

Greiffenberg, Horst

Article — Digitized Version

Multimedia zwischen Rundfunkregulierung und wettbewerblicher Medienordnung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Greiffenberg, Horst (1996) : Multimedia zwischen Rundfunkregulierung und wettbewerblicher Medienordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 11, pp. 590-595

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137409>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Horst Greiffenberg

Multimedia zwischen Rundfunkregulierung und wettbewerblicher Medienordnung

Die Monopolkommission hat kürzlich der Bundesregierung ihr Fünftes Hauptgutachten¹ zugeleitet. Darin befaßt sie sich unter anderem mit dem Thema „Ordnungspolitische Probleme im Medienbereich - Rundfunk und Multimedia“. Dr. Horst Greiffenberg faßt die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen zusammen.

Vom Mediensektor gehen gegenwärtig starke Impulse für wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen aus. Das wissenschaftliche und politische Interesse an diesem Bereich erklärt sich auch aus der besonderen politischen Funktion und der öffentlichen Aufgabe der Massenmedien. Daneben stellt sich der Medienbereich als Wirtschaftsbranche mit hoher und deutlich ansteigender gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sowie einem überproportionalen Wachstum dar, zu dem vor allem die Entwicklung der elektronischen Medien beigetragen hat².

Die Monopolkommission hatte in der Vergangenheit regelmäßig über die Pressekonzentration und die Zusammenschlüsse von Presseunternehmen berichtet. Nach der Zulassung privaten Rundfunks im Anschluß an das dritte Rundfunk-Urteil des Bundesverfassungsgerichts³ richtete sich das Untersuchungsinteresse stärker auf den Substitutionswettbewerb und die intermediären Verflechtungen zwischen Presse- und Rundfunkunternehmen. Kritisch zu hinterfragen waren aber auch stets die institutionellen und rundfunkrechtlichen Rahmenbedingungen und deren Eignung, eine freie Entfaltung der Rundfunkmärkte sicherzustellen. Angeregt durch eine Empfehlung der Bundesregierung⁴ steht in der Medienberichterstattung des jüngsten Hauptgutachtens der Monopolkommission die Multimedia-Entwicklung im Mittelpunkt. Im Gegensatz zu den medienpolitischen Bestrebungen, die bestehende Rundfunkregulierung weiter auf den Multimedia-Sektor auszuweiten, kommt der Schaffung eines wettbewerblich orientierten Ordnungsrahmens in der vorliegenden frühen Marktphase herausragende Bedeutung zu.

Unter dem Begriff „Multimedia“ werden vielfältige Formen medialer Kommunikation erfaßt. Das macht eine schlüssige allgemeingültige Definition schwierig.

Nach allgemeinem Verständnis läßt sich das Multimedia-Angebot charakterisieren durch die Integration unterschiedlicher Medien (Audio, Video, Text, Bild und Grafik), durch Digitalisierung und Datenkompression (als Grundlage für die elektronische Übertragung und Verarbeitung großer Datenmengen) sowie durch Zweiweg- anstelle von Einwegkommunikation (mit der Möglichkeit zur interaktiven Mediennutzung). Die Übertragungsinhalte (z.B. Spielfilme, Textübertragung, Datenaustausch) spielen bei dieser Zuordnung keine Rolle⁵. Mit einer solchen begrifflichen Fassung von Multimedia wird letztlich die klassische Einteilung von Medien der Massenkommunikation und der Individualkommunikation überwunden; auch die herkömmlichen Unterscheidungen zwischen Print- und elektronischen Medien lösen sich auf. Das Zerfließen kategorialer Grenzziehungen wird ganz wesentlich verursacht durch die technische Entwicklung im Medienbereich.

Mit den gegenwärtigen technischen Entwicklungen im Unterhaltungs- und Kommunikationsbereich wird ein Prozeß in Gang gesetzt, dessen ökonomische und gesellschaftliche Folgen vorerst nur erahnt werden können. Fortschritte in der Mikroelektronik, in der Optoelektronik und in der Satellitentechnik haben den Weg zum verstärkten Einsatz der elektronischen

¹ Das Gutachten wurde veröffentlicht als Bundestags-Drucksache 13/5309 (vom 19. Juli 1996) und erscheint unter dem Titel „Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs“ im Nomos-Verlag (Baden-Baden).

² Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994 (Medienbericht '94), Bundestags-Drucksache 12/8587 vom 20. Oktober 1994, S. 61 ff.

³ BVerfGE 57, 295 vom 16. Juni 1981.

⁴ Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Zehnten Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestags-Drucksache 13/1594 vom 1. Juni 1995, Tz. 45.

⁵ Der Begriff des Mediums stellt im ursprünglichen Wortsinne auf den Übertragungsweg zur Übermittlung von Informationen ab. Zugleich werden mit diesem Begriff aber auch Medieninhalte erfaßt, wenn und soweit in der staatlichen Medienordnung Maßnahmen zur Sicherung von Meinungsvielfalt und (inhaltlicher) Ausgewogenheit des Medienangebots erforderlich erscheinen.

Dr. Horst Greiffenberg, 49, ist Generalsekretär der Monopolkommission.

Datenverarbeitung und zu einer wesentlichen Erweiterung der Übertragungskapazitäten eröffnet, wodurch letztlich privater Rundfunk erst möglich wurde. Mit der zunehmenden Leistungsfähigkeit bei der Speicherung und großräumigen Übermittlung von Daten waren erhebliche Kostensenkungen verbunden, die ursächlich zu einer Marktausweitung des elektronischen Dienstleistungsangebots beigetragen haben. Die technischen Innovationen schafften die Voraussetzungen für eine fortschreitende Digitalisierung der audiovisuellen Kommunikation mit weitreichenden Folgen für Struktur und Organisation des Mediensektors.

Die zur Übermittlung einer bestimmten Informationsmenge erforderliche Übertragungskapazität ist beim herkömmlichen analogen Verfahren nahezu gleichbleibend. Die Bandbreite der Frequenzen entspricht den Qualitätsanforderungen der zu übertragenden Signale; zum Telefonieren reichen schmalbandige Frequenzen aus, während die Bewegbildkommunikation des Fernsehens breitbandige Frequenzen erfordert. Digitale Übertragungen sind vergleichsweise wenig störänfällig, müssen jedoch im Vergleich zum Analogverfahren wesentlich höhere Mengen an Informationseinheiten verarbeiten. Diesem Nachteil einer gesteigerten Datenmenge kann durch Techniken der Datenkompression entgegengewirkt werden, die die erforderliche Übertragungskapazität auf ein Zehntel des im Vergleich zum Analogverfahren notwendigen Bedarfs reduzieren.

Als weiterer Vorteil der Digitalisierung der Datenströme lassen sich Techniken einsetzen, die eine optimale Ausnutzung der vorhandenen Kanalkapazität erlauben. Sofern bei digitaler Datenübertragung nicht zu jeder Zeit die volle verfügbare Bandbreite genutzt wird, bestehen (temporäre) Kapazitätsüberschüsse. Zur Kapazitätsauslastung können daher insbesondere solche Daten, die keine zeitgleiche Übertragung erfordern, paketweise übermittelt, gespeichert und zeitversetzt in vollständiger Abfolge abgerufen werden. Insofern lassen sich innerhalb des gleichen Netzes nebeneinander Verbindungen mit unterschiedlichen Übertragungskapazitäten schalten. Der gleichzeitige Transport verschiedener Programme über denselben Kanal ist unabhängig davon, in welcher Bandbreite die jeweiligen Datenströme vorliegen.

Nach der Digitalisierung der Daten ist es für die Nutzung der möglichen Übertragungswege völlig unerheblich, welche Dateninhalte transportiert werden; übertragungstechnisch macht es keinen Unterschied, ob Fernsehprogramme, Telefongespräche bzw. Texte und Grafiken übermittelt werden. Die Austauschbarkeit der Medieninhalte führt gleichzeitig für die un-

terschiedlichen Medienformen jeweils zu einer Erweiterung der verfügbaren Übertragungswege in den bestehenden Netzen. Bei reduzierten qualitativen Anforderungen an die Netze ließe sich z.B. ein Fernsehprogramm (technisch) über ein Telefonkabel übertragen (ein zeitgleicher Empfang wäre dabei allerdings nicht möglich). Die technischen Innovationen bewirken aber nicht nur eine Konvergenz der Übertragungswege, sondern darüber hinaus auch eine Integration der Übertragungsnetze insgesamt. Satelliten-, Richtfunk- und Kabelverbindungen lassen sich zusammenfügen zu einem Gesamtnetz für digitale Datenübertragungen.

Da die Medieninhalte der unterschiedlichen Übertragungswege in der Endstufe der Nutzung austauschbar sind, zeichnet sich ebenfalls eine Konvergenz der Endgeräte ab. Die Entwicklung steuert darauf hin, daß künftig die Endgeräte der Unterhaltungselektronik und der elektronischen Datenverarbeitung funktionsgleich miteinander verbunden werden (als „intelligente Fernsehempfangsgeräte“ oder „fernsehtaugliche Personalcomputer“).

Die Abschätzung der weiteren Entwicklung des Multimedia-Sektors ist mit erheblichen Prognoseunsicherheiten verbunden und kann seriös nur durch das Aufzeigen von Wachstumstrends unter Berücksichtigung des Einflusses bestimmter Faktoren erfolgen. Die Entfaltung eines Multimedia-Marktes dürfte nach Einschätzung der Monopolkommission vergleichsweise stärker vom geschäftlichen Bereich (private Unternehmen und öffentlicher Sektor) vorangetrieben werden. Das Hauptanwendungsfeld wird unter dem Aspekt der Produktivitätsverbesserung im Unternehmen die schnelle Beschaffung, Bearbeitung und Weiterverbreitung von nutzwertorientierten Informationen sein. Die Markt- und Unternehmensstrukturen insbesondere im Dienstleistungssektor werden nachhaltig beeinflusst, und auch die Berufsbilder unterliegen einem Wandel; alte Berufe erhalten veränderte Inhalte, neue Berufe werden entstehen. Bei den privaten Nutzern zeichnet sich als Schwerpunkt der Multimedia-Anwendung die Unterhaltung ab, weitere Impulse gehen von Nutzungsformen aus, die zur Förderung des Komforts oder der Servicequalität beitragen (z.B. Homebanking, Teleshopping). Sowohl im geschäftlichen wie auch im privaten Bereich sind die Einführungskosten bestimmend für die weitere Marktentwicklung.

Unter Berücksichtigung des in der Gesellschaft vorhandenen Beharrungsvermögens, aber auch des Unternehmerrisikos aufgrund von Unsicherheiten über die künftigen Marktchancen ist mit einer schnellen Herausbildung von Multimedia als Massenerschei-

nung allerdings nicht zu rechnen. Die Umsetzung der technisch möglichen und wirtschaftlich aussichtsreichen Multimedia-Marktentwicklung hängt im übrigen stark von den Voraussetzungen ab, die durch eine im Ergebnis widerstreitende medien- und wettbewerbspolitische Rahmensetzung geschaffen werden.

Aktuelle ordnungspolitische Probleme

Beim digitalen Fernsehen (als dem wichtigsten Multimedia-Bestandteil des privaten Sektors) entsteht ein besonderer ordnungspolitischer Handlungsbedarf durch die Standardisierungsproblematik sowohl unter Kompatibilitäts- wie auch unter Marktzugangsaspekten. Standards können auf der einen Seite Märkte konstituieren und Marktentwicklungen beschleunigen. Zum anderen gehen von ihnen Wettbewerbsrisiken aus, wenn sie den Marktzugang behindern und damit zugleich bestehende Marktstellungen verfestigen.

Die bisher bestehenden Standardisierungsansätze und -prozesse in Verbindung mit der Digitalisierung der Datenübertragung sind positiv zu beurteilen. Der zunehmende Trend einer weltweiten Kommunikation erfordert die Vereinbarung europäischer oder weltweiter Standards. Im Hinblick auf die künftige Standardsetzung ist insbesondere auf die Offenheit der Märkte und der technischen Weiterentwicklung von Multimedia-Diensten zu achten.

Durch den Systemstreit von zwei potentiellen Decoder-Anbietern hatte sich zwischenzeitlich die Markteinführung für verschlüsselte und gegen zusätzliches Entgelt abrufbare Angebote digitaler Fernsehprogramme verzögert. Da die Freischaltfunktion für den Empfang codierter und individuell abrechenbarer Programme vorerst nicht standardisiert war, drohte eine Marktsplaltung infolge getrennter Systemtechnologien. Diese Gefahr wurde letztlich abgewendet durch die Vereinbarung einer gemeinsamen Schnittstelle, die beide Systeme kompatibel machen sollte⁶.

Die technisch bedingte Erweiterung von Sendemöglichkeiten betrifft alle drei für die Verbreitung von Fernsehprogrammen genutzten Übertragungswege (terrestrische Funkwellen, Breitbandkabelnetze und Satelliten). Zumindest für einen Übergangszeitraum können dennoch Kapazitätsengpässe auftreten, insbesondere weil

wegen der nicht sofort zu erwartenden technischen Anpassung der Endgeräte die herkömmlichen Fernsehprogramme für einen längeren Zeitraum gleichzeitig analog und digital übertragen werden müssen,

durch neue Multimedia-Dienste (das gilt vor allem für „Near video on demand“) ein erheblicher Zusatzbedarf entsteht,

bei interaktiver Mediennutzung weitere Kapazitäten für einen Rückkanal benötigt werden.

Die Monopolkommission nimmt diese sich abzeichnende Knappheit zum Anlaß, ihre frühere Forderung nach Zulassung von Netzwettbewerb zu wiederholen. Grundsätzlich können knappe Sendemöglichkeiten auf Märkten gehandelt und – zeitlich begrenzt – versteigert werden (im Falle der Satelliten allerdings nur in internationaler Zuständigkeit).

Sowohl auf dem Markt für Online-Dienste⁷ als auch bei den Offline-Angeboten (mit Compact Disc als Trägermedium) haben sich strategische Allianzen gebildet, die wettbewerbspolitische Beachtung verdienen. Einerseits erfordern schwer abschätzbare Marktrisiken in einem zunehmend branchenübergreifenden globalisierten Wettbewerb eine Risikoaufteilung durch verstärkte unternehmerische Zusammenarbeit. Über die Vereinheitlichung von technischen Standards und die Aufteilung von Entwicklungskosten läßt sich zudem gegebenenfalls eine raschere Markteinführung erreichen. Zum anderen ist aber eine Kooperation jedenfalls dann bedenklich, wenn sie zwischen den wichtigsten Konkurrenten auf einem Markt vereinbart wird. Wettbewerbspolitisch entscheidend ist die Offenhaltung des Marktzugangs für interessierte Unternehmen.

Neben den genannten ordnungspolitischen Problemen infolge wirtschaftlich-technischer multimedialer Gegebenheiten besteht vor allem im Hinblick auf das einschneidende Medienordnungsrecht Handlungsbedarf.

Die sich abzeichnenden Strukturveränderungen in der Medienwirtschaft lassen den staatlich regulierten Teilbereich des Rundfunks nicht unberührt. Das Fernsehen ist in seiner digitalen Variante der zentrale Bestandteil des privaten Multimedia-Teilbereichs. Die künftige Medienentwicklung zwingt daher dazu, erneut über die Sinnfälligkeit der Rundfunkregulierung nachzudenken und die Maßstäbe eines für die künftige Multimedia-Entwicklung angemessenen Ordnungsrahmens zu erörtern.

Die Regelungsziele des Rundfunkrechts⁸ werden durch die Auslegungsgrundsätze vorgegeben, die das Bundesverfassungsgericht in seinen mittlerweile acht Rundfunk-Urteilen im Hinblick auf die besondere Bedeutung und Aufgabe des Rundfunks entwickelt hat. Das Gericht hatte bereits in seinem ersten Rundfunk-

⁶ Inzwischen befindet sich einer der beiden Anbieter (durch den Rückzug von Beteiligungsunternehmen) in Auflösung, und somit ist derzeit nur ein Standard auf dem Markt eingeführt.

⁷ Abruf von Informationen mit redaktionellem, unterhaltendem oder werblichem Charakter aus einem Zentralcomputer.

Urteil⁹ eine etwa im Vergleich zur Presse bestehende Sondersituation konstatiert, weil technische Begrenzungen der Sendefrequenzen, aber auch ein außergewöhnlich großer finanzieller Aufwand bei der Veranstaltung von Rundfunk die Zahl möglicher Träger beschränken. Um den Anforderungen von Art. 5 GG zu genügen, wurde den Bundesländern der Erlaß von Gesetzen für die Organisation des Rundfunks aufgegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Argumente für das Erfordernis der staatlichen Rundfunkregulierung in seinen späteren Rundfunk-Urteilen weiterentwickelt, gleichzeitig aber auch inhaltlich verändert.

Der Haupteinwand gegen den privaten Rundfunk, die Knappheit der Übertragungswege, läßt sich nur mit der begrenzten Zahl terrestrischer Frequenzen schlüssig begründen. Seit dem Ausbau der Kabel- und Satellitennetze ist eine höhere Vielfalt des Rundfunks im Vergleich zur Presse möglich; die jüngsten technischen Entwicklungen haben die Vielfalt noch wesentlich erhöht. Auch das zweite Argument, ein prohibitiv hoher Veranstaltungsaufwand, ist aus heutiger Sicht nicht mehr stichhaltig; für den Hörfunk war dies bereits früher nicht zutreffend. Somit zeigt sich ein Widerspruch zwischen der vorhandenen Kontroll- und Regulierungsdichte und ihrer aus der grundgesetzlichen Rundfunkfreiheit abgeleiteten Rechtfertigung. Im Ergebnis sind keine Argumente zu erkennen, mit denen sich die Sondersituation des Rundfunks und die darauf gestützte umfangreiche Regulierung aus heutiger Sicht noch begründen ließen.

Der private Rundfunk ist nur zulässig, soweit er in den jeweiligen Landesgesetzen vorgesehen ist. Mit der Einbindung des privaten Rundfunkangebots in die Anforderung von Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit wird der Grundgedanke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die private Konkurrenz übertragen. Privater Rundfunk rückt in die Nähe eines „Quasi-Staatsorgans“ mit demokratischen und kulturpolitischen Aufgaben. Die Ausnahme „positive Sonderordnung“ wird so zum Normalfall.

Sicherung der Meinungsvielfalt

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert im Ergebnis eine Konzentrationskontrolle im Rundfunk, die sich an publizistischen Kriterien orientiert. Insofern wären Maßnahmen der Rundfunkregulierung zwangsläufig an Inhalte geknüpft, da Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit sich nur an inhaltlichen Maßstäben überprüfen lassen. Das stößt aber einerseits auf praktische Probleme, wenn es um die Feststellung geht, welche Medieninhalte Gefährdungstatbestände mit konkreten Rechtsfolgen

darstellen. Zum anderen können Maßnahmen der staatlichen Rundfunkregulierung wegen des Zensurverbots und der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne die Medieninhalte nicht direkt ansteuern. Die publizistische Konzentrationskontrolle des Rundfunks erfolgt daher mittelbar, indem Eingriffe an wirtschaftliche und gesellschaftsrechtliche Tatbestände (Marktanteil, Beteiligungshöhe) anknüpfen. Damit entfällt der Zwang, bestimmte Programminhalte zu bewerten; andererseits verläßt man den vom Verfassungsrecht vorgezeichneten Ansatz. Im Ergebnis handelt es sich bei dem in die Kompetenz der Bundesländer fallenden Rundfunkrecht um „konkurrierendes Wettbewerbsrecht“.

Die Defizite¹⁰ der bisherigen geltenden Regelungen in § 21 des Rundfunkstaatsvertrages zur Sicherung der Meinungsvielfalt führten zu Reformüberlegungen, die eine Neufassung der Konzentrationsregeln zum Gegenstand hatten. Bei der geplanten Neuregelung¹¹ hatte die Monopolkommission bereits Vorbehalte gegen die Messung des Zuschauermarktanteils auf dem Rundfunkmarkt geäußert, der als Vermutungskriterium für „vorherrschende Meinungsmacht“ (30% Marktanteil) und für ergänzende „vielfaltssichernde Maßnahmen“ (oberhalb von 10%) von zentraler Bedeutung ist. Es ist auf der einen Seite höchst fraglich, ob für diese gegebenenfalls mit einschneidenden Rechtsfolgen verbundene Tatsachenfeststellung hinreichend zuverlässige methodische und empirische Grundlagen existieren.

Problematisch ist darüber hinaus, daß zur ergänzenden Marktstrukturbeurteilung die Stellung des Rundfunkveranstalters auf einem „medienrelevanten verwandten Markt“ herangezogen werden soll. Es ist unklar, nach welchen Kriterien ein solcher Markt schlüssig abgegrenzt werden kann; zudem müßte wohl auch der jeweilige Grad der Medien- und Meinungsrelevanz dieser Märkte (mit gegebenenfalls unterschiedlicher Gewichtung) berücksichtigt werden¹². Die bei einem Zuschauermarktanteil von mehr

⁹ Die staatliche Medienordnung beschränkt sich auf den Rundfunk und ist im Kern ein Recht des Fernsehens. Der Hörfunk wird zwar vom Rundfunkbegriff ebenfalls erfaßt, spielt aber für die Medienpolitik keine nennenswerte Rolle. Da die Verbreitung des UKW-Radios (mit einer Ausnahme) regional bzw. landesweit begrenzt ist, wird dem Hörfunk auch im Rundfunkstaatsvertrag keine Bedeutung beigemessen.

¹⁰ BVerfGE 12, 205 vom 28. Februar 1961.

¹¹ Vgl. dazu ausführlicher Monopolkommission: Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Hauptgutachten 1992/1993, Baden-Baden 1994, Tz. 685 ff.

¹² Inzwischen ist die Neufassung des Rundfunkstaatsvertrages (Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) von den Ministerpräsidenten der Bundesländer abgezeichnet; anschließend ist die Ratifizierung durch die Landtage vorgesehen, so daß die Änderungen wie vorgesehen am 1. Januar 1997 in Kraft treten können.

als 10% vorgesehenen Eingriffe in die Programmgestaltung (als „vielfaltssichernde Maßnahmen“) hält die Monopolkommission für systemwidrig. Insbesondere lehnt sie einen daran anknüpfenden Zwang zur Einräumung von Sendezeit an „unabhängige Dritte“ ab, wenn die entsprechende Eingriffsschwelle durch internes Wachstum erreicht wird. Es läßt sich weder mit den Prinzipien des publizistischen Wettbewerbs noch mit der (passiven) Meinungsfreiheit der Rezipienten vereinbaren, daß an publizistischen Erfolg rundfunkrechtliche Sanktionen geknüpft werden. Nicht nachvollziehbar ist außerdem, daß bei einem (mittelbaren oder unmittelbaren) Anteil von 10% der Kapital- oder Stimmrechte eine volle Programmzurechnung erfolgt¹³. Diese Regulierungsmaßnahme wendet sich zudem rückwirkend gegen Strukturen, die früher von den medienpolitisch und -rechtlich Verantwortlichen im Zusammenhang mit der Vorgabe von Veranstaltergemeinschaften absichtlich herbeigeführt worden sind.

Obsoleter Rundfunkregulierung

Nachdem die aus dem Postulat der Meinungsvielfalt abgeleitete Rechtfertigung für eine Sonderbehandlung des Rundfunks argumentativ nicht mehr aufrechterhalten werden kann, entfällt der kategoriale Unterschied zwischen freier Presse und reguliertem Rundfunk. Die Rundfunkordnung muß den veränderten Gegebenheiten Rechnung tragen:

- durch die zunehmende Frequenzvielfalt wird eine aus Knappheiten begründete Zuteilung von Frequenzen gegenstandslos,
- die Medienkonvergenzen verwischen die Bezugspunkte der Rundfunkregulierung,
- die fortschreitende Globalisierung verlangt nach weiträumigen Ordnungen.

Die traditionellen Rundfunkveranstalter verlieren durch die Bündelung bisher getrennter Funktionen und Übertragungsinhalte bei gleichzeitiger Entbündelung der Nachfrage (durch individualisierten Abruf)

tendenziell an Bedeutung. In gleichem Maße, in dem sich der Rundfunk in Richtung eines Einzelvertriebs audiovisueller Produkte entwickelt, wird die Rundfunkregulierung gegenstandslos. Während die Bedeutung des Ausgewogenheitsgebots zurückgeht, tritt das allgemeine Wirtschaftsrecht weiter hervor, das für eine Offenhaltung der Märkte zu sorgen hat.

Ein Rückgang der Rundfunkregulierung könnte zugleich Gewicht und Umfang der mit der Vergabe terrestrischer Frequenzen verbundenen „Medienindustriepolitik“ reduzieren. Die Bundesländer haben die Frequenzvergabe an standortpolitische Vorleistungen geknüpft. Beispielsweise wird den Veranstaltern die Aufnahme eines regionalen Fensters in ihr Programm aufgegeben. Einzelne Rundfunkgesetze verpflichten die Landesmedienanstalt, die Auswahl zwischen unterschiedlichen Bewerbern vom Ausmaß der Investitionen des Veranstalters im jeweiligen Bundesland zu machen. Derartige Gestaltungsgrundlagen, die mit dem ursprünglichen Schutzzweck der Rundfunkregulierung nichts zu tun haben, sind entschieden abzulehnen.

Im dualen Rundfunksystem in Deutschland hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine zentrale Funktion zu erfüllen, indem er die ausgewogene Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen sicherstellt¹⁴. Je mehr sich durch die Entwicklungen im Medienbereich aber die Funktionsvoraussetzungen einer rein marktbestimmten Rundfunkordnung einstellen, um so stärker entfällt nicht nur die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung, sondern auch der Sonderstatus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Insbesondere die sich abzeichnende multimediale Entwicklung wirft die Frage auf, welchen Platz der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Medienordnung in Zukunft einnehmen soll.

Die Hauptaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sieht die Monopolkommission in der Bereitstellung meritorischer Güter, wodurch letztlich auch die Gebührenfinanzierung gerechtfertigt wird¹⁵. Das bedeutet eine Verschlinkung des Gesamtangebots und die Konzentration auf solche Programme, die im privaten Rundfunk nicht oder nicht in ausreichender Quantität bzw. Qualität angeboten werden (Oper, Theater, klassische Konzerte, Experimentalfilme, politische Magazine), weil sie aus der Sicht potentieller Werbekunden nicht genügend hohe Einschaltquoten erzielen und auch die Zahlungsbereitschaft für entgeltlichen Empfang nicht ausreicht. Mit diesen, vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk teils auf hohem Niveau gepflegten Programminhalten können private Anbieter, die nicht an der Gebührenfinanzierung beteiligt sind, nicht konkurrieren.

¹² Das gilt auch für den Rundfunkmarkt selbst, wenn man ihn nach unterschiedlichen Sparten segmentiert.

¹³ Diese Schwelle wurde inzwischen auf 25% heraufgesetzt.

¹⁴ BVerfGE 73, 118, 157 f. vom 4. November 1986. Nach Auffassung der Monopolkommission wird aber das Risiko einer Parteinähe des Rundfunks nicht genügend berücksichtigt; außerdem bleibt außer Betracht, daß sich öffentlich-rechtliche und private Programme im Wettbewerb gegenseitig beeinflussen.

¹⁵ Die Bereitstellung meritorischer Güter erfordert allerdings nicht zwangsläufig ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem. Denkbar wäre als Alternative auch eine marktnahe Ausgestaltung durch Verstärkung des vorher definierten gewünschten Programms (an Anbieter mit dem geringsten Zuschußbedarf) oder Programmauflagen (gegebenenfalls nur für marktbeherrschende Veranstalter) bzw. eine bevorzugte Frequenzvergabe an solche Veranstalter, die sich verpflichten, meritorische Güter anzubieten.

Die derzeitige Entwicklung weist indessen in die entgegengesetzte Richtung. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beabsichtigen eine Ausweitung ihres Angebots auf Multimedia-Vorhaben, vornehmlich um ihrer schwindenden Bedeutung im Medienspektrum entgegenzuwirken. Es handelt sich dabei z.B. um die Einrichtung von Online-Diensten oder Spartenkanälen (gegen Entgelt) sowie um Beteiligungen an Multimedia-Pilotprojekten. Die geplante Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Multimedia-Sektor wird von dem öffentlichen Auftrag der Grundversorgung nicht mehr getragen. Insbesondere solche Vorhaben, die gegen Entgelt angeboten werden, sind bisher schon von Märkten abgedeckt oder können in Zukunft auf kommerzieller Basis veranstaltet werden. Generell ergibt sich in den Multimedia-Diensten eine stärkere Hinwendung zu direkten Austauschbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern von Dienstleistungen und damit die Voraussetzung für die Entstehung funktionsfähiger Medienmärkte. Das gilt auch für das Rundfunkangebot, wenn und soweit Programmleistungen stärker auf Abruf mit Einzelabrechnung angeboten werden.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fordern zur Verbesserung ihrer Finanzausstattung höhere Rundfunkgebühren und wollen zugleich ihre kommerzielle Basis durch vermehrte Werbeeinnahmen sowie entgeltorientiertes Rundfunkangebot verbreitern. Die Monopolkommission hatte bereits früher ordnungspolitische Bedenken gegen eine allgemeine Gebührenpflicht geäußert, die sich allein auf den Teilnehmerstatus beruft¹⁶. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten erhalten einen Vorteil im Wettbewerb mit ihren privaten Konkurrenten.

Zudem versagt bei der Gebührenfinanzierung eine Marktsteuerung der Nachfrage: Der Rezipient kann Sendungen, die er nicht sehen will, lediglich abschalten, muß sie aber dennoch über die Gebührenpflicht mitfinanzieren. Eine Gebührenfinanzierung ist daher ordnungspolitisch nur gerechtfertigt, wenn sie für die Herstellung und das Angebot meritokratischer Güter verwendet wird. Anderenfalls wäre die Rundfunkgebühr auch unter dem europarechtlichen Ansatz des Beihilfeverbots fragwürdig¹⁷. Die ausschließliche Nutzung des privaten Rundfunkangebots sollte von der

Gebührenpflicht freigestellt und die Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgeschafft werden. Ganz allgemein eröffnen die durch Multimedia veränderten Rahmenbedingungen eine Chance, das Angebot für Rundfunkleistungen in wirklichen Märkten mit einer Steuerung des Angebots durch die individuellen Kaufentscheidungen der Nachfrager zu organisieren.

Offenheit für neue Dienste

Die Bundesregierung hatte Anfang Mai 1996 angekündigt, ein Multimedia-Gesetz zu erlassen mit dem Zweck, die Rechtsunsicherheit für Investoren und Konsumenten in diesem Bereich zu beseitigen. Der Gesetzentwurf geht von einer Offenhaltung der Multimedia-Märkte aus, basierend auf dem Grundsatz der Zulassungs- und Anmeldefreiheit neuer Dienste. Das Gesetz soll einheitliche Rahmenbedingungen für die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (unabhängig vom jeweiligen Übertragungsweg) schaffen.

Die Bundesländer wollen in einem „Staatsvertrag über Mediendienste“, der den bisherigen Bildschirmtextstaatsvertrag ersetzen soll, Anzeige- und Zulassungsregeln für die neuen Multimedia-Dienste vereinbaren¹⁸. Mit den geplanten Vorschriften erfolgt eine Anlehnung an die Rundfunkregulierung, indem auf die „Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung“ als Beurteilungskriterium für die Mediendienste abgestellt wird.

Nach Auffassung der Monopolkommission lassen sich Multimedia-Dienste nicht in ihrer Gesamtheit unter die Rundfunkregulierung einordnen, auch nicht durch den hilfsweise eingeführten Begriff der „rundfunkähnlichen Dienste“. Die verfassungsrechtliche Rundfunkgarantie darf nicht ohne Rücksicht auf andere (individuelle) Freiheiten so ausgedehnt werden, daß sie jeglichen Informationsaustausch erfaßt, der über die Kommunikation zwischen einzelnen Personen hinausgeht. Viele Teile des multimedialen Angebots sind Formen einer interaktiven (über)individuellen geschäftlichen Kommunikation, die nicht unter den Schutzzweck von Art. 5 GG fallen. Vorrangige Aufgabe der Medien- und der Wirtschaftspolitik ist es, die hypertrophe Rundfunkregulierung abzubauen, anstatt sie noch weiter auf den Multimedia-Bereich auszudehnen. Es ist nicht erkennbar, daß für Online-Angebote und Abrufdienste gesonderte rundfunkspezifische Kontrollmechanismen neben den bereits bestehenden allgemeinen Gesetzen erforderlich sind. Anstelle der nationalen Regulierung wird ein möglichst liberaler, räumlich umfassender (gegebenenfalls in weltweiten Abkommen festgeschriebener) Ordnungsrahmen benötigt.

¹⁶ Vgl. schon Monopolkommission: Die Wettbewerbsordnung erweitern, Hauptgutachten 1986/1987, Baden-Baden 1988, Tz. 539.

¹⁷ Die gegenteilige Auffassung wird in einem Rechtsgutachten vertreten, das 1996 für ARD/ZDF erstattet wurde; vgl. Th. Oppermann: Deutsche Rundfunkgebühren und Europäisches Beihilferecht (Zusammenfassung der Ergebnisse), in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 39. Jg. (1996), H. 8/9, S. 656 ff.

¹⁸ Die mit Wirkung vom 1. Januar 1997 geltenden Regeln sind inzwischen im Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vertraglich niedergelegt worden.