



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Wolf-Dieter Ring

**Möglichkeiten und Grenzen
nationalstaatlicher Deregulierung
von Rundfunkveranstaltern**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 152

Köln, im August 2001

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

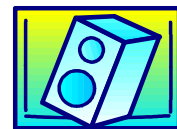
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 152: 3-934156-42-8

Schutzgebühr 6,-- DM / 3,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunkoekonomie.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunkinstitut@cs.com
oder an die unten genannte Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Wolf-Dieter Ring

**Möglichkeiten und Grenzen nationalstaatlicher Deregulierung
von Rundfunkveranstaltern***

1. Problemstellung.....	1
2. Fakten zur Entwicklung der elektronischen Medienplattformen	1
3. Regulierung als Freiheitsgewährleistung und Freiheitsbeschränkung	4
4. Neue Aufgaben und Instrumente der Medienaufsicht.....	6
5. (De-)Regulierung des Internets als Herausforderung für das Rundfunkrecht.....	8
6. Zusammenfassung	10

* Das vorliegende Referat hat der Verfasser, Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, München, auf der Veranstaltung „Deregulierung des Rundfunks im Zuge technischer Konvergenz?“ vorgetragen, die am 11. Mai 2001 vom Institut für Rundfunkrecht und vom Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln veranstaltet wurde. Alle auf dieser Veranstaltung vorgetragenen Referate werden in Kürze, zusammen mit dem Vorwort, dem Schlusswort und den Diskussionsbeiträgen, in Band 9 der Reihe „Schriften zur Rundfunkökonomie“, Vistas Verlag Berlin, veröffentlicht.

Wolf-Dieter Ring

Möglichkeiten und Grenzen nationalstaatlicher Deregulierung von Rundfunkveranstaltern

1. Problemstellung

Die Einführung der digitalen Technik markiert den Beginn eines tiefgreifenden Wandels in der Medienwirtschaft. Mit dem Zusammenwachsen der Bereiche Medien, Telekommunikation und Computerwirtschaft entwickeln sich neue Übertragungsplattformen für Massen- und Individualkommunikation. Die Digitalisierung und Konvergenz der Technik bewirkt eine Diversifizierung und Kompatibilität der Medieninhalte und ermöglicht den Medienunternehmen, neue Wertschöpfungsketten zu bilden und ihre digitalisierten Inhalte über die verschiedenen Plattformen zu vermarkten. Als Resultat dieser Entwicklung, die auch mit dem Zauberwort „Konvergenz“ umschrieben wird, sind zahlreiche branchenübergreifende Firmenzusammenschlüsse zu beobachten. Andererseits treten neue branchenfremde Anbieter in den Medienmarkt ein, so dass im Zuge der weiteren Entwicklung mit einer Vielzahl von „Multichannel“-Angeboten gerechnet wird. „Streaming Media“ und „Mobile Media“ sind u. a. die Schlagworte dieser neuen Medien-Ära.

Die Auswirkungen der Digitalisierung und der technischen Konvergenz auf die Medienregulierung sind in den vergangenen Jahren in zahlreichen Veranstaltungen, Kongressen und Foren ohne abschließendes Ergebnis diskutiert worden. Die Diskussion hat insbesondere jene motiviert, die Regulierung immer schon für entbehrlich hielten und als logische Folge der technischen Konvergenz eine völlige Deregulierung des Medienbereichs fordern. Andere sehen als Folge der technischen Konvergenz die Notwendigkeit einer Konvergenz der Ordnungspolitik. So wurde bereits von verschiedenen Stellen angeregt, die Ordnungskompetenz im Medienbereich von den Bundesländern stärker auf die nationale oder gar auf die europäische Ebene zu verlagern. Inzwischen hat sich die anfängliche Dramatik etwas gelegt, zumal die technischen Möglichkeiten auch von der Markt-Realität eingeholt wurden.

2. Fakten zur Entwicklung der elektronischen Medienplattformen

Bevor ich mich den Konsequenzen der technischen Konvergenz auf die Regulierung widme, einige Daten und Fakten zu der Entwicklung der elektronischen Medienplattformen:

Allen Krisensymptomen der New Economy zum Trotz wächst das Internet nach einer neuen Studie des Forsa-Instituts im Auftrag von Seven One Interactive (ProSiebenSat.1 Media) immer schneller. Im ersten Quartal 2001 verzeichnete



das Internet mit 3,4 Mio. neuen Nutzern den größten Zuwachs in seiner Geschichte. Insgesamt sind nunmehr rund 23 Mio. Bundesbürger online. Dies entspricht 36 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren. Weitere 4 Mio. Deutsche wollen der Studie zufolge in den kommenden sechs Monaten „ganz sicher“ das Internet nutzen. Bei einem Fortgang dieser Entwicklung dürfte klar sein, dass Ende dieses Jahrzehnts nahezu jeder Bundesbürger über einen Internet-Zugang verfügen wird. Auch die Häufigkeit der Internet-Besuche steigt stetig. Für 13 Prozent der Bevölkerung (8,4 Mio.) gehört die tägliche Nutzung des WorldWideWeb bereits zum Alltag.¹

Die Nutzungs-Intensität dürfte mit wachsender Bandbreite der Übertragungsplattformen weiter ansteigen. Die Markteinführung von DSL (Digital Subscriber Line) ist seitens der Telekom (T-DSL) bereits erfolgt und die Nachfrage entwickelt sich positiv. 400.000 Teilnehmer sind bereits an T-DSL angeschlossen – 450.000 potenzielle Nutzer stehen auf der Warteliste. Zahlreiche Anbieter mit DSL-Angeboten, wie zum Beispiel Arcor und Streamgate/Yahoo, positionieren sich deshalb derzeit in Konkurrenz zur Telekom.

Die eigentliche Schlüsseltechnologie für den schnellen Internet-Zugang ist jedoch das Breitbandkabel. Rund 50 Prozent der Bevölkerung verfügen bereits heute über einen Kabelanschluss. Die Erfolgsaussichten sind für Full-Service-Kabelnetze im Hinblick auf das Angebot neuer Multimedia-Dienste jedoch alles andere als ein Selbstläufer. Bisher ist ein konsistentes Markt-Modell ebenso wenig in Sicht wie eine konzertierte Strategie der beteiligten Akteure. Nach Auffassung der Prognos AG hat für Breitbanddienste (insbesondere beim High-Speed-Internet) die DSL-Technik wegen ihres zeitlichen Vorsprungs deutliche Vorteile im Verhältnis zum Breitbandkabel. Um die Wettbewerbschancen des Kabels zu sichern, wird es notwendig sein, die bisher bei 446 MHz ausgebauten BK-Netze zügig bis 862 MHz zu erweitern. Nach einem vollständigen Ausbau der Kabelnetze stünden grundsätzlich 93 Kanäle im Bereich zwischen 111 MHz und 882 MHz zur Verfügung. Wenn jeder Kanal für neun digitale Programm-Äquivalente genutzt werden würde, wäre die Verbreitung von insgesamt 837 digitalen Fernsehsignalen möglich. In den nicht genutzten, sogenannten „Leer-Bits“ könnten zudem eine Vielzahl von Hörfunkangeboten übertragen werden. Mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Kabelanschlusses und des Kabelangebots müssen die Kapazitäten jedoch zwischen Rundfunk und Mediendiensten einerseits sowie Telefonie und Fast-Internet andererseits aufgeteilt werden. Am Beispiel des digitalen Kabelausbaus wird daher bereits deutlich, dass es auch im Zeitalter der Digitalisierung einer Regulierung des Zugangs zu den Breitbandkabelnetzen bedarf; dazu gehören vor allem auch chancengleiche Bedingungen für die Nutzung.

Eine weitere Dimension im Wettbewerb der technischen Plattformen bzw. beim „Kampf“ um den Nutzer-Zugang ist mit der Markteinführung der dritten Mobilfunkgeneration (UMTS) zu rechnen, die ab 2003 erwartet wird. Die künftigen Ge-

¹ Vgl. SevenOne Interactive, „Quartalsreport“, Repräsentativbefragung von Internet-Nutzern in Deutschland, April 2001.



schäftsmodelle von UMTS sind noch unbekannt. Vor diesem Hintergrund ist wenig überraschend, dass die Forscher von Durlacher Research, London, die den Markt für mobile Kommunikation in Europa untersucht haben, die Zeitvorgaben für die Einführung von UMTS skeptisch beurteilen. Demnach werden Europäer noch etwa fünf Jahre warten müssen, bis sie mobil Musik- oder Video-Streaming nutzen können. Die Bandbreitenprobleme von UMTS sollen erst mit dem Einsatz von „neuen“ Technologien Ende dieses Jahrzehnts gelöst werden. Interessanterweise erachtet Durlacher Research „Digital Audio Broadcasting“ (DAB) als wertvolle Ergänzung zu UMTS.²

Als Ergebnis dieses „kleinen“ Wettbewerbsvergleichs ist festzustellen:

- Bedingt durch den Auf- und Ausbau verschiedener digitaler Übertragungswege wird es in Zukunft in Bezug auf die Verbreitung von Internet, Mediendiensten sowie in begrenztem Maße auch von Rundfunkangeboten einen Wettbewerb zwischen den Betreibern der verschiedenen Übertragungssysteme geben.
- Die Vielfalt verschiedener Netzplattformen ermöglicht zum einen die komplementäre Verbreitung eines Programmangebots wie zum anderen auch die Möglichkeit einer Vielzahl neuer Programmangebote und Mediendienste (Multi-Channel).
- Trotz der Vielfalt der Übertragungs-Plattformen für verschiedene Breitbanddienste und des zunehmenden Wettbewerbs der Netz-Plattformen ist nicht jeder Übertragungsweg für die unterschiedlichen Programme und Dienste in gleichem Maße geeignet.
- Wegen des schnelleren Ausbaus der DSL-Technik dürfte diese Technik insbesondere für den schnellen Zugang zum Internet einen Zeit-Vorteil gegenüber dem Breitbandkabel haben. Über die von der heute marktüblichen DSL-Technik bereitgestellte Bandbreite ist derzeit jedoch bestenfalls die Übertragung eines Fernsehprogramms möglich.
- Die Möglichkeit von UMTS zur Übertragung von Breitbanddiensten ist derzeit begrenzt. Der Empfang von Musik- oder Video-Streaming wird erst mit dem Einsatz neuer Mobilfunk-Technologien technisch und wirtschaftlich (Kosten) attraktiver; dabei bleibt die Tatsache bestehen, dass das UMTS-Netz wegen seiner Struktur nicht primär als Verbreitungsweg für Rundfunk in Betracht kommt. Derzeit gehen die UMTS-Netz-Betreiber z. B. davon aus, dass der Nutzer für das Herunterladen eines Musikstücks rund 1,- DM Gebühr pro Minute zu zahlen haben wird.
- Klar ist, dass die Übertragungstechniken Kabel und Satellit sowie mit Abstrichen die Terrestrik die dominierende Netz-Plattform für die Übertragung von Rundfunkprogrammen in Zukunft darstellen werden. Keine andere Multimedia-Plattform ist derzeit sowie auch in absehbarer Zukunft in der Lage, in vergleichbarer Qualität und vor allem vergleichsweise kostengünstig sowie zeitlich parallel ein Massenpublikum von mehreren Millionen Rezipienten zu erreichen.

² Vgl. Durlacher Research Ltd., „UMTS-Report“, März 2001.



Nach Auffassung der Unternehmensberatungsgesellschaft Booz Allen & Hamilton wird das Fernsehen die dominierende Plattform für unterhaltungsorientierte Videoinhalte bleiben. PC-gestützte Services werden sich danach für Breitband-Angebote kaum durchsetzen können. Auch die Zukunft des schnellen Internet-Zugangs mit Breitband-Inhalten, wie etwa Video on Demand, wird dem Kabel mit seiner hohen technischen Kapazität gehören. Booz Allen & Hamilton geht davon aus, dass bereits im Jahre 2003 ca. 5,5 Mio. Breitband-Internet-Anschlüsse in Deutschland vorhanden sind.³

Wie die technische Entwicklung zeigt, sind heute über das Telefonnetz auch massenkommunikative Nutzungen möglich, andererseits werden aber auch die Breitbandkabelnetze nach dem Ausbau eine Rückkanalfähigkeit erlangt haben, so dass auch in diesen Netzen Individualkommunikation problemlos möglich sein wird. Klar ist aber auch, dass beide Netze ihren Nutzungs-Schwerpunkt weiterhin in ihrem angestammten Bereich behalten, da ihre Grundstruktur auf die ursprüngliche Nutzungsform ausgerichtet ist. Gleichwohl wird der Prozess des Zusammenwachsens hier die Grenzen immer mehr verschwimmen lassen.

3. Regulierung als Freiheitsgewährleistung und Freiheitsbeschränkung

Dieser Umstand ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich die Regelungsbedürftigkeit und dementsprechend auch das derzeit vorhandene Niveau an Regulierung im Bereich des Rundfunks gerade aus den Einflussmöglichkeiten des Rundfunks auf den Nutzer und seine Bedeutung für die Meinungsbildung des Rezipienten ergibt und rechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Rundfunkrecht betont, dass die Aktualität, die Breitenwirkung und die Suggestivkraft, welche vom Rundfunk und insbesondere vom Fernsehen ausgehen, diesem Medium eine solche Meinungsbildungsrelevanz und dementsprechend einen so großen Einfluss auf entscheidende Prozesse des demokratischen Zusammenlebens verleiht, dass das Rundfunkwesen sich nicht selbst überlassen bleiben kann, sondern eine positive gesetzliche Ordnung geschaffen werden muss.⁴ Entscheidende Bedeutung kommt hierbei der Zielsetzung zu, Meinungsvielfalt in den Medien zu gewährleisten.

Der o. g. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend, existieren im Rundfunkrecht zahlreiche Regelungen vor allem zu drei Fragenkomplexen, nämlich

1. wie lässt sich eine hinreichende Meinungsvielfalt im Bereich des Rundfunks sichern,⁵

³ Vgl. Bird, C. Adam: „Die Breitband-Revolution – Herausforderung für TV-Anbieter“, Vortrag Zukunftsforum Medien, 27./28. März 2001.

⁴ BVerfGE 90, 60 (87); vgl. BVerfGE 12, 205 (259 ff.); 31, 314 (326 ff.); 57, 295 (319 ff.); 73, 118 (152 ff.); 74, 297 (323 ff.); 83, 238 (295 ff.); 87, 181 (197 ff.).

⁵ Für bundesweit verbreitetes Fernsehen gelten §§ 25 – 34 RStV, für lokales und regionales Fernsehen sowie für Hörfunk finden die jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen Anwendung.



2. welche Inhalte dürfen übertragen werden, also Beachtung der Programmgrundsätze und Jugendschutz,⁶
3. welche Art der Werbung ist zulässig.⁷

Zunächst ist festzuhalten, dass Regulierung keineswegs notwendigerweise und von vornherein als schlecht oder negativ zu bewerten ist. Vielmehr kann jede Regulierung nur zutreffend beurteilt werden, wenn man den verfolgten Regelungszweck in die Bewertung mit einbezieht. Im Bereich des Rundfunkrechtes verfolgen die Regelungen zumeist eine oder mehrere der o. g. drei Zielsetzungen und haben dementsprechend eine bestimmte Gefährdungslage für unterschiedliche Rechtsgüter im Blick.

Rechtstechnisch wird dies wie folgt verwirklicht: Um nun diese Rechtsgüter zu erhalten bzw. die mit diesen Rechtsgütern verbundenen Freiräume, werden bestimmte Regeln angeordnet, die häufig Beschränkungen anderer Rechtsgüter mit sich bringen, wobei der Gesetzgeber stets eine Abwägung zu treffen hat, ob der mit der Regelung verfolgte Schutzzweck die mit der Regelung verbundenen Einschränkungen anderer Freiheiten rechtfertigt. Eine notwendige und sinnvolle Regulierung wird daher die Freiheiten der Bürger insgesamt nicht beschränken, sondern schützen, wenn nicht gar erweitern.

Andererseits folgt aus der mit der Regulierung verbundenen Einschränkung von Freiräumen der Bürger und Unternehmer, dass die Regulierung einer Rechtfertigung bedarf, die sich auf die konkret vorgefundenen Verhältnisse beziehen und auf diese angemessen abgestimmt sein muss. Verändern sich nun aber die Verhältnisse, die der vom Gesetzgeber getroffenen Abwägung zugrunde lagen, muss auch die gefundene Regulierung einer Überprüfung unterzogen werden; bei einer sachgerechten Regulierung handelt es sich um ein dynamisches System, das den gleichen Veränderungen unterworfen ist, denen auch die zugrunde liegenden und zu regelnden Verhältnisse unterliegen. Genau in dieser Situation bewegen wir uns im Medienrecht; dies ist auch der Grund, warum nunmehr bereits die Regeln für den 6. Rundfunkänderungsstaatsvertrag diskutiert werden und warum das Recht notwendigerweise flexibel gestaltet werden muss, z. B. durch Satzungsbefugnisse für die Landesmedienanstalten.

Ein instruktives Beispiel für diese Zusammenhänge bilden die Regelungen der §§ 52 und 53 des Rundfunkstaatsvertrages, die mit dem Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag⁸ in der heute geltenden Form in dieses Regelungswerk aufgenommen wurden. § 53 ist überschrieben mit dem Begriff der „Zugangsfreiheit“. Betrachtet man aber die einzelnen Bestimmungen, so ist festzustellen, dass in dieser Vorschrift in erster Linie von Verpflichtungen, also letztlich Beschränkungen, die Rede ist, die im Großen und Ganzen die Anbieter von Dienstleistungen betreffen, die für die Verbreitung von digitalem Fernsehen benötigt werden. Es

⁶ §§ 3 f. RStV.

⁷ §§ 7, 44 f., 45 b RStV (Werbung); § 8 RStV (Sponsoring); §§ 7, 44, 45 a RStV (Teleshopping)

⁸ In Kraft seit dem 01.04.2001, BayGVBI S. 116.



würde aber eine sehr verkürzte Darstellung der Verhältnisse bedeuten, wenn der Regelungsinhalt des § 53 RStV nur unter dem Blickwinkel der Einschränkung der Freiheiten der Dienstleistungsanbieter bewertet würde, und der mit der Norm verfolgte Zweck, für die Inhalteanbieter im Bereich des digitalen Fernsehens einen chancengleichen, angemessenen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Rezipienten zu gewährleisten, außer Acht bliebe. Bei dieser Vorschrift wird das ambivalente Verhältnis zwischen Freiheitsgewährleistung auf der einen und der Beschränkung von Freiheiten auf der anderen Seite besonders deutlich. Die vom Gesetzgeber verfolgte Zielrichtung wird von dem die Überschrift des § 53 RStV bildenden Begriff der „Zugangsfreiheit“ zutreffend wiedergegeben; gleichwohl wird die mit dieser Vorschrift verbundene Regulierung von einem erheblichen Teil der Betroffenen als Einschränkung verstanden und empfunden werden. Jedenfalls in der jetzigen Situation und den derzeit gegebenen Marktbedingungen ist eine derartige Vorschrift aber notwendig. Sollten sich aber die diese Regelung rechtfertigenden Umstände nachhaltig ändern, wird diese Form der Regulierung ebenfalls einer Änderung zu unterwerfen sein.

4. Neue Aufgaben und Instrumente der Medienaufsicht

Gerade mit Blick auf diese sich verändernden Problemlagen wird die Aufgabenstellung der Medienaufsicht verstärkt auf andere Schwerpunkte und Instrumentarien setzen müssen als den klassischen Verwaltungsakt. Hier wird die Aufsicht vor allem auch moderierend, motivierend und beratend tätig sein und gegebenenfalls auf Vereinbarungen und Zusagen der beteiligten Unternehmen bauen müssen. Der öffentlich-rechtliche Vertrag⁹ ersetzt den Verwaltungsakt. Diese Form der Aufsicht praktiziert z. B. die seit einigen Monaten errichtete „Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang“ der Landesmedienanstalten.

Die Regulierung ist dementsprechend einer ständigen Überprüfung und möglicherweise auch einem ständigen Wandel unterworfen. Das kann und muss in bestimmten Bereichen zum Abbau von Regulierung führen – zur Deregulierung, oder im Hinblick auf die Regulierungsziele veränderte, ja erweiterte Regulierungen notwendig machen.

Ein Beispiel für eine sich aus der technischen Weiterentwicklung der Verbreitungsmöglichkeiten ergebende Deregulierung stellt sicherlich der § 52 RStV in seiner heutigen Form dar. In Zeiten großer Knappheit der Übertragungskapazitäten, insbesondere in den Breitbandkabelanlagen, war es notwendig, die Frage, welche Inhalte in den Kabelanlagen verbreitet werden können, einer zum Teil sehr eingehenden Regulierung zu unterwerfen. Zu diesem Zweck wurden den in den Kabelanlagen vorhandenen Übertragungskapazitäten bestimmte zu übertragende Inhalte zugewiesen, so dass die Freiräume der Kabelanlagenbetreiber weitgehend

⁹ Die Grundlage für den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge bildet z. B. für die Bayerische Landeszentrale für neue Medien Art. 30 Satz 3 BayMG.

eingeschränkt, ja sogar auf Null reduziert waren.¹⁰ Die Grundlage und Rechtfertigung dieser Regelung war, wie eben erwähnt, die besondere Knappheit der Übertragungskapazitäten. In dem Maße, in welchem sich diese Knappheit der Übertragungskapazitäten durch den technischen Fortschritt wie auch den Ausbau der Kabelnetze entschärfte, konnte auch die Regelungsdichte der gesetzlichen Vorgaben zurückgenommen werden, so dass den Kabelanlagenbetreibern auch ein erhebliches Stück ihrer Entscheidungsfreiheit zurückgegeben werden konnte.¹¹ Auch hier zeigt sich, dass die Notwendigkeit einer bestimmten Regulierung nur im Zusammenhang mit der dieser Regulierung zugrunde liegenden Gefährdungslage für bestimmte Rechtsgüter zutreffend zu beurteilen ist.

Es kann daher festgestellt werden, dass eine Deregulierung als Folge der technischen Konvergenz in der Zukunft nur dann zu rechtfertigen ist, wenn diese technische Entwicklung die Gründe, die seinerzeit die Grundlage und Rechtfertigung für bestimmte Regulierungen bildeten, als überholt erscheinen lässt und die damit verbundenen Gefährdungslagen für bestimmte Rechtsgüter beseitigt. Dementsprechend kann aus dem Erfordernis der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Vielfalt bei der Programmverbreitung heute wohl kaum mehr gerechtfertigt werden, dass die Landesmedienanstalten auch noch die Einzelbelegung von Kabelkapazitäten bis zum „93.“ digitalen Kanal vornehmen, oder gar die 837 Fernsehsignale festlegen, die bei Ausbau der Netze verfügbar werden.

Die Aufsicht muss sich auf die Beachtung der programmlichen Grundvielfalt beschränken; der Gesetzgeber hat dies durch Vorgaben für den Netzbetreiber und eine Art Missbrauchsaufsicht durch die Landesmedienanstalten geregelt. Funktioniert dieser Mechanismus nicht und stellt sich heraus, dass zum Beispiel die neuen Netzbetreiber die Grundspielregeln nicht ausreichend einhalten, muss es ein „Roll-Back“ der Regulierung geben, wobei sich aus dem Umstand, dass sich künftig unter Umständen Netz und Nutzung, also die Übertragungskapazitäten wie auch die zu übertragenden Inhalte, in einer Hand befinden werden,¹² völlig neue Fragestellungen ergeben könnten. Ein Lösungsansatz für dieses Problem könnte z. B. in einer besonders hohen Transparenz der Bedingungen liegen.¹³

¹⁰ § 52 RStV erhielt seine derzeitige Form durch den 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in Kraft seit dem 01.04.2001, BayGVBl S. 116. Zuvor lautete § 52 Abs. 2 RStV bzw. § 35 Abs. 2 RStV wie folgt: „Einzelheiten, insbesondere die Rangfolge bei der Belegung der Kabelkanäle, regelt das Landesrecht.“ Zu den landesgesetzlichen Regelungen („Vorrang- bzw. Auswahlmodell“) siehe aus der umfangreichen Literatur D. Dörr, ZUM 1997, 337 ff.; W. Hess, AfP 1996, 233 ff.; K.-H. Ladeur DÖV 1997, 983 ff.

¹¹ Vgl. A. Hesse, ZUM 2000, 183 (187); H. Gersdorf, Chancengleicher Zugang zum digitalen Fernsehen, 1998, S. 77.

¹² So ist z. B. die Liberty Media Corporation, die mit der Deutschen Telekom AG einen Eckpunkte-Vertrag über den Erwerb von sechs von neun Kabel-TV-Regionen abgeschlossen hat, beteiligt an AOL Time Warner, an Rupert Murdochs News Corporation, am Einkaufskanal QVC und am Dokumentationskanal Discovery Channel.

¹³ Ansätze finden sich in § 52 Abs. 4 Satz 4 und Satz 6 RStV.



5. (De-)Regulierung des Internet als Herausforderung für das Rundfunkrecht

Die größte Herausforderung für das Rundfunkrecht wird aber sicherlich die künftige Entwicklung des Internets darstellen, da dieses Medium neben klassischen Formen der Individualkommunikation auch zahlreiche Möglichkeiten bietet, Massenkommunikation zu betreiben. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang nur auf das sattsam bekannte Beispiel der ersten Staffel von Big Brother und der damit verbundenen Diskussion, bei der einen entscheidenden Gesichtspunkt bildete, dass nicht nur alle Inhalte der Fernsehsendungen im Internet auch zugänglich, sondern obendrein über das Internet tatsächlich eine nahezu rund um die Uhr laufende Beobachtung der Insassen möglich war. Dabei ist nicht zu verkennen, dass sich der Rundfunk nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur durch seine Aktualität, die im Internet sicherlich in gleicher Weise gegeben ist, sondern auch durch die ihm zukommende Breitenwirkung wie auch die Suggestivkraft der Darbietung auszeichnet, und dass sowohl die quantitative Nutzung des Internets wie auch die Qualität der übertragenen Bilder, insbesondere der Bewegtbilder, jedenfalls derzeit nicht mit den aus dem Fernsehen gewohnten Verhältnissen vergleichbar sind; hinsichtlich des Internets ist aber heute bereits absehbar, dass die technische Qualität der Darbietungen in nicht allzu ferner Zukunft an die Fernsehqualität heranreichen wird, und andererseits die Quantität der Nutzung auch ein Maß erreichen kann, das hinsichtlich der Meinungsbildung eine dem Rundfunkrecht vergleichbare Relevanz aufweist; dies würde letztlich eine inhaltliche Regulierung nach Maßgabe der oben genannten Regulierungsziele erfordern.

Von verschiedener Seite wird gelegentlich vertreten, das Internet lasse sich nicht regulieren, bzw. es sei geradezu der Sinn und Zweck des Internets, dass es keiner Regulierung unterliege. Ob diese Thesen zutreffend sind, darf mit Recht bezweifelt werden. Die Erfahrung lehrt, dass Regelungen auch im Bereich des Internets immer dann möglich waren und werden, wenn diese im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Nutzung stehen und dementsprechend gewichtige wirtschaftliche Gründe für eine Regulierung sprechen. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an die für den E-Commerce getroffenen Vorkehrungen, wie z. B. das Signaturgesetz.¹⁴ Selbst in den USA lösten auftretende Urheberrechtsfragen eine Regulierungsdiskussion aus.

Die derzeitige Regulierung basiert auf Unterscheidungen wie z. B. der zwischen Rundfunk-, Medien- und Telediensten, die ab einem gewissen Grad der Konvergenz nicht nur ihre Trennschärfe verlieren, sondern auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Anbietern von klassischem Rundfunk bzw. solchen von anderen Diensten führen. In diesem Bereich wird es deshalb dringend notwendig sein, zumindest zum Teil neue Regeln und eine neue Einteilung zu finden, für wen künftig welche Regeln gelten sollen. Ausgangspunkt werden dabei die Vorgaben des

¹⁴ Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Art. 1 des Gesetzes über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und für Änderung weiterer Vorschriften), in Kraft seit dem 22. 05. 2001, BGBl., S. 876.

Art. 5 GG sein müssen, aus denen sich ein fortentwickelter rechtlicher Ordnungsrahmen ergibt, der den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Angebote, wie aber auch vor allem deren Meinungsbildungsrelevanz in geeigneter Weise Rechnung trägt.

Offensichtlich ist ein politischer Konsens bei den Ländern bereits in wesentlichen Fragen erzielt. Staatssekretär Rüter hat in einer Rede am 7. Mai 2001 vor dem LPR-Colloquium dazu grundlegende Ausführungen gemacht:¹⁵ Die medien spezifische Konzentrationskontrolle bleibt, die Bündelung der Jugendschutzzuständigkeiten ist erklärtes Ziel, und die Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten, der RegTP und dem Bundeskartellamt – ggf. auch den europäischen Kartellinstanzen – wird rechtlich abgesichert.

Hinsichtlich der künftigen inhaltlichen Regelungen besteht auch heute schon ein gesellschaftlicher Konsens dahingehend, dass auch über das Internet die Ausstrahlung bestimmter Inhalte verboten bleiben muss. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang nur auf das Beispiel der Kinderpornographie, auf Rassismus und Gewaltverherrlichung. Dies zeigt deutlich, dass es einen breiten gesellschaftlichen Konsens gibt, und dass ein vollständiger Verzicht auf Regulierung auch im Internet nicht in Betracht kommen kann, oder um es plakativer auszudrücken: dass unsere Gesellschaft nicht gewillt ist, alle für das Zusammenleben über Jahrhunderte entwickelten Regeln nur deswegen über Bord zu werfen, weil Einige behaupten, das Internet ließe sich generell nicht regeln.

Die Lösung dieser Problematik kann nur darin liegen, diejenigen Grundwerte zu ermitteln, die eine weitergehende Regulierung auch des Internets dringend erfordern. Hierbei dürften die nationalstaatlichen Grenzen zunächst den richtigen Rahmen abstecken, da in diesen Größenordnungen zu erwarten ist, dass einerseits die Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse wie auch der Anschauungen und Grundüberzeugungen der Bevölkerung eine zielführende Diskussion erwarten lassen.

In einem zweiten Schritt müssen diese nationalen Standards einem internationalen Konsens zugeführt werden. Erst wenn eine Einigung über die zu schützenden Werte erzielt werden konnte, kann auch die Frage diskutiert werden, welche Maßnahmen zum Schutz dieser Werte notwendig sind, wobei allen Beteiligten klar sein muss, dass Verstöße gegen diese Regelungen immer vorkommen werden, diese aber gleichwohl kein grundsätzliches Argument gegen die Schaffung solcher Regeln darstellen. Dabei werden sicherlich Parallelen zum derzeitigen Rundfunkrecht auftreten, so dass das Rundfunkrecht insoweit ein gewisses Vorbild abgeben kann. Es werden umgekehrt aber auch die besonderen Gesichtspunkte, die bei den neuen Medien abweichend vom bisherigen Rundfunk auftreten, zu berücksichtigen sein, so dass die für den Rundfunk heute geltenden Regelungen nicht eins zu eins auf das Internet übertragen werden können. Wie ich bereits dar-

¹⁵ „Was erwartet die Politik von der Medienaufsicht der Zukunft“, Ausführungen des Chefs der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz Staatssekretär Klaus Rüter anlässlich des LPR-Colloquiums am 7. Mai 2001 in Ludwigshafen.



gestellt habe, wird die Frage auch dieser Regulierung einen ständigen Prozess der Beobachtung und Abwägung erfordern. Andererseits wird ein Anwachsen der Bedeutung und Nutzung des Internets sicherlich auch Einfluss auf die Bedeutung und Nutzung des Rundfunkrechts haben. Insofern wird der Rundfunk sicherlich von der Entwicklung der neuen Medien und insbesondere des Internets nicht unbeeinflusst bleiben. Aus der Änderung der tatsächlichen Verhältnisse werden sich auch Veränderungen der rechtlichen Vorgaben für den Rundfunk ergeben, wobei der Gesetzgeber die entstehenden Spielräume sicherlich auch für Deregulierung nutzen wird, wo dies möglich ist. Zu bedenken bleibt aber, dass die Deregulierung kein Gut oder Vorteil an sich ist, wie auch Regulierung nicht prinzipiell schlecht ist. Vielmehr kommt es wie so häufig auch hier auf eine genaue und differenzierte Betrachtung an. Wo aber freiheitsbeschränkende Regeln entbehrlich geworden sind, sollten sie entfallen.

6. Zusammenfassung

Zu den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des Rundfunks im Zuge technischer Konvergenz ist zusammenfassend festzustellen:

1. Die herkömmlichen Übertragungstechniken, wie Kabel, Satellit und mit Abstrichen die Terrestrik, werden auch in Zukunft die dominierenden Netz-Plattformen für die Übertragung von Rundfunkprogrammen darstellen. Keine anderen Multimedia-Plattformen sind in absehbarer Zukunft in der Lage, in vergleichbarer Qualität und vergleichsweise kostengünstig ein Massenpublikum von mehreren Millionen Rezipienten zeitgleich zu erreichen. Die Tatsache, dass Fernsehprogramme in minderer Qualität komplementär über verschiedene Netz-Plattformen übertragen werden können, liefert keine hinreichende Begründung für eine Deregulierung des Rundfunks.
2. Die Digitalisierung der Übertragungsnetze des Rundfunks wird zwar zu einer Ausweitung der technischen Kapazitäten für die Übertragung von digitalen Fernsehprogrammen führen; dabei treten aber neue Regulierungsfragen hinsichtlich der Aufteilung der Kapazitäten zwischen Rundfunk und Mediendiensten wie auch bezüglich Telefonie und Fast-Internet auf. Darüber hinaus bedarf es der Gewährleistung eines chancengleichen Zugangs für Programm- und Diensteanbieter zu den digitalen Fernsehplattformen.
3. Neue Netz-Plattformen wie XDSL und UMTS schaffen im Zuge der weiteren Entwicklung die Möglichkeit einer Vielzahl von Multi-Channel-Angeboten, die mit den Schlagworten „Streaming Media“ und „Mobile Media“ umschrieben werden. Dieser Bereich kann im Verhältnis zum Rundfunk nicht völlig regulierungsfrei bleiben; gleichwohl ist aber auch nicht sachgerecht, die für den Rundfunk heute geltenden Regeln eins zu eins auf den Bereich des Internets zu übertragen. Ein neuer rechtlicher Ordnungsrahmen ist dringend erforderlich; dieser wird sich vor allem auch an den Vorgaben des Art. 5 GG orientieren und die Werteordnung unserer Verfassung beachten müssen, da die Gewährleis-



tung der Werteordnung unserer Verfassung nicht davon abhängig gemacht werden kann, „ob das Angebot nun Rundfunk, Medien- oder Teledienst heißt oder ob es über Kabel, Satellit, terrestrisch oder ganz einfach nur aus der Steckdose des Telefonanschlusses kommt“.¹⁶

4. Regulierung basiert stets auf einer Gefährdungslage und einer Abwägung der betroffenen Rechtsgüter und Freiheiten. Einschränkungen von Rechtspositionen sind nur dann und soweit gerechtfertigt, als dies der Schutz höher zu bewertender Rechte in der jeweils gegebenen Situation erfordert. Regulierung ist daher nur Mittel zum Zweck und unterliegt dem gleichen dynamischen Prozess wie auch die zugrunde liegenden Lebenssachverhalte. Ziel der Regulierung ist in der Regel die Gewährleistung von Freiheiten, nicht deren Beschränkung. Die §§ 52 und 53 RStV bilden hierfür ein beredtes Beispiel.
5. Die größte Herausforderung für das Medienrecht stellt die Regelung der künftigen inhaltlichen Nutzung des Internets dar. Eine solche Regelung ist möglich; dies belegt das Beispiel E-Commerce. Eine solche Regelung ist auch notwendig, wie die Stichworte Kinderpornographie, Rassismus und Gewaltverherrlichung anschaulich belegen. Die Lösung dieser Frage muss sich an den Grundwerten orientieren, die durch diese Regulierung geschützt werden sollen. Letztlich wird für eine effiziente Lösung aber ein internationaler Konsens zu dieser Frage nötig sein.
6. Die Rundfunkaufsicht wird verstärkt moderierend, motivierend und beratend tätig sein; der öffentlich-rechtliche Vertrag ersetzt zunehmend den Verwaltungsakt. Der Selbstregulierung der Unternehmen kommt wachsende Bedeutung zu; sie ist allerdings ohne Ordnungspolitik nicht wirksam.

¹⁶ Zitat von Staatssekretär Klaus Rüter, LPR-Colloquium 7. Mai 2001

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-42-8