

Florian Saurwein

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Informationsgesellschaft

Legitimationsgrundlagen, Aufgaben, Defizite,
Entwicklungsoptionen und Alternativen

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2000 Diplomica Verlag GmbH
ISBN: 9783832430917

Florian Saurwein

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Informationsgesellschaft

Legitimationsgrundlagen, Aufgaben, Defizite, Entwicklungsoptionen und Alternativen

Florian Saurwein

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Informationsgesellschaft

*Legitimationsgrundlagen, Aufgaben, Defizite,
Entwicklungsoptionen und Alternativen*

Diplomarbeit
an der Universität Wien, 7
Fachbereich unbekannt
Oktober 2000 Abgabe



Diplomarbeiten Agentur
Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey
Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke
und Guido Meyer GbR

Hermannstal 119 k
22119 Hamburg

agentur@diplom.de
www.diplom.de

ID 3091

Saurwein, Florian: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Informationsgesellschaft:
Legitimationsgrundlagen, Aufgaben, Defizite, Entwicklungsoptionen und Alternativen / Florian
Saurwein - Hamburg: Diplomarbeiten Agentur, 2001
Zugl.: Wien, Universität, Diplom, 2000

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey, Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke & Guido Meyer GbR
Diplomarbeiten Agentur, <http://www.diplom.de>, Hamburg 2001
Printed in Germany



Diplomarbeiten Agentur

Wissensquellen gewinnbringend nutzen

Qualität, Praxisrelevanz und Aktualität zeichnen unsere Studien aus. Wir bieten Ihnen im Auftrag unserer Autorinnen und Autoren Wirtschaftsstudien und wissenschaftliche Abschlussarbeiten – Dissertationen, Diplomarbeiten, Masterarbeiten, Staatsexamensarbeiten und Studienarbeiten zum Kauf. Sie wurden an deutschen Universitäten, Fachhochschulen, Akademien oder vergleichbaren Institutionen der Europäischen Union geschrieben. Der Notendurchschnitt liegt bei 1,5.

Wettbewerbsvorteile verschaffen – Vergleichen Sie den Preis unserer Studien mit den Honoraren externer Berater. Um dieses Wissen selbst zusammenzutragen, müssten Sie viel Zeit und Geld aufbringen.

<http://www.diplom.de> bietet Ihnen unser vollständiges Lieferprogramm mit mehreren tausend Studien im Internet. Neben dem Online-Katalog und der Online-Suchmaschine für Ihre Recherche steht Ihnen auch eine Online-Bestellfunktion zur Verfügung. Inhaltliche Zusammenfassungen und Inhaltsverzeichnisse zu jeder Studie sind im Internet einsehbar.

Individueller Service – Gerne senden wir Ihnen auch unseren Papierkatalog zu. Bitte fordern Sie Ihr individuelles Exemplar bei uns an. Für Fragen, Anregungen und individuelle Anfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir freuen uns auf eine gute Zusammenarbeit

Ihr Team der *Diplomarbeiten Agentur*

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey —
Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke —
und Guido Meyer GbR —

Hermannstal 119 k —
22119 Hamburg —

Fon: 040 / 655 99 20 —
Fax: 040 / 655 99 222 —

agentur@diplom.de —
www.diplom.de —

Danksagung

Die vorliegende Arbeit wäre ohne die Mithilfe einer Vielzahl von Menschen wahrscheinlich nie fertiggestellt worden. Besonders bedanken möchte ich mich bei Mama, Papa, Oma und Opa für die finanzielle Unterstützung.

Tina, Olzi, und Zirli, schulde ich Dank für die – stellenweise bestimmt sehr mühsame - Korrektur des unüberarbeiteten Manuskriptes, das schon zuvor von Sigggi mehr als einmal ausgedruckt wurde.

Mein Dank gilt auch Frau Prof. Marie-Luise Kiefer. Sie hat mit ihren Vorlesungen am Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft mein Interesse an medienökonomischen und medienpolitischen Themen geweckt. Bei der Konkretisierung von Fragestellungen hat mir vor allem Prof. Michael Latzer geholfen, der als Betreuer dieser Arbeit auch mit wertvollen Anregungen zu deren Entwicklung beigetragen, und mit milder Strenge und ausreichender Geduld auf ihren Abschluß beharrt hat.

Vorab bedanken möchte ich mich bei allen Lesern die über Rechtschreib- und Formulierungsfehler hinwegsehen. Kritik und Anregungen zu vorliegendem Text werden erbeten: a9202606@unet.univie.ac.at

Ganz besonders bedanken möchte ich mich für Geduld, Verständnis und Rückhalt in allen Arbeitsphasen bei Tanja Pfingstl – SINE QUA NON !

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einleitung</i> _____	6
1.1	Problemstellung und Untersuchungsziel _____	7
1.2	Theoretischer Untersuchungsrahmen und Forschungsfragen _____	8
2	<i>Ausgangssituation und Rahmenbedingungen</i> _____	12
2.1	Liberalisierung und Wettbewerb _____	14
2.2	Digitalisierung und Konvergenz _____	18
2.3	Reformbedarf und Reformoptionen _____	27
3	<i>Referenzsystem</i> _____	31
3.1	Vorbemerkung: Medien als Kultur- oder Wirtschaftsgüter ? _____	32
3.2	Rechtliche Rahmenbedingungen des Mediensystems _____	35
3.3	Vielfalt _____	38
3.3.1	Anbietervielfalt _____	38
3.3.2	Programmvietfalt _____	40
3.4	Meritorik der Rundfunkveranstaltung _____	43
3.4.1	Qualität _____	44
3.4.2	Kulturelle Identität _____	45
3.4.3	Bildung _____	46
3.5	Vollversorgung und Universaldienstziele _____	47
3.6	Effizienz und Effektivität _____	47
3.7	Ziele im liberalisierten, konvergenten Umfeld _____	48
4	<i>Markt, Wettbewerb und Marktversagen</i> _____	53
4.1	Vorbemerkung: Markt, Marktversagen und Regulierung _____	53
4.2	Strukturelle Branchenbesonderheiten _____	58
4.3	Konzentrationstendenz _____	61
4.3.1	Horizontale Konzentration _____	62

4.3.2	Vertikale Konzentration	72
4.3.3	Diagonale Konzentration	75
4.3.4	Fazit und Trends	78
4.4	Marktzutrittsschranken	81
4.5	Weitere Branchenbesonderheiten	84
4.6	Wettbewerb	90
4.6.1	Vorbemerkung: Systemintegration	92
4.6.2	Programmproduktion	96
4.6.3	Programmveranstaltung	104
4.6.4	Programmübertragung	110
4.7	Marktversagen	120
4.7.1	Öffentliche Güter	121
4.7.2	Meritorische Güter	122
4.7.3	Mangelnde Qualitäts- und Markttransparenz	124
4.7.4	Externalitäten / externe Effekte	125
4.8	Zusammenfassung	128
5	<i>Staat, Regulierung und Staatsversagen</i>	132
5.1	Vorbemerkung: Regulierung und Staatsversagen	132
5.2	Nationalstaatliche Regulierung: Duale Rundfunksysteme	137
5.3	Zielsystem im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk	144
5.3.1	Staatsversagen durch Zielsystem	146
5.3.2	Fazit und Trends	152
5.4	Kontrollsystem im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk	155
5.4.1	Staatsversagen durch das Kontrollsystem	158
5.4.2	Fazit und Trends:	162
5.5	Finanzierungssystem im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk	164
5.5.1	Ziele der Finanzierungsregulierung	164
5.5.2	Formen und Trends in der Rundfunkfinanzierung	166
5.5.3	Staatsversagen durch Finanzierungssystem	171
5.5.4	Fazit und Trends	179
5.6	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Instrument der Universaldienstpolitik	180
5.6.1	Staatsversagen durch bestehende Universaldienstregulierung	182
5.6.2	Fazit und Trends	186

5.7	Digitale Plattformen und „Neue Geschäftsfelder“	188
5.7.1	Kommunikationsinfrastruktur und Zugangsuniversalität	191
5.7.2	Inhalte und Dienste – inhaltliche Universalität	194
5.7.3	Fazit und Trends:	197
6	Medienregulierung durch die Europäische Union	200
6.1	Regulierungskompetenz der EU	200
6.2	Regulierungsinstrumente der EU	202
6.3	EU und Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	205
6.4	Weitere Rahmenregulierungen	210
6.5	Der künftige Regulierungsrahmen	215
7	Re-Regulierungsoptionen	221
7.1	Ausgangssituation	223
7.2	Öffentliche Finanzierung - Universaldienstfonds	227
7.3	Öffentlicher Auftrag - öffentliche Ausschreibung	234
7.4	Verwertung / Bereitstellung - Öffentliche Portale	245
7.5	Distribution - Must-Carry-Regulierung	249
7.6	Kontrolle - Regulierungsnetzwerk	255
7.7	Zusammenfassung	260
8	Resümee	265
9	Anhang	268
9.1	Literaturverzeichnis	268
9.2	Abbildungsverzeichnis	277
9.3	Abkürzungsverzeichnis	279

1 Einleitung

Seit dem Beginn der 90er Jahre ist der Öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht mehr von den Themenlisten medienpolitischer Debatten wegzudenken. Offensichtlich haben sich die Diskussionen über Legitimation, Aufgaben, Finanzierung und Kontrolle der Öffentlich-rechtlichen Institutionen in Europa mit der Konvergenz der Kommunikationsbranchen intensiviert. Stand früher vor allem der Programmoutput Öffentlich-rechtlicher Veranstalter im Mittelpunkt der Analysen, so werden seit einigen Jahren immer häufiger organisationsstrukturelle Fragen diskutiert.

Zu beobachten ist beispielsweise, daß sich die Institutionen der Wettbewerbspolitik mit dem Öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu befassen haben, und daß die öffentlichen Anstalten auch in der Debatte um die Weiterentwicklung der Kommunikationsordnungen einen prominenten Platz einnehmen. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist an der Schwelle zur Informationsgesellschaft keineswegs unumstritten. Vertreter der Anstalten stehen unter permanentem Rechtfertigungszwang, und tendenziell droht ihre Akzeptanz immer weiter zu sinken. Viele der diskutierten Probleme erscheinen auf den ersten Blick beinahe unlösbar. Befürworter und Gegner stehen einander oft unversöhnlich gegenüber, und so etwas wie ein gesamtgesellschaftlicher Konsens über den Öffentlich-rechtlichen Rundfunk scheint zumindest derzeit nicht in Sicht.

Die zentrale Gefahr dieser – sehr oft machtpolitisch motivierten – Streitigkeiten über die Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht laut Steemers darin, daß die notwendigen Diskussionen über die eigentlichen medienpolitischen Ziele und geeignete Zielsicherungsvarianten durch die Debatten über Institutionen systematisch vernachlässigt werden. Die Interessengegensätze bezüglich der Zukunft der Anstalten verstellen mitunter den Blick auf mögliche Alternativen zum Dualen Rundfunksystem, die sich unter den veränderten Rahmenbedingungen vielleicht ebenfalls für die Sicherstellung medienpolitischer Ziele und öffentlicher Interessen eignen könnten. „By restricting debate about the future of existing public-service-broadcasting institutions, there is little room for discussion of other options, which might be better suited at meeting changing public needs.

Perhaps the debate needs to revolve less around the future of public service broadcasting, where the act „broadcasting“ may become less significant. Instead attention needs to be focused on public provision and public service as a whole.“¹

1.1 Problemstellung und Untersuchungsziel

Verlagert man nun den Schwerpunkt des Erkenntnisinteresses von den Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum „Öffentlichen Interesse“ und zu normativen Zielen, so wird man feststellen, daß der Öffentlich-rechtliche Rundfunk – zwar offensichtlich ein bewährtes, aber letztlich doch - nur ein Instrument unter vielen ist, mit Hilfe dessen sich kommunikationspolitische Ziele im Mediensektor verwirklichen lassen. Die Veränderungen in der Kommunikationsbranche lassen es sinnvoll erscheinen in Zukunft auch mögliche Alternativen zum Dualen Rundfunksystem verstärkt in der Analyse zu berücksichtigen, um die Sicherstellung der Ziele nicht durch das (parteipolitische) Hick-Hack um die Weiterentwicklung des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gefährden, oder deren effiziente Umsetzung in der Übergangsphase zur Informationsgesellschaft zu vernachlässigen.

Anders ausgedrückt: In sozialen Marktwirtschaften sind Öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen kein Wert an sich (kein Selbstzweck). Sie sind Instrumente der Ordnungspolitik und dienen der Verwirklichung öffentlicher Interessen. Die Effektivität eingesetzter Instrumente muß von einer rationalen Medienpolitik permanent überprüft werden. Die Instrumente sind von den Entscheidungsträgern genau dann durch andere zu ersetzen, wenn sich herausstellt, daß alternative Ordnungsmodelle entweder einen höheren Grad der Zielerreichung bei gleichen Regulierungskosten, bzw. den gleichen Grad der Zielerreichung bei geringeren Kosten sicherstellen können.

Diese Ausgangslage veranlaßt Gundlach zur Frage, ob „die Existenz der Öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen unter den veränderten Rahmenbedingungen weiterhin sinnvoll ist, oder ob sie ihre Existenzberechtigung im Zuge der ordnungspolitischen,

¹ Steemers, J (1998b) S. 108

technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung verloren haben,² weil sie durch effektivere medienpolitische Instrumente oder alternative Ordnungsmodelle ersetzt werden können. Auch in der hier vorliegenden Untersuchung steht diese forschungsleitende Frage im Mittelpunkt. Zur systematischen Beantwortung wird auf das sogenannte „Marktversagen–Staatsversagen–Paradigma“ zurückgegriffen.

1.2 Theoretischer Untersuchungsrahmen und Forschungsfragen

Das Marktversagen – Staatsversagen - Paradigma

Das „Marktversagen-Staatsversagen-Paradigma“ dient als Analyseraster zur Beurteilung der Legitimität und der Effektivität von staatlichen Eingriffen in Märkte. Idealtypisch sollte am Ende einer umfassenden Untersuchung die sinnvollste Form der **Aufgabenverteilung zwischen den Institutionen Markt und Staat** gefunden worden sein, und der Medienpolitik zur Umsetzung empfohlen werden. In der Realität ist das natürlich so nicht möglich. Die Komplexität inner- und intrainstitutioneller Zusammenhänge entzieht sich einer (all)umfassenden Analyse. Ergebnisse bleiben deshalb nur Annäherungswerte. Dies gilt für das Wechselspiel von Markt und Staat im allgemeinen, und für das Verhältnis vom Medienmarkt zur Medienpolitik im besonderen. Trotzdem soll in dieser Untersuchung auf das Marktversagen–Staatsversagen–Paradigma zurückgegriffen werden, um unterschiedliche Varianten zur Regulierung des elektronischen Kommunikationssektors auf Basis des Analyseschemas zu diskutieren, und um die Entwicklungsperspektiven der Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der sogenannten Informationsgesellschaft zu untersuchen. Die Kernbereiche des Analyseschemas sind an dieser Stelle kurz zusammengefaßt um einen groben Überblick zum Leitfaden der Untersuchung zu geben. Detailliertere Darstellungen der theoretischen Ansätze mit wichtigen Literaturhinweisen sind dann den einzelnen Kapiteln in der Arbeit vorangestellt.

Zur Beurteilung der **Legitimität** staatlicher Eingriffe in Märkte dient die „Theorie des Marktversagens“. Untersucht wird dabei im wesentlichen die Funktionsfähigkeit des e-

² Gundlach, H (1998) S. 1

elektronischen Kommunikationssektors. Marktmängel oder Branchenbesonderheiten können diese Funktionsfähigkeit gefährden, sie können zu suboptimalen Marktergebnissen führen, und die Regulierung des Sektors erforderlich machen. Ziel der Analyse (in Abschnitt 4) ist es **Marktunvollkommenheiten** systematisch darzustellen, um den Regulierungsbedarf zu begründen. Dafür wird in dieser Arbeit auf unterschiedliche Analyseansätze zurückgegriffen, die der Neoklassik, der Gemeinwirtschaftslehre und der Politischen Ökonomie zugeordnet werden können.

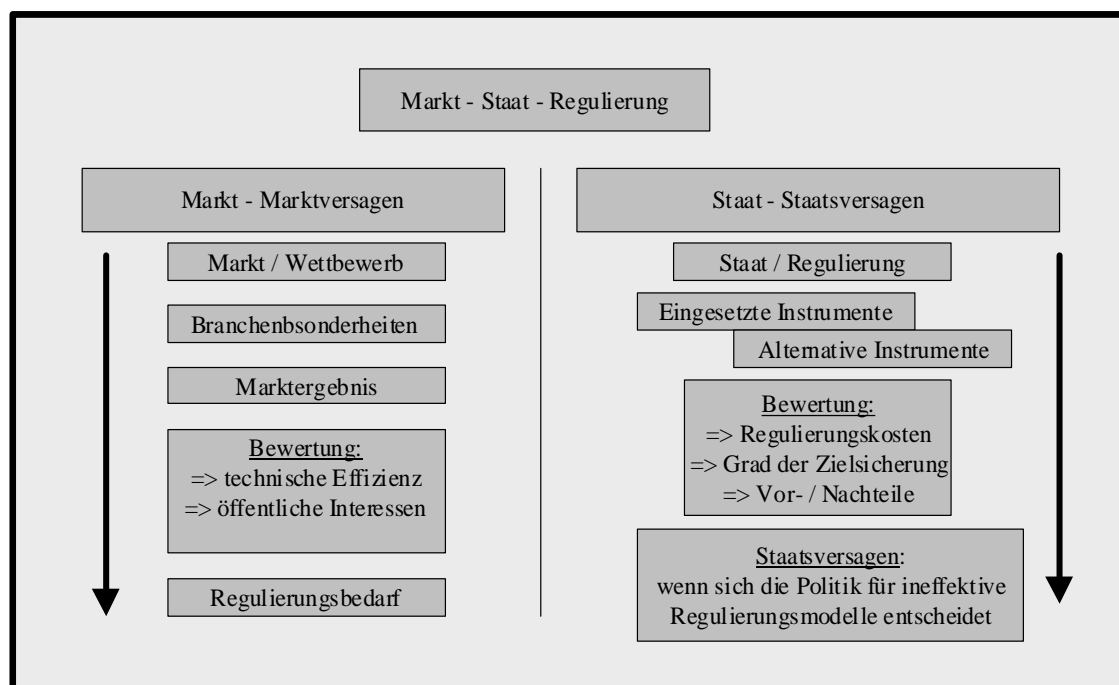
Je nach theoretischer Position wird Marktversagen in der Folge unterschiedlich bewertet. Während die Neoklassik die rein technische Effizienz von Märkten in den Mittelpunkt rückt, werden Marktergebnisse und Marktunvollkommenheiten in der Gemeinwirtschaftslehre und in der Politischen Ökonomie auch mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Ziele beurteilt. Die **politischen Ziele** sind deshalb (in Teil 3) der Analyse des Marktversagens vorangestellt, um in der Untersuchung der Branchenbesonderheiten auch auf Probleme in Bezug auf öffentliche Interessen hinweisen zu können.

Nach der Analyse der Funktionsfähigkeit des Medienmarktes stellt sich die Frage, ob - und wenn ja wie - die Politik in den Industriesektor eingreifen soll um suboptimale Marktergebnisse zu verhindern, um die Funktionsfähigkeit der Märkte durch Regulierungen zu verbessern und um öffentliche Interessen nicht zu vernachlässigen. Zur Beantwortung dieser Frage wird auf die „Theorie des Staatsversagens“ zurückgegriffen, in der die **Effektivität** staatlicher Eingriffe in Märkte untersucht wird. Idealtypisch sollte die Politik sich für jenes Ordnungsmodell entscheiden, das den höchsten Grad der Ziel-sicherung (= technische Effizienz + öffentliche Interessen) bei minimalsten Regulierungskosten sicherstellt. Von einem Staatsversagen oder einem Politikversagen spricht man dann, wenn sich die Entscheidungsträger offensichtlich für ineffektivere Eingriffsvarianten entschieden haben um ihre öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen.

Zur Beurteilung der Effektivität der Ordnungspolitik müssen einander **die Vor- und Nachteile** unterschiedlicher Regulierungsmodelle und -instrumente gegenübergestellt

werden. Theoretische Grundlagen dafür bietet der Comparative-Institution-Approach.³ Nach der Beweislastthese müssen auch existierende Regulierungsmodelle – wie das Duale Rundfunksystem und der Öffentlich-rechtliche Rundfunk – nachweislich einen höheren Grad der Zielsicherung bei geringen Kosten sicherstellen, als alle anderen Alternativen. Dementsprechend sollen in dieser Arbeit Vor- und Nachteile des Dualen Rundfunksystems und des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks dargestellt (Teil 5) und mit den Vor- und Nachteilen anderer Regulierungsoptionen (Teil 7) verglichen werden.

Abbildung 1:
Das Marktversagen-Staatsversagen-Paradigma



Quelle: Eigene Darstellung

Die Suche nach der effektivsten Form für einen staatlichen Eingriff wird dabei nicht nur durch allgemeine Prognoseschwäche für weitere Entwicklungen eingeschränkt, die einer Neuregulierung folgen könnten. Zu berücksichtigen ist weiters, daß alternative Ordnungsmodelle natürlich mit bestehenden Rechtsnormen vereinbar sein müssen („Legalitätsprinzip“), und deshalb wird der bestehende Gesetzesrahmen in die Untersuchung miteinbezogen. Die konkreten Beispiele kommen überwiegend aus Deutschland und Ös-

³ Heinrich, J (1999a) S. 25

terreich. Die zunehmende Internationalisierung des Mediensektors erfordert darüber hinaus die Berücksichtigung von Rahmenregulierungen der Europäischen Union (Teil 6) und anderer internationaler Regulierungstrends.

Am Beginn der Untersuchung (Teil 2) stehen aber vorerst nicht die Optionen für politische Entscheidungsträger, sondern jene Phänomene und Trends, die die Medienlandschaft grundlegend verändern, die eine Revision traditioneller Marktversagenshypothesen notwendig machen, die neue gesellschaftliche Probleme zu generieren scheinen, aber gleichzeitig neue Möglichkeiten zur Regulierung der Medienmärkte bieten, sofern sie nicht überhaupt nach einer völligen Neuausrichtung der Kommunikationspolitik verlangen. Im wesentlichen wird in allen Abschnitten der Arbeit auf Sekundärquellen hingewiesen, die fallweise durch Primärangaben ergänzt worden sind.

2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen

Transformation des Medien- und Kommunikationssystems

Der elektronische Kommunikationssektor ist von erheblicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung, und er ist augenblicklich einem rasanten Wandel ausgesetzt dessen konkrete Auswirkungen nicht mit Sicherheit prognostiziert werden können.⁴ Die wesentlichen Triebkräfte dieses Wandels sind (1) der technische Fortschritt - insbesondere die Digitalisierung - und die daraus resultierende Konvergenz der traditionell getrennten Subsektoren Telekommunikation (TK), Rundfunk (RF) und Informationstechnologie (IT), sowie (2) die schrittweise Liberalisierung des elektronischen Kommunikationssektors und die damit verbundene Zunahme des Wettbewerbs im Medien und Kommunikationssystem (MuK-System).⁵

Der **Transformationsprozeß**, aus dem - wenn man so will - die „Informationsgesellschaft“⁶, die „Multimediasgesellschaft“⁷ oder eine „Network-Society“⁸ auf Basis der „Internetökonomie“⁹, der „Mediamatik“¹⁰, der „Digitalen-Ökonomie“, der „Informationsökonomie“¹¹, der New-Economy oder der „Network-Economie“¹² entstehen soll, wird oft als Paradigmenwechsel¹³ bezeichnet, der insbesondere auf industrieller Ebene längst vollzogen und gestaltet wird, „während die Politik nach wie vor mit – in Medien und Telekommunikation – getrennten Institutionen und Regulierungsmodellen agiert,“¹⁴ wodurch sie an Gestaltungskraft verliert, Planungsunsicherheiten schafft, und die Entwicklung potentieller Wachstumsmärkte bremst. Mittlerweile besteht Einigkeit darüber, daß nur eine tiefgreifende strukturelle Reform der Kommunikationspolitik „das immer deut-

⁴ „The truth is, we do not know what the media markets of the future will look like. The future is not determined by technology alone, but by a whole range of cultural, social and economic factors.“ (vgl. Oreja, M (1999) S. 2)

⁵ Heinrich, J (1999b) S. 73

⁶ KOM (1997) 623

⁷ Schatz, H / Jarren, O / Knaup, B (1997) S. 12

⁸ Castells, M (1996) (zit. nach Weinmann, G (1999) S. 58)

⁹ ECC (1999)

¹⁰ Latzer, M (1997)

¹¹ Latzer, M (1999)

¹² Shapiro, C (1999)

¹³ Latzer, M (1997) S. 18

¹⁴ Latzer, M (1998a) S. 148

licher werdende Spannungsverhältnis zwischen Lebenswirklichkeit und rechtlicher Regulierungspraxis auflösen kann.“¹⁵ Unterschiedliche Optionen für eine adäquate ordnungspolitische Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen im elektronischen Kommunikationssektor werden derzeit (Frühjahr 2000) diskutiert.

Auf supranationaler Ebene sind es vor allem die Politik der Europäischen Union und der sich entwickelnde europäische Binnenmarkt, die die tiefgreifende Transformation der Strukturen der Kommunikationswirtschaft fördern. Dabei verfolgt die Politik der Europäischen Union eine Deregulierung bestehender nationaler Ausnahmeregelungen, um den Strukturwandel zu fördern und die Integration des Rundfunk- und des Telekommunikationssektors zu beschleunigen.¹⁶ Parallel verändert sich die Bedeutung traditioneller, nationalstaatlicher, sektoraler Regulierung. Es kommt zu einer Modifikation der Staatstätigkeit und zu „einer Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor der Informationsgesellschaft, die vor allem durch inner- und zwischenstaatliche Verschiebungen von politischen Zuständigkeiten und durch Veränderungen bei der Ausrichtung und bei den Instrumenten der Regulierung geprägt wird.“¹⁷

Im Grunde wird durch den Transformationsprozeß vor allem eine Anpassung der vorhandenen Rahmenregelungen auf nationaler und supranationaler Ebene erforderlich. Das (1) wirtschaftliche Interesse im Bereich der Regulierungsreform - der sogenannten „**Re-Regulierung**“ - konzentriert sich vor allem darauf, bestmögliche Voraussetzungen für die zukünftige Versorgung mit multimedialen Leistungen und für eine international wettbewerbsfähige Medienbranche zu schaffen. An der Gestaltung der Medienentwicklung besteht aber auch weiterhin (2) ein gesellschaftspolitisches Interesse, das sich aus der gesellschaftlichen Funktion der Medien ableitet und beispielsweise von Hoffmann-Riem als „gesellschaftliche Medienverantwortung“¹⁸ bezeichnet wird.¹⁹ Beide Aspekte sollen im Rahmen dieser Arbeit nicht aus den Augen verloren werden.

¹⁵ Schulz, W / Seufert, W / Holznagel, B (1999) S. 72

¹⁶ Gundlach, H (1998) S. 113

¹⁷ Latzer, M (1999) S. 282

¹⁸ Hoffmann-Riem, W (1995) S. 128 (zit. nach Müller, M (1998) S. 13)

¹⁹ Müller, M (1998) S. 13

Die Frage nach dem Regulierungsbedarf, den dafür geeigneten Regulierungsinstrumenten und der Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks im veränderten elektronischen Kommunikationssektor ist der zentrale Gegenstand dieser Untersuchung. Vorerst sollen aber jene technischen, ökonomischen und politischen Determinanten des Wandels isoliert werden, die die Adaption des Regulierungsrahmens und die Überprüfung der Tauglichkeit traditioneller Regulierungsinstrumente im konvergenten, liberalisierten Umfeld überhaupt notwendig machen. Denn „understanding the different aspects of regulation in the information age requires a solid understanding of the development in the communication landscap, as well as of the ongoing process of convergence between traditionally separated forms of communication and of the information fusion.“²⁰

2.1 Liberalisierung und Wettbewerb

Erstes zentrales Charakteristikum in der Transformation des elektronischen Kommunikationssystems ist dessen schrittweise Liberalisierung. Die europäischen TK- und RF-Sektoren sind traditionell von vergleichsweise starken staatlichen Eingriffen geprägt. Der zu beobachtende Liberalisierungstrend verweist auf Stärkung des Wettbewerbs im MuK-System, sowie auf die damit einhergehenden Reformen nationalstaatlicher und supranationaler Politik.²¹

Historisch betrachtet verlief die Entstehung der Sektoren RF und TK getrennt voneinander. In Europa etablierten sich für den TK-Sektor PTO`s, die meist in die öffentliche Verwaltung integriert waren, während die Institutionalisierung für den Rundfunkbereich meist in Form Öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen erfolgte. Anders als die PTO`s waren diese zumeist nicht Teil der hoheitlichen Verwaltung. Öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen stehen aber ebenfalls unter starker politischer Kontrolle, die meist mittels parteipolitisch besetzter Kommissionen ausgeübt wird. Die politische Zuständigkeit für RF und TK wurde von Anfang an getrennt. Gemeinsam war den beiden Subsektoren des gesellschaftlichen Kommunikationssystems die starke staatliche

²⁰ Tadayoni, R / Skouby, K. E (1999) S. 176

²¹ Latzer, M (1997) S. 23

Einflußnahme, da in beiden Bereichen vor allem der Marktzutritt (Monopol) und die Preise (Gebühren) staatlich reguliert wurden.²²

Die Regulierungsmodelle und -inhalte für die Sektoren unterscheiden sich stark. Die staatlichen Markteingriffe im TK-Sektor dienen vor allem dem Ziel, eine effiziente, flächendeckende Infrastruktur zu errichten, zu der ein fairer Zugang gewährleistet werden soll, und die sämtliche Bürger und Bürgerinnen miteinander verbindet (Universaldienst). Technologie- und arbeitsplatzpolitische Ziele bildeten den Hintergrund für die Abschottung nationaler TK-Märkte. Besondere Bedeutung kommt dem TK-Sektor darüber hinaus durch seine Koordinationsfunktion wegen der Vorleistungen für sämtliche andere Wirtschaftssektoren zu.²³

Im RF-Sektor dominierten die politisch motivierten Ziele Vielfalt, politische Ausgewogenheit, Kontrolle des Inhalts, Qualität und kulturelle Identität. Die Regulierung des Rundfunks wurde vor allem damit begründet, daß die elektronischen Massenmedien im Unterschied zur Individualkommunikation der TK wegen ihrer hohen Nutzung und der spezifischen Rezeptionsweise über ein hohes Einflußpotential verfügen. Als technisches Argument für die Monopolregulierung diente der Mangel an Frequenzen die für terrestrisches Fernsehen zur Verfügung stehen.²⁴ Hinzu kamen noch die Vermutungen, daß der für den Rundfunkbetrieb benötigte Finanzbedarf die Leistungsfähigkeit privater Unternehmen übersteigen würde, und daß Rezipienten den Wert bestimmter gesellschaftlich wertvoller Programme unterschätzen könnten. Zudem wurde befürchtet, daß bei einer werbefinanzierten RF-Bereitstellung die Programminhalte von den Interessen der Werbewirtschaft bestimmt werden.²⁵

TK-Liberalisierung

Zentrale ökonomische Rechtfertigung für die Monopolregulierung im TK-Sektor war die Eigenschaft des „natürlichen Monopols“, bei dem die makroökonomischen Kosten bei gegebener Nachfrage am geringsten sind, falls es nur einen Anbieter gibt. Für die Tele-

²² Latzer, M (1997) S. 49ff

²³ ebenda S. 56

²⁴ ebenda S. 58

²⁵ Kops, M (2000) S. 12

foninfrastruktur wurde angenommen, daß dies aufgrund der hohen Errichtungskosten und der beschränkten Nachfrage gegeben ist.²⁶ Mit der Digitalisierung und dem Einzug der Computertechnologie in die TK-Vermittlungstechnik und die TK-Endeinrichtung (Telematik) veränderte sich Kostenstruktur im TK-Sektor²⁷ und brachte die Erosion der traditionellen Rechtfertigung wegen der natürlichen Monopoleigenschaften. Zusätzlich wurden durch die Computertechnologie im TK-Sektor eine Fülle von Innovationen im Dienste- und Endgerätemarkt möglich. Es kam zu einer Diversifizierung des Angebots, und v.a. kommerzielle Nutzer argumentierten in der Erwartung eines günstigeren, vielfältigen Angebots für die Zerschlagung der Monopole und die Öffnung der Märkte.²⁸

In der politischen Diskussion erhielten erhoffte Wachstumspotentiale für die TK-Branche größeres Gewicht. Ausgehend von den USA, Großbritannien und Japan, die von der Marktöffnung die Expansion ihrer Weltmarktanteile in den von ihnen dominierten Industriesektoren erwarteten, stieg der politische und ökonomische Anpassungsdruck auf die anderen Länder, und letztlich auch auf jene Kleinstaaten, die durch die Öffnung der Sektoren mehr Nachteile als Vorteile für die - bis dahin protektionistisch gehegte - nationale Industrie erwarteten.²⁹ Hauptakteur im Bereich der Liberalisierung der TK-Märkte in Europa ist die Europäische Kommission, die mit ihrem „Green Paper on the Development of the Communication Market for Telecommunication Services and Equipment“ den Liberalisierungsprozeß initiierte, der durch eine Reihe von Richtlinien vorangetrieben wurde, und in der endgültigen TK-Marktliberalisierung 1998 gipfelte.³⁰

Die Relevanz der TK-Liberalisierung für den Rundfunkbereich ergibt sich daraus, daß die TK-Infrastruktur die alternativen Distributionsmöglichkeiten für Rundfunkdienste beeinflußt. Es besteht zunehmend die Möglichkeit über Telekommunikationsnetze gleichzeitig TK- und RF-Dienste anzubieten. Insofern wird der Ordnungsrahmen für den RF immer mehr durch die Vorschriften aus dem Bereich der TK geprägt.³¹ Die Deregu-

²⁶ Latzer, M (1997) S. 56

²⁷ Anschaffungskosten für Digitaltechnik sind geringer als bei Analogtechnik, Personalkosten sinken durch den geringeren Wartungs- und Bedienungsaufwand für Computeranlagen, Betriebskosten sinken durch Platzersparnis und Fernwartung.

²⁸ Latzer, M (1997) S. 66

²⁹ Latzer, M (1997) S. 66

³⁰ Latzer, M (1998b) S. 459

³¹ Müller, M (1998) S. 27

lierung im TK-Bereich setzt darüber hinaus den Wettbewerb als Ordnungsprinzip an die Stelle staatlicher Regulierung,³² und von der multimedialen Entwicklung unter Wettbewerbsbedingungen werden auch auf Dienste- und Endgeräteebene weitere Impulse für die Veränderung des Rundfunks erwartet.³³

RF-Liberalisierung

Parallel zur Öffnung des TK-Sektors kam es ab den 80er Jahren auch im Rundfunkbereich in den meisten europäischen Ländern zu einer Liberalisierung. Neben den - seit den Anfängen des Rundfunks bestehenden - Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten etablierten sich kommerzielle TV-Stationen als zweite Säule. Die zentrale technische Rechtfertigung für die Monopolregulierung, die Frequenzknappheit im terrestrisch-analogen Bereich, ließ sich aufgrund des technischen Fortschritts, der Verbreitung von Kabelfernsehen (KATV), direkt sendendem analogem Satellitenfernsehen (DBS) und anderen alternativen Distributionsmöglichkeiten für Videos nicht länger aufrechterhalten.³⁴

Mit der in vielen Staaten implementierten „dualen Rundfunkordnung“ - dem Nebeneinander von Öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk - sollten die unterschiedlichen Vorteile beider Systeme genutzt und Nachteile kompensiert werden.³⁵ Der Beitrag der Europäischen Kommission zu Liberalisierungsschritten im Fernsehsektor ist vor allem die sogenannte „Fernsehrichtlinie“, in der die Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen entsprechend dem Ursprungslandprinzip geregelt ist.³⁶ Eine Grundlage für weitere Liberalisierungsschritte bietet die Zuordnung des Rundfunks zum Dienstleistungssektor auf europäischer Ebene, die die Kommission dazu verpflichtet, den Binnenmarkt auch im Mediensektor herzustellen.³⁷

Nach der Monopolsituation und der Dualen Rundfunkordnung beginnt nun ein neuer Abschnitt in der Rundfunkentwicklung. Das zentrale technische Merkmal der dritten

³² Heinrich, J (1998) S. 73ff

³³ Müller, M (1998) S. 28

³⁴ Latzer, M (1997) S. 72ff

³⁵ Latzer, M (1997) S. 72ff

³⁶ Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997

³⁷ Heinrich, J (1994) S. 178

Phase in der Rundfunkgenese ist die durchgängige Digitalisierung des Mediensektors und die daraus resultierende Konvergenz mit dem Telematiksektor, die beispielsweise von Latzer als „Mediamatik“³⁸ bezeichnet wird.

Mit der Digitalisierung, der Erhöhung der Übertragungskapazitäten, den unbeschränkten Kombinationsmöglichkeiten von traditionellen Fernsehdiensten mit Telematikdiensten, den veränderten Rezeptionsformen durch die Steigerung der Interaktivitätsoptionen und der Verlagerung der Kontrollmöglichkeiten über den Kommunikationsprozeß von Anbietern zu Benutzern, scheint im Fernsehsektor eine dritte Epoche („Digitales Fernsehen“) begonnen zu haben, die wiederum nach einer Modifikation der Rahmenordnung als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen verlangt.

Die EU-Kommission hat angedeutet, daß es im Zuge der Re-Regulierung des konvergenten, elektronischen Kommunikationssektors zu weiteren Liberalisierungsschritten kommen könnte. Es wird „von der Erkenntnis ausgegangen, daß die Konvergenz zu einer Verringerung bestehender Normen in der Telekommunikations- und Medienbranche führen könnte. Eine verstärkte Regulierung in den Branchen soll vermieden werden.“³⁹

2.2 Digitalisierung und Konvergenz

Das zweite wesentliche Charakteristikum des Transformationsprozesses im elektronischen Kommunikationssektor ist also die **Konvergenz**, verstanden als „das Verschwimmen von traditionellen Grenzen zwischen Technologien, Dienstkategorien, Industriesparten, Sektoren, und Politikfeldern in den Bereichen Informationstechnologie, Telekommunikation und Rundfunk.“⁴⁰ „The broadcasting industry, the telecommunications industry and the image processing part of the computing industry (the internet / world wide web) are rapidly converging towards a **single multimedia market**.“⁴¹ Theo-

³⁸ Latzer, M (1997) S. 16. Siehe dazu auch den nächsten Abschnitt

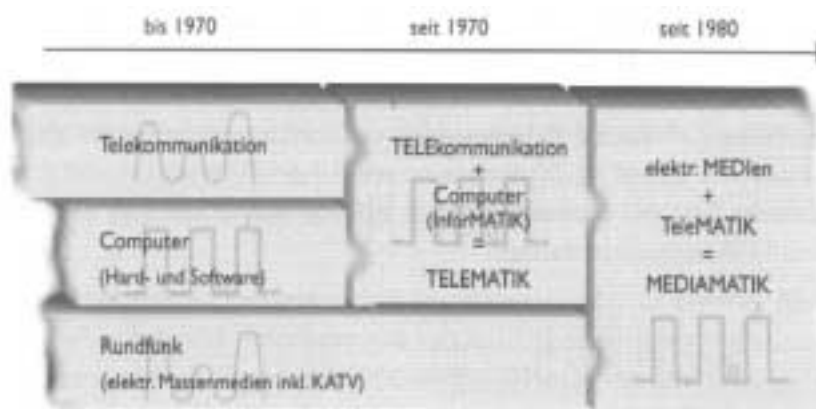
³⁹ KOM (1997) 623, S. viii

⁴⁰ Latzer, M (1997) S. 16

⁴¹ Cowie, C / Marsden C.T (1999) S. 54

retisch bietet mit der durchgängigen Digitalisierung medialer Inhalte und Vertriebswege die Möglichkeit des technisch unbeschränkten internen medialen Wettbewerbs.⁴²

Abbildung 2:
Schematische Darstellung der Konvergenzschritte im elektronischen Kommunikationssektor



Quelle: Latzer, M (1997) S. 61

Die historische „Telekommunikation - Rundfunk – Dichotomie“⁴³ basiert hauptsächlich (1) auf der Unterscheidung in (TK-)Individual- und (RF-)Massenkommunikation, auf (2) der analytischen Trennung von Sender und Empfänger, auf (3) unterschiedlichen politischen Zielen die mit der Regulierung des jeweiligen Sektors verfolgt wurden,⁴⁴ und auf (4) Unterschieden in der technischen Infrastruktur der beiden Märkte.⁴⁵ Grundsätzlich konnten in der Vergangenheit Rückschlüsse von der verwendeten Technik (Verteil- oder Vermittlungstechnik) auf das Dienstangebot (RF- oder TK-Dienst), auf die Rezeptions- und Kommunikationsform (Massen- oder Individualkommunikation), und auf mögliche gesellschaftliche Auswirkungen (Manipulationsoptionen) gezogen werden.⁴⁶ Sowohl die jeweiligen Regulierungsmodelle als auch die politischen Zuständigkeiten orientierten

⁴² Heinrich, J (1999) S. 73ff

⁴³ Für Unterscheidungsmerkmale von TK und RF siehe Latzer, M (1997) S. 53

⁴⁴ Für die TK vor allem Universaldienstziele, und für den RF vor allem Vielfaltsziele.

⁴⁵ Für die TK kabelgebundene Vermittlungsnetze und für den RF terrestrische Verteilnetze.

⁴⁶ Latzer, M (1998a) S. 150

sich an dieser Trennlinie. Regulierung wurde für beide Sektoren entsprechend den unterschiedlichen politischen Ziele separat betrieben bzw. getrennt institutionalisiert.⁴⁷

Für die Erosion der traditionellen Grenzen zwischen den beiden Sektoren wird im technischen Bereich die **Digitalisierung** verantwortlich gemacht. „Sie schafft die Voraussetzung für die Konvergenz der Kommunikationsformen. Sie ermöglicht deren beliebige Kombination, verbesserte Manipulationsmöglichkeiten, neue Funktionalitäten und zunehmend personalisierte Medien.“⁴⁸

Die Digitalisierung, die Glasfasertechnik, drahtlose⁴⁹ und kabelgebundene⁵⁰ Breitbandtechnik, sowie die unterschiedlichen Verfahren der Datenkompression⁵¹ bedingen auf der **Vermittlungsebene** – also der Netzebene – (1) eine erhebliche Steigerung der Leistungskapazität⁵² der Datenübertragung, (2) erhebliche Kostensenkungspotentiale für die Datenübertragung und (3) neue Verknüpfungsmöglichkeiten für unterschiedliche Übertragungswege und Schnittstellen. Dadurch wird vor allem der plattformunabhängige, integrierte Transport von Telekommunikations- und Rundfunkdiensten (Text / Ton / Bild / Bewegtbild), und somit die „Ausweitung der Funktionsfähigkeiten der verschiedenen Netzinfrastrukturen ermöglicht.“⁵³ Es kommt zu einer Konvergenz der Vertriebswege („**Technologiekonvergenz**“) die nun sowohl für RF- als auch für TK-Dienstleistungen⁵⁴ genutzt werden können. „Die dafür notwendige Infrastruktur setzt sich nach heutiger Vorstellung aus verschiedenen, zusammengeschalteten kabelgebundenen und drahtlosen Netzen zusammen, ermöglicht jede Form der Datenübertragung über jedes Netz, und ist idealtypisch symmetrisch ausgestaltet,“⁵⁵ so daß sie sich für Massen-, Individual-

⁴⁷ Beispielsweise in Österreich: für die TK im BM für Wissenschaft und Verkehr, für RF im Bundeskanzleramt. Beispielsweise in der EU: für TK die GD XIII und für Rundfunk die GD X.

⁴⁸ Latzer, M (1997) S. 125

⁴⁹ UMTS, IMT/2000, DVB-S, DVB-T

⁵⁰ ISDN, Breitband-ISDN, ATM, DVB-C

⁵¹ xDSL, MPEG-Standards zur Quellcodierung von Audio und Videosignalen, Wellenlängenmultiplex in Glasfaserkabeln.

⁵² Im Rundfunkbereich wird mit einer Verdreifachung der Übertragungskapazität bei terrestrisch-digitalem Fernsehen gerechnet, über digitales Kabel und Satellitenfernsehen können mehr als 200 Kanäle ausgestrahlt werden.

⁵³ EMI (1998) S. 9

⁵⁴ „So erlaubt die ADSL-Technik die Übertragung ganzer Spielfilme über das herkömmliche Telefonnetz auf Computermonitore.“ (vgl. Schulz, W / Seufert, W / Holznagel, B (1999) S. 71)

⁵⁵ Müller, M (1998) S. 16

und Gruppenkommunikation, und deshalb für private und öffentliche Kommunikation gleichermaßen eignet.

Voraussetzung für die Interaktivität ist dabei auf Vermittlungsebene die Umrüstung von Verteil- auf Vermittlungsnetze, also die Erweiterung bestehender Netze um einen Rückkanal, und im Bereich der **Endgeräte** die Umrüstung auf digitale Empfangstechnologien, die sowohl Verteil- (RF) als auch Vermittlungskommunikation (TK) ermöglicht („Funktionsverschmelzung“), und deshalb als Konvergenz der Endgeräte bezeichnet wird.⁵⁶

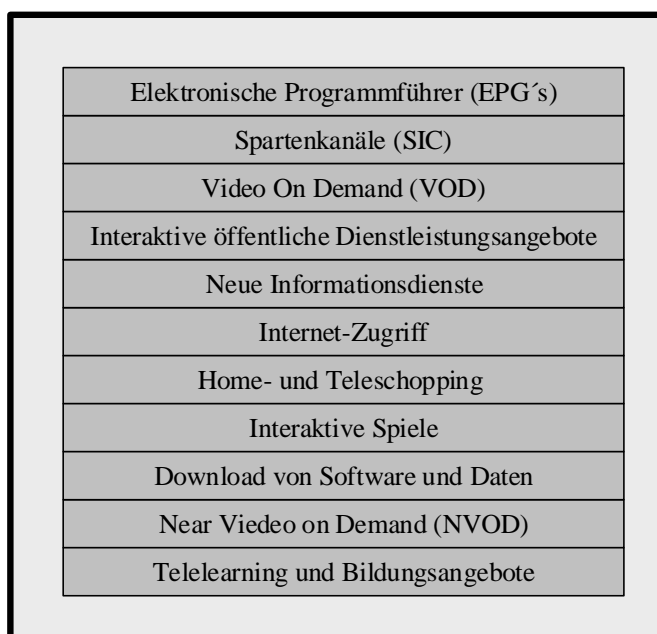
Auch die **Darstellungsformen**, die Inhalte („content“) und Dienste („service“) sind aufgrund des universellen digitalen Codes weitgehend beliebig kombinierbar („konvergente Dienste“). Insbesondere die funktionale Konvergenz, also die Überschneidung von privater, öffentlicher und geschäftlicher Kommunikation durch sogenannte hybride Dienste⁵⁷ oder integrierte Dienste wie das Internet macht die eindeutige, zweifelsfreie Kategorisierung der Angebote als Rundfunk- oder Telekommunikationsdienst unmöglich. Von der verwendeten Technik sind dann keine Rückschlüsse auf das Dienstangebot und auf gesellschaftlichen Auswirkungen möglich.

⁵⁶ „In diesem multimedialen Zusammenwachsen sind theoretisch alle Geräte Kombinationen technisch möglich.“ (vgl. EMI (1998) S. 13) „Die unterschiedlichen Funktionen und funktionspezifische Vorteile von PC und Fernsehgerät, sowie unterschiedliche Nutzungspräferenzen stehen einer faktischen Konvergenz der Endgeräte allerdings entgegen.“ (vgl. Heinrich, J (1999b) S. 79) Denkbar und realistisch ist vor allem die Kombination nur einzelner Komponenten (vgl. EMI (1998) S. 13). Gute Marktchancen werden im Bereich der Endgeräte vor allem der Multimedia Home Plattform (MHP) eingeräumt, die es erlaubt „sämtliche Funktionalitäten von der Hardware auf die Software zu verlagern, und die Verteilung von Signalen zu unterschiedlichen Endgeräten zu steuern. (...) Die MHP ist ein Versuch, eine konvergente Systemarchitektur für Privathaushalte zu definieren, die die herkömmlichen Fernseh- und Hörfunkmärkte hinter sich läßt und das Internet einbezieht. Sie umfaßt ein privates Endgerät (IDTV, Decoder PC), zugehörige Peripheriegeräte und eine Netzarchitektur die die Verteilung von Signalen in der Wohnung zu jeweils unterschiedlichen Endgeräten gestattet.“ (vgl. KOM (1999) 540, S. 30) Nachdem die Endgeräte (v.a. Bildschirme) im Vergleich zu Dekodern relativ teuer sind, empfiehlt die Europäische Kommission Bildschirme von anderen dynamischen Elementen mit permanenten technologischen Veränderungen zu trennen, um Verbraucherinvestitionen zu schützen. (vgl. KOM (1999) 540, S. 24).

⁵⁷ „Hybride Dienste entstehen entweder durch die Verwendung einer Kombination aus Rundfunk- und Telekommunikationstechnik (Videotex, Videokonferenzen, Video on Demand) oder durch die Verwendung bestehender Dienste in einer neuen Art, die die traditionelle funktionale Abgrenzung durchbricht (Audiotex, Data-Broadcasting, GeschäftsTV und Telex).“ (vgl. Latzer, M (1997) S. 78)

So wird beispielsweise damit gerechnet, daß das traditionelle Rundfunk - Dienstangebot (klassische TV-Vollprogramme) im „digitalen Fernsehen“ durch eine erhebliche Anzahl von Spartenkanälen und Programmpaketen, durch NVOD, VOD, und Multiperspective-Programme erweitert wird. Zusätzlich sollen aber auch branchenfremde, interaktive Dienste wie Databroadcasting, Spiele, digitaler Teletext und andere elektronische Multimedia-, Telekommunikations- und Transaktionsdienstleistungen (e-commerce, telebanking) in erweiterten Rundfunkbouquets angeboten werden,⁵⁸ die den klassischen Kriterien der „Massenkommunikation“ - also der klassischen Verteilkommunikation - zum Teil nicht mehr entsprechen.⁵⁹ In Abbildung 3 sind eine Reihe von Diensten aufgelistet die den Nutzern im elektronischen Gesamtsektor angeboten werden könnten.

*Abbildung 3:
Diversifikation der Dienste im liberalisieren, konvergenten Umfeld*



Quelle: Inhalt aus EMI (1998) S. 11. Eigene Darstellung

⁵⁸ Nach aktuellem Stand der Technik soll der Zugriff für Rezipienten zu alternativen Diensten per Fernbedienung oder Tastatur über Infrarotschnittstellen mit dem Dekoder ermöglicht werden, der wiederum über ein integriertes Modem oder über breitbandige Schnittstellen zu Satelliten oder Breitbandkabeln die Nutzung der Dienste ermöglicht. (IN: w&v 39 / 99 S. 86)

⁵⁹ „Repräsentativ für das bisherige Verständnis der Massenkommunikation ist die Definition von Maletzke, der darunter jene Form der Kommunikation versteht bei der Aussagen öffentlich durch technische Verbreitungsmittel indirekt an disperse Publika vermittelt werden.“ (vgl. Hoffmann-Riem, W / Vesting, Th (1994) S. 386)

Die Bedeutung der **Zuordnung** ergibt sich aus den unterschiedlichen Regulierungen der Subsektoren.⁶⁰ So unterliegen Rundfunkdienste und Rundfunkanbieter aufgrund der vermuteten Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung weit strengeren Auflagen und Inhaltsregulierungen als Telekommunikationsdienstleistungen. Die technische Weiterentwicklung erlaubt nun aber die Entflechtung und neuartige Kombination von Darstellungsformen, Distributionskanälen und Endeinrichtungen, die früher starr in einzelnen Kommunikationssystemen zusammengefaßt waren.⁶¹ Es kommt zu einer Entkoppelung von Dienst, Netz und Endgerät in traditionellen Mediensystemen. Die Inhalte werden „anpaßbar“, so daß sie in verschiedenen Umfeldern und Kombinationen verwendet und über verschiedene Netzinfrastrukturen geliefert werden können.⁶² Technikzentrierte Regulierungsmodelle stoßen deshalb zunehmend an die Grenzen ihrer zweifelsfreien Anwendbarkeit.

Die Veränderungen der **Rezeptionsformen** verwischen die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation,⁶³ und bedingen die Verschiebungen von zentraler - durch den Sender - zu verstärkter individueller Kontrolle durch die Benutzer des Kommunikationsprozesses.⁶⁴ „Bei elektronischen Medien verändert sich die spezifische Rezeptionsweise und damit deren gesellschaftliche Wirkung („Manipulationsthese“), die traditionell ein Hauptargument für den spezifischen Regulierungsbedarf im Rundfunksektor darstellte.“⁶⁵ Der traditionelle „one-to-many“ Kommunikationsmodus aus dem klassischen Rundfunk verliert tendenziell an Bedeutung. Er wird durch andere Kommunikationsmuster wie „many-to-one“ (Datenbanken, Abrufdienste), „one to one“ (Telekommunikation, e-mail) oder „many-to-many“ (Gruppenkommunikation) ergänzt und substituiert.

Zu nennen wäre beispielsweise „web-TV“ bei dem über ein herkömmliches Fernsehgerät Internet-Inhalte abgerufen werden können,⁶⁶ oder digitale Mediendienste wie VOD,

⁶⁰ Latzer, M (1997) S. 78

⁶¹ Latzer, M (1997) S. 134

⁶² KOM (1997) 623, S. 3

⁶³ Müller, M (1998) S. 17

⁶⁴ Latzer, M (1997) S. 146

⁶⁵ Latzer, M (1998a) S. 149

⁶⁶ Schulz, W / Seufert, W / Holznagel, B (1999) S. 72

die ebenfalls auf dem Konsultationsmodus basieren. Unter diesem Gesichtspunkt wirkt der technische Fortschritt der Steuerbarkeit von Informationsverbreitung der öffentlichen Meinungsbildung und der breiten Meinungsmanipulation entgegen. Die gezielten Einflußmöglichkeiten der Massenmedien nehmen ab. Es kommt zu einer verstärkten Individualisierung⁶⁷ der Kommunikationsangebote und des Kommunikationsprozesses.⁶⁸ Gleichzeitig entstehen jedoch durch diese „Individualisierung der Massenkommunikation“ angesichts der Orientierungsnot der Rezipienten neue Manipulationsmöglichkeiten bei der Programminformation, der Programmwahl und dem Programmzugang.⁶⁹

Die Nutzung multimedialer Dienste erfordert darüber hinaus die Einführung **neuer Funktionseinheiten** („zugehörige Dienste“)⁷⁰ an der Schnittstelle zwischen den Endgeräten und den Übertragungsnetzen⁷¹. An dieser Schnittstelle werden (1) digital übertragene Signale für den Empfang in analoge Signale zurückgesetzt, (2) die Abrechnung für die Nutzung vorgenommen (CA-System) und (3) Steuerungshilfen angeboten (Navigatoren, Suchmaschinen oder NPG's).⁷² Grundsätzlich determinieren die genannten Funktionen die Zugangsmöglichkeiten der Rezipienten zu den Inhalten und die Zugangsmöglichkeiten der Anbieter zu den Rezipienten. Das wirft Fragen auf, die insbesondere den chancengleichen, transparenten und nichtdiskriminierenden Zugang von neuen, dritten Marktteilnehmern zu den entsprechenden Systemen betreffen.⁷³

⁶⁷ „Vor allem die Einführung des Kabelfernsehens hat dazu geführt, daß der Markt fragmentiert worden ist. Statt mit Programmangeboten ein Massenpublikum fesseln zu wollen, entwickeln sich Nischenprogramme, wodurch die Medienplaner mehr der Unterschiedlichkeit als den Gemeinsamkeiten ihres Publikums Aufmerksamkeit schenken. Aus „Broadcastern“ wurden „Narrowcaster“. (...) Medienhäuser wissen ziemlich genau über die Vorlieben ihrer Kunden bescheid. Sie werden individuellen Service anbieten, der sich auf ein Persönlichkeitsprofil stützt, das auf Basis vorangegangener Geschäftskontakte erstellt worden ist. (...) Herkömmliches TV, das wie die Öffentlich-rechtlichen Anstalten einen bunten Bauchladen feilhält, hat in dieser spezialisierten Medienbranche kaum noch eine Chance.“ IN: FORMAT 3 / 00 o.S.

⁶⁸ vgl. Steinmaurer, Th (1998) S. 15

⁶⁹ Hoffmann-Riem, W (1997) S. 270

⁷⁰ „Zugehörige Dienste sind Kommunikationsdienste im Zusammenhang mit der Gewährung eines Zugangs zu einem speziellen Dienst für befugte Benutzer (z.B. bedingte Zugangsdienste, elektronische Programmführer).“ (vgl. KOM (1999) 539, S. 5)

⁷¹ Die dafür notwendige Schnittstelle kann entweder den jeweiligen Endgeräten vorgeschaltet (IRD, set-top-box) oder bereits integrierter Bestandteil der Endeinrichtungen (IDTV) sein.

⁷² Müller, M (1998) S. 72

⁷³ KOM (1997) 623, S. 27ff