Markteintrittskosten der Rundfunkveranstaltung entlastet und können deshalb auch aus kleine und mittelständische Unternehmen bestehen. Solche Unternehmen werden gegenwärtig häufig von Sendeplätzen ausgegrenzt, könnten aber durch ihre Unabhängigkeit innovative Programme produzieren. Sie stoßen als *Content-provider* in eine wichtige Lücke der bundesdeutschen Medienwirtschaft. Für den vielbeschworenen Standort Deutschland bieten solche kleinen Inhaltsanbieter die Chance, mit dem Produktionsfaktor Kreativität und Bildung zu wuchern, statt in der Hardwareproduktion anderen hinterherzuhecheln.

Eine positive Maßnahme zur Sicherung von Pluralität, die allerdings weit über den Bereich des kommerziellen Fernsehens hinausgeht, ist die Stärkung der sogenannten inneren Pressefreiheit. Insofern ist auch die Einrichtung von Beiräten sinnvoll, wenn sie sich an den Mitgestaltungsrechten der Gremien in den öffentlich-rechtlichen Sendern orientieren.

Die innere Freiheit der Redaktionen muß durch gesetzlich vorgeschriebene Statute, die Streichung des Tendenzschutzes für Medienbetriebe im Betriebsverfassungsgesetz sowie die Festschreibung des Rechts

auf bezahlte Aus- und Fortbildung verbessert werden. Im übrigen ist das Zeugnisverweigerungsrecht auch auf selbstrecherchiertes Material auszudehnen. Die Zunahme von Beschlagnahmungen und Durchsuchungen von Presseredaktionen zeigt schließlich, daß Journalistinnen und Journalisten in ihrer gesetzlichen Stellung wirksamer davor geschützt werden müssen, gezwungenermaßen zu Hilfsorganen der Strafverfolgungsbehörden zu werden.

5.4 Verfahren

Mit der Kommission zur Ermittlung von Konzentration im Rundfunk (KEK) muß eine unabhängige Behörde errichtet werden, welche dem Kartellrecht vergleichbare Auskunftsbefugnisse erhält. Eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Konzentrationskontrolle wird die präzise Bestandsaufnahme der bestehenden Eigentumsstrukturen, Verflechtungen, *Cross Ownerships* und vertraglichen Bindungen sein. Es ist ein zutiefst unbefriedigender Zustand, daß Lizenzen an Antragsteller vergeben wurden, deren Eigentümerstruktur im Verborgenen bleibt. Ebenso muß jeder relevante Wechsel in der Eigentümerstruktur angezeigt werden. Die KEK muß organisatorisch so ausgestattet sein, daß sie über die aktuelle Situation der Medien regelmäßige Berichte erstatten kann.

Nachdem die Landesmedienanstalten am standortpolitischen Druck sowie der Unfähigkeit zur Kooperation allzu häufig gescheitert sind, bietet die KEK als zentrale Einrichtung eine gewisse Aussicht auf strukturelle Unabhängigkeit bei der Vielfaltssicherung. Die Maxime von Staatsferne und Unabhängigkeit gegenüber den kommerziellen Veranstaltern sind bei ihrer Ausgestaltung zu gewährleisten. Die geplante Auswahl durch die Ministerpräsidenten steht dagegen in der unrühmlichen Tradition verfassungswidriger, weil zu staatsnaher Rundfunkkommissionen wie der KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten), deren Besetzung das Bundesverfassungsgericht mehrfach korrigiert hat. Ungeniert wird hier der Anspruch der großen Parteien im Lande festgeschrieben, autonom über die Besetzung von Schlüsselpositionen im Mediensystem zu entscheiden.

Es sind aber durchaus auch andere Verfahren denkbar, hier ein Vorschlag: Die Berufung sollte durch ein Gremium erfolgen, das je zur Hälfte aus Mitgliedern der Kollegialorgane der Landesmedienanstalten und einer Delegiertenversammlung der Länder besteht. Die sechs Hauptmitglieder müssen Sachverständige sein, die zudem kein politisches Mandat innehaben. Die Mitglieder sind auf acht Jahre zu wählen, ohne die Möglichkeit der Abberufung und ohne die Möglichkeit der Wiederwahl.

Die eine Sendelizenz betreffenden Verfahrensschritte müssen öffentlich stattfinden und auch für nicht unmittelbar Beteiligte transparent sein. Die Einbindung der Konkurrenten des Betroffenen, der Rezipienten und Rezipientinnen und nicht zuletzt der be-

richterstattenden Medien selbst folgt aus der Einordnung von Sendefrequenzen als öffentlichem Gut, für deren wirtschaftliche Verwertung eine Rechenschaftspflicht privater Konzerne gegenüber der Öffentlichkeit besteht. Den Bürgern des Ausstrahlungsgebietes sind nach dem Muster des amerikanischen Regulierungsverfahrens bei der Zulassung verfahrensmäßige Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten wie z. B. den lizenzbedingten Programmauflagen zu gewähren. Auf diese Weise können programmliche Zusagen oder unternehmensstrukturelle Änderungen beim Veranstalter herbeigeführt werden.

Einen erprobten Weg, hier die notwendige Transparenz zu schaffen, finden wir in den USA. Dort müssen alle Antragsteller für eine Sendelizenz einen vielseitigen, differenzierten Fragebogen ausfüllen. Die darin enthaltenen Angaben sind für jeden Interessenten frei zugänglich, und bei der FCC und dem Lizenzinhaber einsehbar. So wird die Selbstkontrolle geschärft, weil Geschäftskonkurrenten die Angaben überprüfen können, bei falschen Informationen droht Lizenzentzug. Zum anderen haben auch Bürger die Möglichkeit, sich über den Inhalt von Lizenzanträgen und Zusagen bei der Lizenzerteilung zu informieren und Verstöße zu reklamieren. Zum dritten entsteht dabei eine Art Kataster der Eigentümerstrukturen, wie es Grundlage jeder effektiven Konzentrationspolitik sein muß. Es ist in diesem Zusammenhang (*Crossownership*) ein unerklärlicher Schritt, daß die in den siebziger Jahren eingeführte Pressestatistik des Bundes eingestellt wird.

Eine weitere Kontrollressource ist die Einbeziehung der von der Konzentrationsrechtlichen Ermittlung oder Zulassungsprüfung mittelbar betroffenen Veranstalter in das Verfahren. Der Wettbewerbsgedanke kann auch zur Durchsetzung des „öffentlichen Interesses“ bei Aufsichtsentscheidungen eingesetzt werden, indem die Konkurrenten Akteneinsicht erlangen und Fakten zur (kritischen) Darstellung beisteuern dürfen. Veranstaltungsformen wie öffentliche *Hearings* bieten sich hier als Arena an. Dies stärkt die Position und indirekt auch die Rechercherrourcen einer gegebenenfalls selbst eher aufsichtsunwilligen Behörde: Durch Betonung ihrer Schiedsrichterrolle entstehen erhebliche staatlich-regulative Handlungsspielräume. Auch nach der Entscheidung der KEK ist gegebenenfalls nicht nur der antragstellenden Partei, sondern auch den Konkurrenten eine Klagemöglichkeit einzuräumen.

5.5 Fazit

Eine ernstgemeinte Vielfaltssicherung in den audiovisuellen Medien muß zweigleisig fahren: Einerseits bedarf es einer effektiven Konzentrationskontrolle durch umfassende Einbeziehung der mit dem Rundfunk zusammenhängenden Handlungs- und Wertungsebenen. Dies bedeutet auch das Erfordernis einer Gesamtabwägung, die aber durch die Festlegung überprüfbarer Kriterien der Willkür entzogen werden muß. Andererseits – und unabhängig davon – müssen vielfaltsfördernde Strukturen wie zum Bei-

spiel binnenplurale Gremien, Programmfenster und Redaktionsstatute institutionell verankert werden.

Die Einigung der Ministerpräsidenten weist nicht in diese Richtung, sie bedarf der Korrektur. Die bisherigen und geplanten Maßnahmen erwecken den Eindruck symbolischer Aktionen: Man demonstriert Geschäftigkeit, die freilich auf inkohärenten Grundlagen beruht und schon vom Ansatz her keine Wirkung zu erbringen vermag.

Weiterhin wird deutlich, daß mit den bisherigen Bestimmungen zur Konzentrationskontrolle nicht auf

die Herausforderungen der Zukunft reagiert werden kann. Es wird mit der digitalen Technik zu einer Konvergenz der Medien und der Märkte kommen, bisherige Trennlinien werden verschwinden. Im Resultat werden auch Konzentrationsprozesse die bisherigen Grenzen noch viel eher überspringen, als dies bisher schon der Fall war. Eine zukünftige Aufsichtsbehörde muß diesen Tendenzen Rechnung tragen und für den gesamten Kommunikationsbereich zuständig sein. Modelle bieten hier die angloamerikanischen Behörden wie FCC, CRTC (Kanada) und ABA (Australien).

6 Zuständigkeit von EU, Bund und Ländern bei den neuen Diensten

Die Erfahrung, daß mit der digitalen Technik die bisher feststehenden Grenzen zwischen dem Telekom-Sektor in der Verantwortung des Bundes sowie dem Rundfunk-Sektor und der Verantwortung der Länder brüchig werden, hat zu hektischen Rängeleien zwischen den Beteiligten geführt. Dabei standen zwar juristische Argumente im Vordergrund, de facto ging es jedoch um politische Einflußmöglichkeiten oder die Zukunftssicherung vorhandener Behörden. Dieses Szenario wird weiter kompliziert durch Maßnahmen der EU und die unmittelbare Gültigkeit europäischer Normen in Deutschland. Bevor es zu dieser Gemengelage unterschiedlicher Interessen und Regelungsansprüche kommt, hätte man klären sollen, welche Bereiche eine Normierung erfordern und ob dies angesichts der technischen Strukturen überhaupt durchsetzbar ist. Der Beobachter registriert, daß die teilweise stürmischen Entwicklungen weitgehend ohne geklärte Rechtsverhältnisse erfolgen. Darum muß ein zukünftiger Schwerpunkt der Arbeit in der Enquete-Kommission sein, die tatsächlich ablaufenden Prozesse sorgfältig zu verfolgen und erwartbare Veränderungen zu benennen. Weil die bisherige Arbeit der Kommission aber stark von juristischen Argumentationen begleitet wurde, sollen hier einige Einschätzungen präsentiert werden.

Die Debatte um die Zuständigkeit von Bund oder Ländern für neue multimediale Angebote entzündet sich an den für diese nicht recht passenden Definitionen von Rundfunk und Presseerzeugnissen einerseits und dem Willen zu einer ungehinderten Entwicklung neuer Dienste andererseits. Die Zuständigkeit der verschiedenen gesetzgeberischen Ebenen – EU, Bund und Bundesländer – ist strikt abhängig von der Definition der zu regelnden multimedialen Dienste. Wenn das Internet reine Telekommunikation ist, so hat der Bund hier die Vorgaben der EU umzusetzen. Ist es dagegen unter das Medienrecht zu fassen, haben die Länder die Regulierungskompetenz.

6.1 Bund und Länder

Nach langwierigen Unstimmigkeiten haben sich Bund und Länder im Sommer 1996 geeinigt, zu einer einvernehmlichen Einigung zu kommen. Da sich die Enquete-Kommission bislang nicht auf Kernpunkte

der Bedürfnisse – für wen sind Regelungen nötig, welche Punkte sind unverzichtbar regulierungsbedürftig, welche Gebiete sind es nicht, welche Möglichkeiten lassen sich denken – bei einer Regulierung geeinigt hat, kommt es für die Debatte in der Enquete-Kommission mit der so erfolgten Kompetenzverteilung zu Diskontinuitäten.

Der Bund hat mit dem TKG seine Kompetenz für jenen Teil der Multimedia-Dienste klargestellt, auf die die in § 3 TKG normierten Definitionen zutreffen – elektronische Netzkommunikation im weiteren Sinne. Er unterstreicht diese Kompetenz mit dem IuK-Dienste-Gesetz, das für Anbieter dieser Kommunikationsform weitere Regularien aufstellt. Dies ist – als Verdeutlichung der Normen und der expliziten Schutzfunktion von Fernmeldegeheimnis und Datenschutz gesehen – in diesem Anwendungsfeld im Prinzip durchaus zu begrüßen, wenn auch dieser Schutz wie viele Details nicht adäquat umgesetzt sind.

Von der Enquete-Kommission wurde die Möglichkeit, zu Vorschlägen einer Weiterentwicklung des BTX-Staatsvertrages zu einem Multimedia-Staatsvertrag zu gelangen, nicht wahrgenommen. Damit hat sich die Enquete-Kommission vieler Potentiale beraubt, zu einer Anpassung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Multimedia-Bereich beizutragen, die in sinnvoller und umfassender Weise den Bedürfnissen dieser Dienste und Angebote einerseits und den ihrer Nutzerinnen und Nutzer andererseits entspricht.

6.2 Europäische Einflüsse

Die Einflüsse der EU sind differenziert zu sehen. Faktisch setzt die Bundesregierung jedoch im Telekommunikationssektor unter Druck der EU-Kommission – verbunden mit eigenen Vorstellungen – einen ihr vorgegebenen Rahmen um. Auch die EU-Datenschutzrichtlinie wird für multimediale Dienste spürbar, oft positive Folgen haben, für die ISDN-Richtlinie gilt diese Vorstellung weit weniger. Die in der Bundesrepublik magere Ausgestaltung des Univer-

saldienstes kann zudem durch Beschlüsse auf EU-Ebene modifizierungsbedürftig werden.

Schließlich steht, auch wenn die Bundesregierung dem in Brüssel widerspricht, dort möglicherweise die Einbeziehung von *video-on-demand*-Diensten und wahrscheinlicher noch *Teleshopping* in eine geänderte Fernsehrichtlinie der EU-Kommission an. Dies zeigt, daß die EU mehr als nur als Einflußfaktor zu sehen ist, sondern statt dessen prägend auf be-

stimmte Bereiche des Multimedia-Angebotsspektrums wirken kann. Sicherlich wird die Enquete-Kommission in ihrer Arbeit beachten müssen, daß nur internationale Regelungen einen tragfähigen Rahmen bilden. Insofern wird eine Analyse der EU-Vorhaben zur Bewertung zukünftiger Rahmenbedingungen ebenso notwendig sein wie die Identifikation daraus potentiell ableitbarer möglicher Ansatzpunkte zu einer Einigung in anderen strittigen Fragen auf internationaler Ebene.

Stellungnahme der Gruppe der PDS zum Zwischenbericht

„Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“

Zur Zukunft der Medien

Am 14. Oktober hat die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ ihren ersten Zwischenbericht vorgelegt. Im Mittelpunkt des Berichts unter dem Titel „Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb – Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ stehen Auswirkungen und Perspektiven der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in den Medien der öffentlichen Kommunikation.

Die Grundorientierung des Zwischenberichts besteht darin, die Entwicklung der öffentlichen Kommunikation ausschließlich marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu überlassen. Die PDS-Bundestagsgruppe lehnt den Bericht deswegen ab und hat nachfolgend ihre eigenen Positionen zu den Kernproblemen der Zukunft der Medien formuliert.

Bonn, den 21. Oktober 1996

Vorgelegt von den Mitgliedern der Enquete-Kommission der Gruppe der PDS

Wolfgang Bierstedt, MdB

Gerhard Jüttemann, MdB (stellv. Mitglied)

Prof. Hans Poerschke (Sachverständiger)

Unter Mitarbeit von:

Dr. Peter Hamann

Dr. Frank Stader

Die Grundorientierung des Zwischenberichts der Enquete-Kommission macht es uns unmöglich, mit irgendwelchen Ergänzungen oder Präzisierungen zu ihm beizutragen. Vielmehr halten wir es für erforderlich, unsere eigene Position in einigen Kernfragen kurz zu begründen und daraus sich ergebende politische Schlußfolgerungen darzustellen, wobei wir uns entsprechend der Thematik des Zwischenberichts auf die öffentliche Kommunikation und ihre Medien beschränken. Das ist um so dringlicher, als eine Diskussion vieler grundsätzlicher Probleme in der bisherigen Arbeit der Kommission – außer in Anhörungen – kaum stattgefunden hat.

Kern des Zwischenberichts ist der Vorschlag, die Gestaltung der öffentlichen Kommunikation auf der Grundlage neuer elektronischer Dienste und Multimediaanwendungen *allein marktwirtschaftlichen Grundsätzen* zu überlassen, weil nur auf diesem Wege die revolutionäre Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik ihre segensreichen Wirkungen auf Wirtschaft und Arbeitswelt, kulturelles und politisches Leben entfalten könne.

Diese Orientierung wird vom Interesse der Kapitalverwertung diktiert, mit dem Hightechindustrie und Medienkonzerne die Entwicklung der Technik vorangetrieben haben und das sie mit deren gesellschaftlicher Nutzung nun realisieren wollen. Die Enquetekommission würde ihrer Verpflichtung nicht gerecht, wenn sie dies als einen objektiven Sachzwang für die Gesellschaft akzeptierte, dem diese sich nur noch anpassen und der allenfalls sozial abgefedert werden könne. Sie hat vielmehr ohne Rücksicht auf irgendwelche partikularen Interessen zu untersuchen, welche Entwicklung und Nutzung der Kommunikationsmittel im Interesse der Gesamtgesellschaft läge. Das setzt wenigstens zweierlei voraus:

1. zu bilanzieren, welche *gesellschaftlichen Auswirkungen* ihre bisherige Entwicklung unter marktwirtschaftlicher Dominanz gebracht hat;
2. diese Bilanz mit den *Herausforderungen* zu konfrontieren, die für die öffentliche Kommunikation aus der herangereiften und sich unablässig verschärfenden *Überlebenskrise der Gesellschaft* – national wie global – erwachsen. Daraus können schließlich
3. die erforderlichen *politischen Schlußfolgerungen* abgeleitet werden.

I.

Der Zwischenbericht unterstellt, daß das Funktionieren der Medien der öffentlichen Kommunikation allein nach Grundsätzen der Marktwirtschaft die beste Gewähr dafür bietet, das in Artikel 5 des Grundgesetzes formulierte Grundrecht auf Informations- und Meinungsfreiheit für alle Bürger zu realisieren.

Die bisherigen Erfahrungen mit der realen Medienentwicklung, die zwar nicht allein nach Grundsätzen der Marktwirtschaft erfolgte, aber von ihr weitge-

hend dominiert war, zeigen eindeutig die Ambivalenz ihrer Potenzen: Jeder Fortschritt der Kommunikationsmittel brachte neue Möglichkeiten für die Realisierung der Informations- und Meinungsfreiheit der Bürger hervor, die auch auf diese oder jene Weise genutzt und entwickelt wurden. Zugleich aber führten gerade die Marktgesetze, führten Profitstreben und Konkurrenzkampf dazu, daß diese Möglichkeiten sich nur beschränkt entfalten konnten, daß ein großer Teil der Medien ihnen entgegenwirkt und daß sie für die Mehrheit der Menschen zwar formal bestehen, ihnen in der Tat aber weitgehend verschlossen bleiben.

Für weitere Schlußfolgerungen ist wichtig zu beachten, daß dies nicht die Folge irgendwelcher Mängel oder Fehlentwicklungen der marktwirtschaftlich dominierten öffentlichen Kommunikation ist, sondern die Folge gerade ihres normalen Funktionierens. Es gibt deshalb keinen Grund anzunehmen, daß die jetzige Entwicklung der Kommunikationsmittel und die neuen Formen ihrer Anwendung an dieser Richtung der Entwicklung grundsätzlich etwas ändern würden.

a) Polarisierung der Gesellschaft

Einer der Belege dafür ist die Polarisierung der Gesellschaft hinsichtlich der Möglichkeit von Menschen und sozialen Gruppen, an der öffentlichen Kommunikation teilzunehmen. Wenn heute über die Gefahr diskutiert wird, daß die Informationsgesellschaft sich in Arme und Reiche spalten könnte, was die Verfügung über gesellschaftliche Information anbelangt, darf nicht außer acht gelassen werden, daß diese Spaltung bereits jetzt in erheblichem Maße herausgebildet ist und zu den wichtigsten Ausgangsbedingungen für die Nutzung neuer Medien gehört.

Sie ist zunächst verursacht durch die *materiellen Bedingungen* für die Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation.

Eine völlig unstrittige Tatsache ist extreme Polarisierung bei der Verfügung über Medien der öffentlichen Kommunikation als Herausgeber, Veranstalter etc. Obwohl die technische Medienentwicklung tendenziell auch Kostenschwellen für die aktive Nutzung von Medien senkte und diese Möglichkeit von Persönlichkeiten und sozialen Bewegungen – zum Teil im Rahmen oder im Ergebnis größerer gesellschaftlicher Auseinandersetzungen – genutzt werden konnte, war die Verfügung über Medien mit wirklicher Massenausstrahlung stets an die Verfügung über beträchtliches Kapital gebunden, also von vornherein nur relativ wenigen möglich. Die Kapitalkonzentration reduzierte bekanntlich den Kreis derer, die über Medien herrschen. Die beginnende Globalisierung trieb diese Entwicklung auf die Spitze. Die meisten kleinen Medienbetreiber mußten das Feld räumen, die Marktzutrittsschwelle erhöhte sich auf ein für die Masse der Bürger und ihrer Vereinigungen unerträgliches Maß.

Wird sich dies nun mit der Ausbreitung neuer Programme, Netze und Dienste entscheidend ändern? Zweifellos bieten sie beachtliche Möglichkeiten, mit

geringerem Aufwand als bisher Informationen in der Gesellschaft zu verbreiten, also für eine Demokratisierung der Verfügung über Medien. Und auch in Deutschland, wenngleich es nicht an der Spitze des Feldes liegt, wird deutlich ein wachsendes Bedürfnis spürbar, davon Gebrauch zu machen.

Aber erstens ist das Anbieten von Inhalten z. B. im Internet, wenn es einige gesellschaftliche Wirkung erreichen soll, schon jetzt keineswegs so billig, wie das der Berichtsentwurf nahelegt. Und dabei sind die Folgen der mit Sicherheit eintretenden Kommerzialisierung noch gar nicht genau abzusehen. Zweitens läßt der gnadenlose Konkurrenzkampf, in dem Medienmultis jetzt ihre riesigen Herrschaftsbereiche auf dem Felde der neuen Programme und Dienste abstecken, eine nie dagewesene, die Demokratie in höchstem Grade bedrohende globale Machtkonzentration erwarten.

Nicht besser ist die Situation auf der Seite der Mediennutzer. Der hohe Ausstattungsgrad bei den herkömmlichen Medien darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit den Einkommenschwächeren ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung sich schon heute Informationsmittel nicht leisten kann, die für hinreichende Unterrichtung über aktuelle Prozesse erforderlich wären. Es ist stark zu bezweifeln, daß sie die Ausgangsinvestitionen für digitalen Rundfunk sowie elektronische Dienste und Netze tragen und die laufenden Kosten für die Nutzung gebührenpflichtiger Programme oder eines kommerzialisierten Internets aufbringen können. Ganz zu schweigen von der wachsenden Millionenzahl der Arbeitslosen und auf soziale Hilfe Angewiesenen, die – beschleunigt durch den rigorosen Abbau des Sozialstaats – um so stärker auch in ihren Bürgerrechten beschnitten werden, je mehr die Nutzung neuer Kommunikationstechnik Bedingung für die Teilnahme am politischen und kulturellen Leben der Gesellschaft ist.

Die Polarisierung erwächst vor allem auch aus der *Art der Medienangebote*.

Über einen Teil der Presse und des Rundfunks erhält ein geringerer, überwiegend durch Bildung, Einkommen und gesellschaftliche Stellung ausgezeichneter Teil der Bevölkerung Informationen, Meinungsäußerungen und mit ihnen verbunden Einblicke in Kommunikationsprozesse, die ihm mehr oder weniger gestatten, aktuelle politische und andere gesellschaftliche Prozesse zu verfolgen und einen rational begründeten Standpunkt dazu zu beziehen.

Der weitaus größere Teil der Bevölkerung ist vorrangig über solche Publikationen und Programme an die öffentliche Kommunikation angeschlossen, die ihm nur ein zumeist dürftiges Minimum an Information und wenig sachlich begründete Wertungen bieten und ihm nur eine oberflächliche, an scheinaktuellen Erscheinungen und emotional geladenen Stereotypen orientierte Sicht auf aktuelle gesellschaftliche Prozesse gestatten. Die bestimmende Tendenz der letzten Jahrzehnte ist – bedingt durch die Gewinnorientierung und den Konkurrenzkampf privatkommerzieller Medien und durch Anpassungsprozesse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk an marktwirtschaftliche Medienpraktiken – das Vordringen von

Inhalten, Methoden und Strukturen des Medienangebots der zweiten Art.

Bei der sich gegenwärtig andeutenden Art und Weise der Gestaltung neuer Programmarten und Dienste ist einerseits zu erwarten, daß das seriöse Informationsangebot wächst und damit die Möglichkeit, sich selbständig ein Bild von aktuellen Vorgängen zu machen. Die Nutzung dieses Angebots stellt allerdings auch höhere Anforderungen und wird wiederum vor allem dem Kreis vorbehalten bleiben wird, der schon bisher qualitativ höherwertige Publikationen und Programme nutzte, wenn auch seine Grenzen durchlässiger werden mögen.

Zugleich aber, und zwar vermutlich schneller, wird das Angebot journalistischer Billigware, an Surrogaten öffentlicher Kommunikation wie auch an purer Ablenkung von der aktuellen Wirklichkeit zunehmen und einen mindestens ebenso großen, wenn nicht wachsenden Teil der Bevölkerung von ernsthafter geistiger Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Realität abhalten, ihn faktisch davon ausschließen.

Die Auswirkungen dieses Medienangebots manifestieren sich in verfestigten *Gewohnheiten der Mediennutzung*. Obwohl die Menschen in der Regel gewiß gleichermaßen daran interessiert sind, sich in den Umständen ihres gesellschaftlichen Leben zu rechtzufinden, und die dazu erforderlichen Fähigkeiten nicht bestimmten sozialen Gruppen vorbehalten sind, hat doch nur eine Minderheit Kompetenz und Bedürfnisse zu einer Nutzung der Medien öffentlicher Kommunikation ausbilden können, die umfassende staatsbürgerliche Orientierung im ablaufenden gesellschaftlichen Leben und gar eigene aktive politische Betätigung ermöglicht. Der autoritäre Stil der herrschenden Politik und bedrückende Erfahrungen ausweglos erscheinender Abhängigkeiten im wirtschaftlichen und sozialen Leben lassen eine wachsende Zahl von Menschen am Sinn ihrer Anteilnahme am politischen Leben verzweifeln. Bedingt durch seine soziale Lage, durch viele Bedingungen des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens und bewirkt durch Massenmedien, die jahrzehntelang Sensations- und Skandalberichterstattung liefern und das Unterhaltungs- und Entspannungsbedürfnis mit trivialen Angeboten ausbeuten, ist ein großer Teil der Bevölkerung auf die Rolle passiver Betrachter beschränkt; allzu viele haben die Zumutung, nicht als Bürger, sondern als Konsumenten angesprochen und behandelt zu werden, verinnerlicht. Es handelt sich dabei um verfestigte, dem einzelnen gegenüber weitgehend verselbständigte, seine Verhaltensfreiheit stark begrenzende soziale – kommunikative – Verhältnisse, angesichts deren es zynisch ist, von einer freien, ja demokratischen Entscheidung der Menschen über ihre Mediennutzung zu sprechen, die sie nach Belieben ändern könnten.

Wenn Einsatz und Nutzung neuer Kommunikationsmittel und -technologien unter den bisherigen Vorzeichen vor sich gehen, dann ist zu erwarten, daß diese Konstellation sich eher verfestigt als wandelt. Auch wenn man unterstellt, daß für das Medienkapi-

tal der Anreiz wächst, mit orientierungs- und diskurs-tauglichen Angeboten Gewinn zu machen, und daß die Möglichkeiten von Netzen und Diensten neue Aktivitäten bei Bürgern und ihren Initiativen wecken werden, wird doch die Gegentendenz wie bisher stärker sein. Das Profitinteresse wird stärker und phantasievoller als jetzt schon auf primitive Bedürfnisse und Ablenkung vom Alltag spekulieren, und den größeren Teil der Bürger werden Lebenslage, habitualisierte Gewohnheiten und die raffinierten Reize des Medienangebots in einer passiven und eskapistischen Haltung fesseln. Hektische Geschäftigkeit, fesselnde Bilder und grellere Töne werden äußeres Zeichen einer – möglicherweise zunehmenden – politischen und geistigen Immobilität der Gesellschaft sein.

b) Einschränkung der Meinungsvielfalt

Die wachsende soziale und kulturelle Differenzierung in der bürgerlichen Gesellschaft hat die Sicherung der Meinungsvielfalt in den Medien als Grundbedingung einer demokratischen Ordnung immer bedeutsamer werden lassen. Der Fortschritt der Medientechnik hat, indem er Bedingungen eines erleichterten Zugang zu Medien mit sich brachte, auch eine zunehmende Vielfalt der in ihnen vertretenen Standpunkte ermöglicht. Soziale Gruppen, Bewegungen und Individuen haben von dieser Möglichkeit in vielfältiger Weise Gebrauch gemacht, sie sich oft in sozialen und politischen Auseinandersetzungen erkämpft. Die daraus erwachsene – freilich widersprüchliche – Kultur des Meinungsstreits gehört zu den wichtigsten Triebkräften der Demokratie.

Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist durch Mechanismen des Binnenpluralismus wenigstens eine gewisse Meinungsvielfalt zu verzeichnen, die freilich auch oft genug unter Berufung auf Ausgewogenheit und Repräsentativität in bedenklicher Weise begrenzt wird.

Die unbegrenzte marktwirtschaftliche Funktionsweise des Medienwesens aber hat, entgegen den vielen Beschwörungen ihrer Befürworter, geradezu notwendig die Tendenz, die Meinungsvielfalt einzuschränken. Es liegt auf der Hand, daß eine entscheidende Ursache dafür die *Kapitalkonzentration* im Medienbereich ist: die im privaten Rundfunk auf wenige von einer Handvoll Medienmultis beherrschter Sender, die im Pressebereich auf Monopolzeitungen in den Einzeitungskreisen der alten Bundesländer und die noch weitaus stärkere regionale Pressekonzentration in den neuen Bundesländern nach der politisch gewollten Veräußerung der früheren SED-Bezirkszeitungen an wenige Medienkonzerne.

Man muß den Mächtigen der Medienwelt nicht unbedingt Berlusconi Ambitionen unterstellen, um in ihrem Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung eine Bedrohung für die Demokratie zu sehen. Und es sei nur am Rande bemerkt, daß kommerzielle Medienanbieter natürlicherweise Meinungen und Entscheidungen bevorzugen, die Interessen der Kapitalverwertung und weniger z. B. die der abhängig Beschäftigten ausdrücken.

Über den Konkurrenzkampf und die Konzentration gewinnt eine allgemeine Tendenz kommerziell betriebener Medien ihre Kraft: Wer Medienangebote in dem Bestreben macht, eine für die werbende Wirtschaft attraktive, möglichst große Konsumenten-gruppe an sein Blatt oder Programm zu binden, der ist in aller Regel genötigt, sich auf vorherrschende Meinungen und Denkmuster zu orientieren und andere zu verdrängen. Es ist z. B. beileibe kein Zufall, daß kommunikationswissenschaftliche Untersuchungen immer wieder und in verschiedenen Ländern die statistisch signifikante Tendenz der Medien feststellen, die Meinung der Regierung zu bevorzugen und die der Opposition zu vernachlässigen.

Ein vielleicht noch wichtigerer Aspekt der Sache: Die im Gewinnstreben wurzelnde Orientierung auf gängige, wirklich oder scheinbar bewährte Meinungen und Denkweisen drängt neue, ungewohnte, Bewährtes in Frage stellende, vielleicht provozierende Meinungen, die zunächst naturgemäß von Minderheiten vertreten werden, an den Rand oder verwertet sie nur nach ihrer äußerlichen, Auflage oder Einschaltquote fördernden Aktualität. So sind gerade Meinungen und Anregungen an der Artikulation, Verbreitung und sachgerechten öffentlichen Erörterung gehindert, die für eine lebendige Demokratie, für Lernfähigkeit der Gesellschaft, für ihre Einstellung auf neue Probleme unersetzlich sind und am ehesten geeignet wären, die eingefahrene Routine etablierter Institutionen und Organisationen zu durchbrechen. Es ist eine vielfach bestätigte Tatsache, daß Vereinigungen, Gruppen oder Initiativen von Bürgern ihre Chance, mit zumeist nichtkommerziellen Presseorganen oder Rundfunkprogrammen in der Öffentlichkeit wirksam zu werden, wegen der im Medienbereich herrschenden Marktgesetze sehr häufig nicht oder nur kurzfristig oder in sehr engen Bereichen realisieren können. Kennzeichnend dafür ist das rasche und fast restlose Verschwinden der reichen und lebendigen Alternativpresse, die in und kurz nach der Wende in der DDR entstanden war, aus keinem anderen Grund als allein der erdrückenden Übermacht der Großen im ökonomischen Konkurrenzkampf. Gewiß sind im Einzelfall neben den ökonomischen auch andere – gesellschaftliche wie individuelle – Ursachen dafür maßgeblich, daß diese Angebote sich nicht behaupten können. Nur: die Marktgesetze verhindern in der Regel, daß sie überhaupt die Chance haben, sich eine größere Öffentlichkeit zu erobern.

Einschränkung der Meinungsvielfalt hängt schließlich auch mit der durch die Konkurrenz um Werbean-teile bedingten *Verflachung* des Kommunikationsangebots der Medien zusammen. Im größten Teil der privatkommerziellen Medien ist auf Grund der Banalisierung des Angebots und (v. a. in Rundfunkprogrammen) des geringfügigen Anteils aktueller gesellschaftlicher Information schlicht kein Raum für Meinungsvielfalt.

Kann man annehmen, daß sich das mit der Verbreitung neuer Programmformen, elektronischer Netze und Dienste wesentlich ändern wird? Daß die Fülle des Angebots beträchtlich wachsen wird, ist unbestreitbar. Daß im Internet oder in Mailboxen sich Foren eines spontanen, lebendigen und vielgestaltigen

Meinungsstreit eröffnet haben und, vor allem unter jungen Menschen, wachsenden Zuspruch finden, kann Hoffnungen erwecken. Aber alles dies berechtigt nicht zu der Erwartung, daß kommerzielle Verwertung, vom Medienkapital betriebener Verdrängungskampf und Konzentration sowie ihre Folgen vor den neuen Medien haltmachen werden. Vor allem mit der Verfügung über infrastrukturelle Voraussetzungen und über technische wie personelle Schlüsselpositionen für die Sammlung und Aufbereitung und sinnvolle Nutzung von Informationen haben Medienmultis die Möglichkeit, Nervenstränge der öffentlichen Meinungsbildung zu beherrschen, und dies in globalem Maßstab. Und sie werden diese Möglichkeit zu nutzen suchen.

II.

Zur Beurteilung der gegenwärtigen Situation der öffentlichen Kommunikation ist es notwendig, über die Herausforderungen an die Kommunikationsfähigkeit der Gesellschaft, an die Kultur ihrer öffentlichen Kommunikation zu reden, die aus den tiefgreifenden und weltweiten Umbruchprozessen der modernen Gesellschaft erwachsen, aus ihren strukturell angelegten, sich rasch verschärfenden, zunehmend existenzbedrohenden sozialen und ökologischen Widersprüchen, die ihre Überlebenskrise ausmachen.

Wie diese Widersprüche sich im einzelnen auch immer entfalten; wie schnell, wie kompliziert und für die Gesellschaft bedrohlich ihre Entwicklung auch verläuft, als Herausforderungen an die Kultur der öffentlichen Kommunikation haben sie einiges gemeinsam.

- Sie wirken global und zugleich regional, national, lokal differenziert; sie betreffen unmittelbar und einschneidend die Produktionsweise der ganzen Gesellschaft wie die alltägliche Lebensweise jedes einzelnen; sie fordern Entscheidungen für individuelles wie kollektives Handeln in kürzeren Fristen und zugleich auf weitere Sicht als bisher gewohnt. Das verlangt öffentliche Kommunikation, die für alle – und nicht mehr nur für eine Minderheit der Gesellschaftsmitglieder – zugleich komplexere und differenziertere soziale Orientierung ermöglicht und die sich viel stärker als bisher nicht so sehr an äußerlich aktuellen, die Aufmerksamkeit reizenden Erscheinungen als vielmehr an Bedingungen der Problemlösung vorwärtsbewegt.
- Sie lassen sich in der Regel mit herkömmlichen Mitteln nicht lösen, sondern verlangen Vordringen in geistiges und praktisches Neuland. Das verlangt öffentliche Kommunikation, die hilft, das ganze geistige Potential der Gesellschaft, das ganze Spektrum des Wissens und der Erfahrung zu erschließen; dies wiederum bedingt, daß alle Teilbereiche der Gesellschaft gleichberechtigt und in gegenseitiger Achtung an ihr teilnehmen, daß sie in der Tendenz alle Mitglieder der Gesellschaft an aktiver und kreativer Teilnahme interessiert und sie dazu befähigt.
- Sie werden auf zivilisierte Weise nur unter Berücksichtigung der Lebensinteressen und im Zusammenwirken der verschiedensten sozialen Gruppen

und Schichten, der Nationen, Regionen und Kulturen zu bewältigen sein; zugleich enthalten sie aber ein nie dagewesenes Konfliktpotential, die Möglichkeit katastrophaler Ausgänge, barbarischer Kämpfe. Das verlangt öffentliche Kommunikation mit einer Streitkultur, die über Interessengegensätze hinweg und durch scharfe Konflikte hindurch weitsichtige Verständigung ermöglicht, die Gewaltbereitschaft zurückzudrängen vermag.

Wenn man die oben dargestellten gesellschaftlichen Auswirkungen der bisherigen Entwicklung der öffentlichen Kommunikation unter marktwirtschaftlicher Dominanz mit diesen unausweichlich auf die Gesellschaft zukommenden Herausforderungen an die Kommunikationskultur konfrontiert, von deren Bewältigung die weitere zivilisierte menschliche Existenz abhängt, dann kann man nur feststellen: Bei allen im einzelnen vorhandenen Bemühungen um die Weiterentwicklung der demokratischen Kultur öffentlicher Kommunikation wäre eine Orientierung, deren Medien allein nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen sich entwickeln zu lassen und damit das gesellschaftliche Interesse demokratischer Information und Verständigung privatem Profitinteresse zu unterwerfen, nicht zukunftsfähig.

Angesichts der Größe der zu bewältigenden Probleme wäre es auch verfehlt, diese Orientierung lediglich etwas sozial abzufedern oder mit einigen begleitenden politischen Maßnahmen oder Korrekturen zu versehen.

III. Schlußfolgerungen

Die Grundorientierung, mit der die Enquete-Kommission arbeitet, sich an Parlament, Regierung und Öffentlichkeit wendet, kann nur lauten:

Es ist höchste Zeit, umzusteuern und mit politischen Mitteln, das heißt also durch Regulierung, den Erfordernissen demokratischer öffentlicher Kommunikation als gesellschaftlichem Lebensinteresse Vorrang zu erkämpfen gegenüber dem privaten Interesse, auf diesem Felde Profit zu machen.

Nur auf dieser Grundlage können die demokratischen und kreativen Potenzen der Medien gegenüber den negativen Tendenzen ihres kapitalistischen Betriebs gestärkt werden. Nur so läßt sich der Raum dafür schaffen und sichern, können Bereitschaft und Fähigkeit dafür entstehen, daß die neuen Kommunikationstechniken für die Entwicklung einer tatsächlich zukunftsfähigen öffentlichen Kommunikation genutzt werden, die Möglichkeiten für die Bewältigung der von der Überlebenskrise der menschlichen Gesellschaft ausgehenden und unausweichlichen Herausforderungen eröffnet.

Dies wiederum ist nur möglich bei einer durchgreifenden Demokratisierung der Medien und einer sozial gerechten, auf den Abbau der o. g. sozialen Polarisierung im nationalen wie internationalen Maßstab gerichteten Gestaltung der Möglichkeiten ihrer Nutzung.

Die Kommission muß Vorschläge dafür entwickeln, welche Mittel, Regulierungsinstrumente, Strukturen

für eine solche politische Gestaltung unter Einbeziehung einer breitestmöglichen Öffentlichkeit geeignet sein könnten.

Bundesregierung und Bundestag müssen unverzüglich einen breiten gesellschaftlichen Prozeß demokratischer Verständigung über Gestaltung und Entwicklung der Medien öffentlicher Kommunikation sowie die dafür erforderliche (sinnvolle) Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken in Gang setzen, der nicht, wie die bisher vorgesehenen Maßnahmen, lediglich der Legitimationsbeschaffung dient.

Schritte in dieser Richtung

Zur Förderung demokratischer Medienstrukturen

- Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Träger der Grundversorgung der Bürger sind auch bei allen künftigen Veränderungen der elektronischen Medien zu sichern. Zur Erfüllung seines Grundversorgungsauftrags gehört seine Beteiligung an neuen Programmformen und Diensten, u. a. die Einspeisung von für die herkömmliche Verbreitung bereits erarbeiteten Materialien in elektronische Netze. Eine seinem Programmauftrag angemessene Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dauerhaft zu gewährleisten. Es sind Finanzierungsmodelle zu entwickeln, die es gestatten, seine Abhängigkeit von Werbung zu überwinden, ohne seine materielle Basis zu schmälern und auch ohne daß hierfür Gebührenerhöhung erforderlich wäre. Voraussetzung für Förderung und Sicherung ist seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, daß er zur Stärkung seiner Position nicht den Weg weiterer Anpassung an kommerzielle Medienpraktiken und Organisationsformen verfolgt, sondern konsequent neue Wege der Erfüllung seines Programmauftrags sucht, die der Weiterentwicklung demokratischer Kommunikationskultur dienlich sind und die Masse seiner Hörer und Zuschauer ansprechen.
- Die Forderung nach informationeller Grundversorgung der Bürger ist auf den Bereich der neuen Medien zu erweitern und durch die Schaffung eines öffentlich-rechtlicher Sektors in ihm zu sichern.
- Anstelle der im jüngsten Rundfunkstaatsvertrag festgelegten untauglichen ist eine tatsächlich für die Stärkung publizistischer Vielfalt wirksame Konzentrationskontrolle privatkommerzieller Medienveranstalter zu erarbeiten und einzuführen. Sie muß sich auszeichnen durch eine niedrigere und nicht zu umgehende Eingriffsgrenze, durch eindeutigere und justitiable Kriterien für Marktanteil und Beteiligungen auf benachbarten Märkten (Rechtmarkt, cross-ownership u. ä.) sowie durch effektive Sanktionen, die vor allem ein Freiwerden von Kapazitäten für unabhängige, v. a. auch nichtkommerzielle Veranstalter bewirken. Diskussionsgrundlage könnten die von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterbreiteten Vorstellungen sein.
- Um die Folgen von Pressemonopolen zu mindern, sind in lokalen und regionalen Monopolzeitungen Regelungen für Binnenpluralismus und „Fenster“ für alternative, v. a. nichtkommerzielle Publikationen (kostenlos zu verbreitende Beilagen o. ä.) einzuführen.
- Nichtkommerzielle Medienprojekte (in den herkömmlichen wie bei neuen Medien) sind umfassend zu fördern. Das könnte in Form eines – möglicherweise von einer Stiftung getragenen – Fonds für Medienförderung geschehen, der aus Beiträgen privatkommerzieller Medienunternehmen zu finanzieren wäre. Es ist auf die Schaffung gesetzlicher Grundlagen dafür zu drängen, daß, wer auf dem Felde der öffentlichen Kommunikation private Gewinne erwirtschaften will, nach Maßgabe seiner Einkünfte zur materiellen Sicherstellung nichtkommerzieller Medienprojekte beitragen muß.

Zur Stärkung und Weiterentwicklung demokratischer Mitbestimmung im Medienbereich

- Die Kompetenzen der Aufsichtsgremien innerhalb des dualen Rundfunksystems für medienpolitische Diskussion und Empfehlungen sind zu stärken (einschließend Rückgängigmachung bereits geschehenen Abbaus – siehe Sachsen!), ihre pluralistische Zusammensetzung ist zu verbessern.
- Die gesellschaftliche Aufsicht über neue elektronische Netze und Dienste ist im Zusammenwirken mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Landesmedienanstalten institutionell zu sichern. Dabei sind internationale Erfahrungen (z. B. FCC – USA) zu berücksichtigen.
- In Gremien der freiwilligen Selbstkontrolle ist für den gesamten Bereich der elektronischen Medien eine pluralistische Zusammensetzung (Medienunternehmer, unmittelbare Produzenten und ihre Gewerkschaften, Nutzervereinigungen, Eltern, Pädagogen, Vertreter von Jugendverbänden etc.) durchzusetzen.
- In allen Medien ist die Autonomie der Redaktionen zu stärken und die Mitbestimmung der Medienschaffenden und ihrer Gewerkschaften einzuführen sowie durch Redaktionsstatute institutionell zu sichern. Für die neuen Medien sind angemessene Formen der Mitbestimmung zu entwickeln. Soweit dem der Tendenzschutz entgegensteht, sollte er aufgehoben werden.
- Organisierte Interessenvertretungen der Mediennutzer sind allseitig zu fördern und sollten Teilhaberechte an Aufsichtsverfahren erhalten.

Zur Sicherung eines chancengleichen Zugangs von Nutzern bzw. Anbietern zu Netzen und Diensten

- Der Zugang zu den neuen Medien ist für jeden zu erschwinglichen Kosten zu ermöglichen durch generell verbilligte Telekommunikationstarife für den Zugang zu Online-Diensten (besonders Internet); durch sozialabhängige selektive Kosten erleichterung des Zugangs (z. B. durch sozialabhängige Telekommunikationstarife, steuerliche Er-

leichterung für Telekommunikationskosten sowie des Kaufs von entsprechender Hard- und Software); durch die Schaffung bzw. Erhaltung eines umfangreichen kostenlosen Sektors innerhalb der neuen Dienste, welcher der informationellen Grundversorgung dient; durch finanzielle Förderung einer umfangreichen öffentlichen Informationsstruktur für jedermann in Schulen, Bibliotheken, gemeinnützigen Vereinen, Arbeitsloseninitiativen usw.; durch kostenlose „Fenster“ in kommerziellen/kostenpflichtigen Diensten.

- Senkung der finanziellen Zugangsschwelle für Anbieter in Online-Diensten; Schaffung von Rahmenbedingungen für einen offenen Wettbewerb (u. a. Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen) als Faktor der Kostensenkung für die Nutzer.
- Förderung eines nichtkommerziellen Sektors innerhalb der neuen Dienste durch für sie nutzbare öffentliche Server; Verpflichtung kommerzieller Anbieter zu einer angemessenen Berücksichtigung nichtkommerzieller Dienste in ihrem Angebot.
- Förderung kreativer Zusammenschlüsse (Werkstätten) zur Beratung und Auftragsproduktion (homepages usw.) für nichtkommerzielle/öffentliche Anbieter.

Zur Stärkung der gesellschaftlichen Einflußnahme auf das Medienangebot

- Die Kategorie der Grundversorgung sollte konkreter für die Einflußnahme auf das Angebot des öffentlich-rechtlichen Mediensektors genutzt werden. Über grundlegende Anforderungen an ihre Ausgestaltung sollten die Leitungen öffentlich-rechtlicher Medien gemeinsam mit den Gremien und Organisationen demokratischer Mitbestim-

mung im Medienbereich in regelmäßigen größeren Abständen beraten und Empfehlungen für die Thematisierung dringender gesellschaftlicher Probleme sowie für die Rolle der Medien in der demokratischen Öffentlichkeit erarbeiten.

- Da für die Effektivität einer solchen Tätigkeit Analysen der Aktivität der Medien sehr wichtig sind, sollte ein aus öffentlichen Mitteln gefördertes Zentrum für Medienanalyse („Stiftung Medientest“ o. ä.) geschaffen werden.
- Es sollten – unter Einbeziehung der o. g. Gremien demokratischer Mitbestimmung – Pilotprojekte zur Entwicklung neuer Strukturen und Prozeduren demokratischer Medienkommunikation zu aktuellen gesellschaftlichen Problemen durchgeführt werden, die eine breite Öffentlichkeit einbeziehen und herkömmliche wie neue technische Kommunikationsmittel nutzen.
- Bessere Möglichkeiten für die demokratische Öffentlichkeit, speziell für die Medien, sind dadurch zu schaffen, daß legislativen, administrativen und judikativen Institutionen und Behörden aller Ebenen sowie öffentlich-rechtlich verfaßten Einrichtungen über die z. B. in Pressegesetzen festgelegte *Auskunftspflicht* hinaus eine initiativ zu handhabende *Informationspflicht* in dem Sinne auferlegt wird, daß sie alle für die demokratische Meinungs- und Willensbildung erforderlichen Informationen über ihre Tätigkeit kontinuierlich in öffentlich-rechtliche Dienste einspeisen und den Aufbau entsprechender Datenbanken unterstützen. Die Rechtswirksamkeit von Gesetzen, Verordnungen, Durchführungsbestimmungen etc. sollte von ihrer Veröffentlichung nicht nur in einem Amtsblatt, sondern in einem allgemein zugänglichen Informationsnetz abhängig gemacht werden.

