

Bundesrat

Drucksache 1064/97

30.12.97

EU - In - K - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Konvergenz der Branchen
Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen
Auswirkungen - Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft

KOM(97) 623 endg.; Ratsdok. 13289/97

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 30. Dezember 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 5. Dezember 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 341/87 = AE-Nr. 871151 und
Drucksache 96/88 = AE-Nr. 880320.

INHALTSANGABE

Der Hintergrund - Konvergenz

Es herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß Konvergenz im technischen Sinne bereits eingetreten ist. Das heißt, daß heute mittels digitaler Technologie sowohl traditionelle als auch neue Kommunikationsdienste – sei es in Form von Daten, Tönen oder Bildern – über zahlreiche verschiedene Netze angeboten werden können.

Gegenwärtige Marktaktivitäten geben Anlaß zur Vermutung, daß die Betreiber aus den verschiedenen von Konvergenz betroffenen Branchen die Möglichkeiten technologischer Fortschritte nicht nur zur Verbesserung ihrer traditionellen Dienstleistungen benutzen, sondern auch zur Erweiterung auf neue Geschäftsaktivitäten. Die Telekommunikations-, Medien- und Informationstechnologiebranchen streben sowohl nach einer produkt- und plattformübergreifenden Entwicklung als auch nach branchenübergreifendem Firmen- und Aktienbesitz. Beispiele solcher neuen Produkte und Dienste umfassen:

- Home-Banking und Home-Shopping über das Internet;
- Sprachtelefonie über das Internet;
- E-mail, Zugang zu Daten und dem World Wide Web über mobile Telephonnetze sowie die Nutzung von drahtlosen Verbindungen zu Wohnhäusern und Unternehmen, um diese mit fixen Telekommunikationsnetzen zu verbinden;
- Datendienste über digitale Rundfunkplattformen;
- On-Line-Dienste, die über Systeme wie zum Beispiel Web-TV mit dem Fernsehen verbunden werden, sowie die Übertragung mittels digitaler Satelliten und Kabel-Modems;
- Webcasting von Nachrichten, Sport, Konzerten und anderen audiovisuellen Diensten.

Solche Entwicklungen stellen konkrete Beispiele einer Informationsgesellschaft in Europa dar und zeigen deren Potential, das Leben jedes Unionsbürgers zu berühren. Ebenso wird auch die deutliche Erweiterung des Ausmaßes und der Vielfalt traditioneller Telekommunikations- und Mediendienste deutlich.

Die Fragen – Was steht für Europa auf dem Spiel?

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen sind weitreichend. Bei Konvergenz geht es nicht nur um Technologie, sondern um Dienste und neue Wege wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interaktionen. Die Veränderungen, die in diesem Grünbuch beschrieben werden, haben das Potential für eine weitgehende Verbesserung der Lebensqualität der europäischen Bürger. Sie eröffnen eine Möglichkeit zur besseren Integration der europäischen Regionen ins Zentrum der europäischen Wirtschaft und zur Verstärkung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den globalen und nationalen Märkten. Es ist zu erwarten, daß das Entstehen neuer und die Weiterentwicklung bestehender Dienste den gesamten Informationsmarkt erweitern und neue Wege zu den Bürgern eröffnen. All dies baut auf Europas reichem kulturellen Erbe, Innovationspotential und kreativen Vorstellungen auf.

Da die heutigen Kommunikationsplattformen ihrem Wesen nach global sind, was besonders für das Internet gilt, öffnen sie auch Türen für eine weitere Integration der Weltwirtschaft. Dadurch entstehen nicht nur für die Europäische Union Möglichkeiten und Herausforderungen, sondern

auch für unsere Nachbarn in Zentral- und Osteuropa, dem Mittelmeerraum und grundsätzlich auch für die Entwicklungsländer. Die niedrigen Kosten einer Präsenz am World Wide Web machen es für Unternehmen jeder Größe möglich, gleichzeitig eine regionale und globale Reichweite zu erlangen, während die Verbraucher vom größeren Angebot an Gütern und Diensten profitieren können. Nachdem die Veränderungen in Europa überall auf der Welt widergespiegelt werden, wird Globalisierung das Hauptthema bei zukünftigen Entwicklungen sein.

Falls Europa diesen Veränderungen gerecht werden kann, werden wir einen starken Motor zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum, zur steigenden Verbraucherauswahl und zur Förderung kultureller Vielfalt haben. Dazu muß ein Umfeld geschaffen werden, das den Veränderungsprozeß unterstützt anstatt ihn zu bremsen. Falls das nicht oder nicht zeitgerecht erfolgt, läuft Europa Gefahr, daß unsere Unternehmen und Bürger der Informationsrevolution nachhaken müssen - einer Revolution, die von Unternehmen, Benutzern und Regierungen anderswo auf der Welt vorangetrieben wird.

Bei der Schaffung des richtigen Umfeldes kommt den Regierungen und politischen Verantwortungsträgern eine wichtige Rolle zu. Neben dem rechtlichen Rahmen, der das zentrale Thema dieses Grünbuches ist, werden aber auch weiterhin Anstrengungen erforderlich sein, Europas Arbeitskräfte mit den notwendigen Fertigkeiten für die Informationsgesellschaft auszustatten. Dies wurde bereits beim kürzlich abgehaltenen Beschäftigungsgipfel festgehalten. Die Regierungen, die regionalen und örtlichen Behörden und die europäischen Institutionen müssen bei der vollständigen Annahme der neuen Technologien und Dienste, die durch den Konvergenzprozeß möglich gemacht werden, eine führende Rolle spielen.

Ein passender rechtlicher Rahmen ist von entscheidender Bedeutung

Das zukünftige rechtliche und ordnungspolitische Umfeld wird von entscheidender Bedeutung sein. Die Europäische Union hat bereits im Bereich der Telekommunikation ein umfassendes Programm für den Übergang von einem Monopol zu einem Umfeld vollen Wettbewerbs mit 1. Januar 1998 entwickelt. Ebenso wurden Rahmenbedingungen für die Förderung des Binnenmarktes im Bereich des Rundfunks aufgestellt. Ein passender rechtlicher Rahmen muß folglich in Einklang mit diesen Errungenschaften erfolgen. Gleichzeitig stellt dieses Grünbuch aber insofern einen Meilenstein dar, als es der Gemeinschaft ermöglicht, über den Stichtag 1.1. 1998 hinauszublicken und die Auswirkungen der Konvergenz auf die davon betroffenen Branchen zu beurteilen.

In diesem Grünbuch wird die Meinung vertreten, daß die Entwicklung neuer Dienste durch das Bestehen verschiedener Schranken - unter anderem auch rechtlicher Art - auf den verschiedenen Ebenen des Marktes behindert werden könnte.

Es gibt verschiedene Ansichten darüber, inwieweit die Eigenheiten bestehender rechtlicher Rahmen für das sich ändernde Umfeld geeignet sind. Laut einer Ansicht wird die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen durch die rechtliche Ungewißheit gehemmt: Die bestehenden rechtlichen Regeln wurden für ein nationales, analoges und mono-mediales Umfeld definiert, aber die Dienstleistungen gehen zunehmend über die verschiedenen traditionellen Branchen und geographischen Grenzen hinaus und können über eine Vielzahl von Plattformen angeboten werden. Dadurch wird die Sinnhaftigkeit der unterschiedlichen Regelungsansätze in den verschiedenen Branchen in Frage gestellt. Verfechter dieser Ansicht würden argumentieren, daß durch diese rechtliche Ungewißheit Investitionen und die Verwirklichung der Informationsgesellschaft behindert werden.

Gemäß einer anderen Ansicht wird aufgrund der Eigenheiten bestehender, bisher getrennter Branchen die Reichweite für Konvergenz im Dienstleistungsbereich ohnehin begrenzt bleiben. Nach dieser Ansicht wird auch behauptet, daß die Rolle der Medienindustrie als Träger sozialer, kultureller und ethischer Werte innerhalb unserer Gesellschaft unabhängig von der Technologie ist, die man benötigt, um zum Verbraucher zu gelangen. Dies würde bedeuten, daß die Regelung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das Angebot von

Informationsdiensten getrennt voneinander erfolgen sollten, um sowohl Effizienz als auch Qualität gewährleisten zu können.

All diese Angelegenheiten müssen debattiert und einer Lösung zugeführt werden. Dabei wird man auf eine Reihe von Interessen in den verschiedenen, von Konvergenz betroffenen Branchen Rücksicht nehmen müssen. Gleichzeitig wird das Potential für Veränderungen auf unterschiedliche Weise und auf verschiedenen Ebenen (z.B. Technologie, Industrie, Dienste und Märkte) eingeschätzt werden. Während Digitalisierung bedeutet, daß Konvergenz auf der Ebene der Technologie schon sehr fortgeschritten ist, geht man in diesem Grünbuch nicht automatisch davon aus, daß Konvergenz auf einer Ebene automatisch in gleichem Maß zu Konvergenz auf anderen Ebenen führen muß. Ebenso wird nicht davon ausgegangen, daß Konvergenz in den Bereichen der Technologie, der Industrie sowie der Dienste und/oder Märkte auch notwendigerweise zu einem einheitlichen rechtlichen Umfeld führen werden.

Ein Diskussionsforum - das Grünbuch

Dieses Grünbuch reagiert auf das Erfordernis nach einer Debatte. Es werden bewußt viele Fragen gestellt, Probleme analysiert, Optionen festgehalten und öffentliche Kommentare erbeten. Zu diesem Zeitpunkt werden weder fixe Stellungen bezogen noch Schlußfolgerungen getroffen.

In **Kapitel I und II** analysiert das Grünbuch das Phänomen der Konvergenz - seine technologische Untermauerung, gegenwärtigen Entwicklungen auf dem Markt und deren möglichen Auswirkung auf die Branchen der Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie.

In **Kapitel III** werden bestehende und potentielle Schranken festgestellt, die diese Markt- und Technologieentwicklungen hemmen. Einige von ihnen reflektieren gegenwärtige Probleme des Marktes bzw. der Industrie in den von Konvergenz betroffenen Branchen, während sich andere aufgrund der Unterschiede rechtlicher Regelungsansätze ergeben. Manche dieser Probleme werden bereits in Gemeinschaftsinitiativen behandelt (zum Beispiel auf den Gebieten des geistigen Eigentums, Medieneigentums, elektronischen Handels und der digitalen Unterschriften). Wo dies der Fall ist, werden diese Initiativen auch erwähnt. In anderen Fällen dient die Feststellung dieser Schranken als Grundlage zu Überlegungen, ob und inwieweit gegenwärtige rechtliche Rahmen im Sinne des Konvergenzphänomens angepaßt werden müssen.

Kapitel IV liefert eine ausführliche Abhandlung von Fragen in Zusammenhang mit bestehenden und möglichen zukünftigen Regelungsrahmen bzw. -ansätzen. Diese Fragen fallen in acht weitläufige Bereiche:

- Definitionen
- Marktzugänge und Genehmigungsverfahren
- Zugang zu Netzen, Zugangskontrollsystemen und Inhalten
- Zugang zu Frequenzbereichen
- Normen und Standards
- Preisbildung
- Individuelle Verbraucherinteressen

Danach werden Fragen der Sicherung öffentlicher Interessen diskutiert und Optionen für mögliche zukünftige Regelungsmodelle behandelt und Fragen zur internationalen Ebene angesprochen.

Schließlich werden in **Kapitel V** Prinzipien für die zukünftige Regulierungspolitik innerhalb der von Konvergenz betroffenen Branchen dargelegt und mögliche Optionen für zukünftige Regelungsansätze als Basis für weiterführende Diskussion vorgestellt.

Die Kommission ist der Meinung, daß die 5-monatige öffentliche Konsultationsperiode eine breite Debatte über Fragen zulassen wird, die für die Unionsbürger, die Wirtschaft und die weitere Entwicklung der Informationsgesellschaft wichtig sind. Antworten und Stellungnahmen können in Briefform oder auf elektronischem Wege zugesendet werden (Convergencegp@cec.be). Außerdem wird die Diskussion durch die Einrichtung einer speziellen Web-Seite erleichtert, wo die bisherigen Einsendungen und Kommentare abgerufen werden können¹ (<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>). Es wird im Laufe der Konsultationsperiode auch öffentliche Anhörungen geben. Die Kommission beabsichtigt, auf der Grundlage der eingegangenen Antworten und Kommentare bis Juni 1998 einen Bericht vorzulegen.

Schlußfolgerungen - der zukünftige Weg

Dieses Grünbuch stellt einen Schritt auf dem Weg zur Sicherung der Vorteile von Konvergenz für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Europas dar. Die im Juni 1998 herausgebrachte Mitteilung, die die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation präsentiert, wird es dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat, dem Wirtschaft- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen erlauben, politische Positionen einzunehmen und es außerdem ermöglichen, daß für die zukünftige Politik klare Ziele gesteckt werden.

Damit wird eine neue Phase in den politischen Ansätzen der Europäischen Union für den Bereich der Kommunikation initiiert. Das Grünbuch stellt ein wesentliches Element im allgemeinen Rahmen für die Entwicklung der Informationsgesellschaft dar und baut auf den Stärken der gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Telekommunikation (eingeleitet durch das wegweisende Telekommunikations-Grünbuch aus 1987²) und für die Medien (verwirklicht durch verschiedene Gesetzesinitiativen der Gemeinschaft) auf. Dieses Grünbuch bietet allen Interessierten eine Möglichkeit zur Stellungnahme über die zukünftige Form rechtlicher Regelung in der Kommunikationsära nach 1998 und für alle von Konvergenz betroffenen Branchen.

Dieser erste Schritt dient dazu, den Weg für die Schaffung eines passenden rechtlichen Umfeldes zu ebnen, der eine volle Ausschöpfung der Möglichkeiten der Informationsgesellschaft zuläßt - im Interesse Europas und seiner Bürger an der Wende zum 21. Jahrhundert.

¹ Sowohl schriftliche als auch elektronische Stellungnahmen werden gleichzeitig mit der Veröffentlichung der Mitteilung über die Ergebnisse der Konsultation zugänglich gemacht werden.

² KOM(87)290.endg.

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	6
I. Konvergenz - Definition und Entwicklung	8
1. Konvergenz - Umfang und Abgrenzung	
2. Technologie macht's möglich	
3. Derzeitige Marktentwicklungen	
4. Zusammenfassung und Frage	
II. Auswirkung von Konvergenz auf die betroffenen Branchen ("relevante" Branchen)	17
1. Der soziale Kontext	
2. Markttrends	
3. Die Verbraucherperspektive	
4. Zusammenfassung und Frage	
III. Schranken für die Konvergenz	25
1. Bestehende Schranken	
2. Potentielle Schranken	
3. Frage	
IV. Rechtliche Auswirkungen	29
1. Herausforderungen für bestehende Regelungsansätze	
2. Behandlung der Schranken - rechtliche Fragen	
3. Regelungen im öffentlichen Interesse	
4. Optionen für ein Regelungsmodell der Zukunft	
5. Die internationale Dimension	
V. Grundsätze und Optionen für die Zukunft	47
1. Grundsätze einer Strategie für die rechtliche Regelung der Konvergenzbereiche	
2. Optionen für den Übergang	
3. Zeitplan	
4. Schlußfolgerung	
VI. Anhang	52

Einleitung

Die Informationsgesellschaft wird zur Realität. Ihre Entwicklung wird vorangetrieben durch den enormen technologischen Wandel, der die Informations- und Kommunikationsindustrie verändert. Art und Geschwindigkeit dieser Veränderungen könnten neue Herausforderungen für die politischen Entscheidungsträger mit sich bringen.

Einer der bedeutendsten Faktoren ist die zunehmende Verwendung derselben Technologien in den verschiedenen Branchen, insbesondere in den Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie. Durch die Verbreitung des Internet und durch die sukzessiv zunehmenden Möglichkeiten, über bestehende Netze gleichzeitig Telekommunikations- und Rundfunkdienste zu übertragen, häufen sich in den letzten Jahren die Anzeichen für eine solche Konvergenz.

Das Phänomen der Konvergenz ist relativ neu, und es bestehen verschiedene Ansichten über die gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Es herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die Entwicklungen in der digitalen Elektronik und Computersoftware das technologische Potential für neue Möglichkeiten der Verbreitung und des Konsums von Informationsdiensten bieten. Weniger Einigkeit besteht jedoch darüber, inwieweit durch diese Entwicklungen bestehende Praktiken tatsächlich verändert werden und über welchen Zeitraum dies erfolgen wird. Manche sind der Meinung, daß Konvergenz zu einer grundlegenden und raschen Wandlung bestehender Telekommunikations-, Medien- und Informationstechnologiedienste führen wird, nämlich dahingehend, daß diese derzeit getrennten Dienste miteinander verschmelzen und somit die ursprünglich klare Trennung zwischen ihnen entscheidend verwischt wird.

Andere sind jedoch der Meinung, daß durch den jeweils spezifischen Schwerpunkt dieser verschiedenen Branchen das Ausmaß der Konvergenz im Dienstleistungsbereich begrenzt sein wird und daß die Medienindustrie weiterhin eine wichtige Rolle als Träger von sozialen, kulturellen und ethischen Werten innerhalb der Gesellschaft innehaben wird und zwar unabhängig von der Technologie, die man benötigt, um zum Kunden zu gelangen. Dies würde bedeuten, daß die Regelung der wirtschaftlichen Bedingungen und der Inhalte von Informationsdiensten getrennt voneinander erfolgen sollte, um Effizienz und Qualität garantieren zu können.

Wiederum andere sind schließlich der Ansicht, daß sich Konvergenz - falls überhaupt - über einen längeren Zeitraum hinziehen wird.

Es ist jedoch klar, daß die Auswirkungen dieser Entwicklungen potentiell weitreichend sind. Die Entstehung neuer Dienste sowie die Weiterentwicklung bestehender werden mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Ausweitung des gesamten Informationsmarktes führen. Dadurch werden neue Möglichkeiten für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung wahr. Gleichzeitig wird das Umfeld neuer Kommunikationsdienste auch Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Lebensqualität der europäischen Bürger mit sich bringen, in dem die Auswahl für Verbraucher erhöht, der Zugang zu den Vorteilen der Informationsgesellschaft ermöglicht und die kulturelle Vielfalt gefördert werden.

Diese Entwicklungen sind folglich für die wirtschaftliche und soziale Situation Europas durchaus positiv. Der öffentliche Bereich sollte ein Umfeld schaffen, das Konvergenz unterstützt, um sicherzustellen, daß die potentiellen Möglichkeiten rechtzeitig genutzt werden.

Was jetzt erforderlich ist, ist eine weitreichende und tiefgreifende Diskussion über das Phänomen und die Auswirkungen der Konvergenz, um Beiträge für die Formulierung einer solchen Politik zu erlangen. Der Zweck dieses Grünbuchs ist folglich der Beginn einer solchen Diskussion.

Die Diskussion muß in Zusammenhang mit anderen bedeutenden Aktivitäten der Gemeinschaft in den Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie gesehen werden. Insbesondere nach der Liberalisierung der Telekommunikationsdienste und -infrastruktur mit 1. Januar 1998 ist diese Debatte von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung im Bereich der Kommunikation. Der mit diesem Grünbuch eingeleitete Prozeß soll garantieren, daß bei der allgemeinen Überprüfung der Effektivität des "1998-Paketes" für Telekommunikation (die Ende 1999 stattfinden wird) das Ausmaß der Konvergenzauswirkungen in dieser Branche bereits miteinbezogen werden kann. Daneben ist die Kabelrevision, die im Sinne der Liberalisierung und als Ergebnis der Verpflichtungen der Kabelrichtlinie³ und der Richtlinie zum vollen (Telekommunikations)-Wettbewerb⁴ ausgeführt wird, Gegenstand einer eigenständigen Kommissionsmitteilung. Die

³ Kommissionsrichtlinie 95/51/EC, OJ L256, 26. 11. 95

⁴ Kommissionsrichtlinie 96/19/EC, OJ L74, 22. 3. 96.

Revision versucht, eine offene und wettbewerbsfreundliche Marktstruktur bezüglich der Telekommunikations- und Kabel-TV-Netze zu entwickeln, was bedeutende Auswirkungen für die von Konvergenz betroffenen Märkte haben könnte. Im besonderen wird es den Wettbewerb fördern und das Auftreten von neuen "gatekeeper"-Positionen und Engpässen zu vermeiden, die den Wettbewerb einschränken. Reger Wettbewerb in diesen Branchen wird die Entwicklung innovativer, neuer Dienste fördern, was wiederum den Verbrauchern innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zugutekommt. Außerdem wird es dazu führen, daß die europäische Industrie und die europäischen Dienstleistungsanbieter jene Sachkenntnisse erlangen, die notwendig sind, um im Wettbewerb der globalen Märkte erfolgreich bestehen zu können.

Im Zusammenhang mit der Förderung von grundsätzlich wettbewerbsfähigen Marktstrukturen läßt sich auch der Zeitrahmen für diese Überprüfung erklären: Sie muß rechtzeitig erfolgen, weil sich rasch neue Märkte entwickeln, die ihrer Art nach weitgehend global sind. Falls sich die geltenden Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Europas für die Entwicklung dieser neuen Märkte als ungeeignet erweisen oder deren Entwicklung sogar behindern, könnte sich Europa bald in einem Wettbewerbsnachteil gegenüber seinen flexibleren globalen Konkurrenten befinden. Das könnte zu einer Einschränkung der Verbrauchermittelbestimmung durch eine geringer Auswahl führen, was wiederum das Vertrauen der Verbraucher in die neuen Dienste beeinträchtigen würde. Außerdem hätte dies negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigungssituation in Europa haben.

Es ist zu erwarten, daß die konvergierenden Dienste den Informationsmarkt insgesamt ausweiten werden und dabei wirtschaftliches Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern. Industrielle Wettbewerbsfähigkeit wird jedoch der Schlüssel für diese Ziele sein.

Im vorliegenden Grünbuch werden die Charakteristika des Phänomens der Konvergenz behandelt. Dabei steht die Bereitstellung von Diensten und der dafür erforderlichen Netze im Mittelpunkt. Darüber hinaus werden mögliche Auswirkungen der Konvergenz auf Form und Inhalt bestehender Vorschriften geprüft. Die Tatsache, daß sich dieses Grünbuch mit gewissen Aspekten eines zukünftigen rechtlichen Rahmens für die Dienstleistungsangebote befaßt, ist unbeschadet

bestehender, derzeit laufender Implementierungen von Gemeinschaftsrecht zu sehen.

Im Hinblick auf neue ordnungspolitische Maßnahmen wird keine endgültige Position bezogen. Jedoch wird von der Erkenntnis ausgegangen, daß Konvergenz zu einer Verringerung bestehender Normen in der Telekommunikations- und Medienbranche führen könnte. Eine verstärkte Regulierung in Branchen, wie etwa der Informationstechnologie, soll vermieden werden. Hauptzweck dieses Grünbuches ist aber die Analyse des Phänomens der Konvergenz, wie es sich am Markt präsentiert. Mögliche rechtliche Probleme dieser Entwicklung werden identifiziert und hinterfragt.

Alle Interessenten sind eingeladen, sich durch Antworten auf diese Fragen und durch andere Beiträge zu diesem Thema an der Debatte zu beteiligen. Der Zeitraum für die Konsultation beträgt fünf Monate ab dem Datum der Veröffentlichung dieses Grünbuches. Weiter ist geplant, spätestens bis Juni 1998 einen Bericht über die Ergebnisse dieser Konsultation zu verfassen.

Einsendungen sollten vorzugsweise auf elektronischem Wege (E-mail, Diskette) erfolgen, ansonsten per Fax oder Post (fünf Kopien, bitte). Die Adresse ist folgende:

Europäische Kommission, DG XIII A4
z. Hd. Herrn E. Lalor
200, Rue de la Loi, BU 31 0/62
B-1049 BRÜSSEL
Belgien
Fax: (+32 2) 296 9009

und/oder

Europäische Kommission, DG X C1
z. Hd. Herrn G. Paulger
200, Rue de la Loi, L-102 5/25
B-1049 BRÜSSEL
Belgien
Fax: (+32.2) 299 9201

und/oder

E-mail: convergencegp@cec.be

Kopien aller Einsendungen sind nach Ablauf der Konsultationsperiode auf Anfrage erhältlich, es sei denn, es wurde ausdrücklich eine vertrauliche Behandlung der Einsendung gewünscht.

Auf einer eigens erstellten Web-Seite können sowohl der Text des Grünbuches als auch eingereichte Beiträge abgerufen werden. Die Adresse ist:

<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>

Kapitel I Konvergenz - Definition und Entwicklung

Dieses Grünbuch stellt einen weiteren Schritt in Richtung Realisierung der Informationsgesellschaft dar. Es befaßt sich mit einer Reihe von Fragen und Problemen bezüglich der Infrastruktur der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie. (Diese werden der Einfachheit halber in diesem Dokument als "relevante" Branchen bezeichnet.)

Das Grünbuch befaßt sich nicht mit Fragen in Zusammenhang mit Diensten im weiteren Sinne, die einen Beitrag zur Realisierung der Informationsgesellschaft leisten, wie zum Beispiel Diensten im Bereich elektronischer Handel, die über das Potential zur Umwälzung von Bereichen wie den Einzelhandel oder Reise- und Finanzdienstleistungen verfügen. Die politischen Fragen und Probleme bei diesen Diensten im weiteren Sinne sind nämlich in anderen Aktivitäten der Gemeinschaft behandelt und teilweise schon sehr fortgeschritten, zum Beispiel in Bezug auf geistiges Eigentum, Urheberrechte und verwandte Rechte, Medienvielfalt, Privatsphäre und Datenschutz, Verschlüsselung und digitale Signaturen. All diese Aktivitäten sind Teil eines weiteren Rahmens, der für die neuen Dienste und Entwicklungen der Informationsgesellschaft entsteht. Sie liegen folglich außerhalb der Reichweite dieses Grünbuches, weshalb bei auftretenden, relevanten Fragen nur kurz auf sie verwiesen wird.

Statt dessen befaßt sich das Grünbuch mit den zugrundeliegenden Infrastrukturen, durch die alle Dienste der Informationsgesellschaft erst ermöglicht und zum Kunden gebracht werden können. Diese Infrastrukturen bestehen aus Teilen, Netzen und Servicediensten, die mit allen relevanten Branchen assoziiert werden. In allen drei Branchen unterlaufen diese Systeme weitreichenden Veränderungen, die vor allem auf die Anwendung digitaler Technologie zurückzuführen sind. Es ist anzunehmen, daß diese Veränderungen Auswirkungen rechtlicher und politischer Art haben werden. Das Grünbuch konzentriert sich auf die Erbringung von Diensten im On-line-Bereich. Es behandelt den "Off-Line"-Bereich nur insoweit, als dieser einen potentiellen Markt für das On-line-Geschäft darstellt.

Dieses Grünbuch befaßt sich mit einer Vielzahl zukünftiger Trends. Es versucht nicht, Märkte im Sinne einer Verwendung des Begriffes im Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft zu definieren. Die Ansichten, die in diesem Grünbuch behandelt werden, können nicht die

Stellung der Kommission in Bezug auf anhängende oder zukünftige Verfahren nach dem Wettbewerbsrecht vorwegnehmen.

Aus diesem Blickwinkel beschreibt Kapitel I das Phänomen der Konvergenz und die technischen Entwicklungen, auf denen sie beruht. Außerdem betrachtet es gegenwärtige Marktentwicklungen - und wie Lieferanten, Dienstleistungsanbieter und Verbraucher auf sie reagieren - als Anzeichen für die mögliche Richtung zukünftiger Entwicklungen. Wie es allgemein bei Betrachtungen neuer Märkte der Fall ist, sind es vorerst die Aktivitäten auf der Angebotsseite, die als erste Anzeichen für mögliche zukünftige Entwicklungen dienen. Deren Aktivitäten werden durch das Verhalten der Verbraucher gebremst, die neue Dienstleistungen erst an- und aufnehmen müssen, bevor Märkte zur Realität werden können.

1.1 Konvergenz - Umfang und Abgrenzung

Der Begriff Konvergenz ist nicht genau definierbar, wird aber im allgemeinen beschrieben als:

- die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen, ähnliche Arten von Diensten zu übermitteln, oder
- die Verschmelzung von Endgeräten wie Telefon, Fernseher und PC.

Die zweite Beschreibung von Konvergenz ist die am häufigsten in der Presse zitierte - sie wird für die Verbraucher leicht verständlich und spiegelt außerdem den weitreichenden Kampf zwischen der Computer-, Telekommunikations- und Rundfunkindustrie um die Beherrschung zukünftiger Märkte wider.

Trotz dieser weitverbreiteten Vorstellung ist die Konvergenz von Endgeräten heute jedoch viel weiter entfernt als die Konvergenz der Netze. **Telekommunikationsbetreiber** bieten bereits heute (wenn auch noch auf Experimentierbasis) audiovisuelle Programme über ihre Netze an und entwickelten sich zu wichtigen Mitspielern von Angeboten des Internetzugangs und von "Backbone"-Infrastrukturen. **Rundfunksender** erbringen seit einigen Jahren Datendienste über ihre Netze und diese Dienste werden in den nächsten 12-18 Monaten aufgrund digitaler Übertragungstechnologie im Radio und Fernsehen als auch aufgrund zusätzlicher interaktiver Angebote vergrößert werden.

Kabelbetreiber erbringen zusätzlich zu ihrem traditionellen Geschäft der Fernsehverbreitung eine Reihe von Telekommunikationsdiensten - in einigen Mitgliedstaaten sogar Sprachtelefon - und beginnen mit dem Einsatz von

Kabelmodems, um Hochgeschwindigkeits-Internet anbieten zu können. Neben der Bereitstellung von Diensten an die Öffentlichkeit, fängt man nun damit an, Audio- und Videotechnologien auch bei Firmen- "Intranets" als zusätzliches Medium für die Verteilung von "real-time" Information einzusetzen. Solche Anwendungen findet man bereits auf Web-Seiten, die potentielle Kunden ansprechen wollen.⁵

Die Netzplattform und die Verbraucher-/Benutzerumgebung stellen zwei Glieder der Liefer- oder Wertschöpfungskette dar, die sich über folgende Bereiche erstreckt: Inhalteherstellung, Inhaltebündelung, Dienstleistungserbringung und schließlich die Übermittlung an die Kunden (siehe Fig.1). Die Wertschöpfungskette ist ein nützliches Konzept zur Analyse des Verhaltens von Unternehmen und Märkten angesichts des Phänomens der Konvergenz.

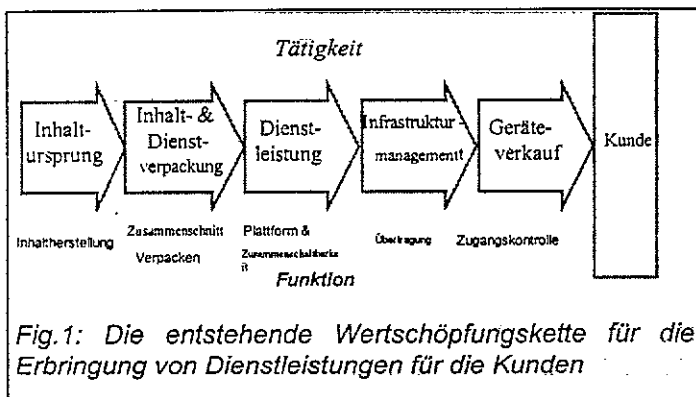


Fig.1: Die entstehende Wertschöpfungskette für die Erbringung von Dienstleistungen für die Kunden

Quelle: Squires Sanders Dempsey LLP und Analysis Ltd.

Heutzutage sind Unternehmen normalerweise in einem oder mehreren Gliedern der Wertschöpfungskette tätig. Manche sind der Ansicht, daß eine Verschiebung in Richtung Konvergenz viele der heutigen Marktteilnehmer dazu bewegen wird, eine Erweiterung ihrer Aktivitäten außerhalb ihrer Kerngeschäfte ins Auge zu fassen. Sie weisen darauf hin, daß diese Tendenz bereits heute in Form von Fusionen und Unternehmenserwerbungen ersichtlich ist (siehe unten). Mögliche Änderungen als Resultat des Phänomens der Konvergenz können auf drei verschiedenen Ebenen (Technologie, Industrie, Märkte und Dienstleistungen) gesehen werden (siehe Fig. 2). Es kann jedoch nicht automatisch davon ausgegangen werden, daß Konvergenz auf einer Ebene unweigerlich in demselben Ausmaß auch zu Konvergenz auf den anderen Ebenen führt.

Noch kann man daraus den Schluß ziehen, daß Konvergenz der Technologien, Industrien und Dienste oder Märkte in jedem Fall zu einem einheitlichen rechtlichen Regelungsumfeld führen muß.

Technologiekonvergenz, wie durch obige Beispiele erläutert, basiert auf der gemeinsamen Anwendung digitaler Technologien auf Systemen und Netzen, über die Dienstleistungen erbracht werden. Wie Abschnitt 1.2 zeigt, existiert technologische Konvergenz bereits. Zu erwartende Fortschritte der Technologie werden diesen Prozeß entlang der verschiedenen Glieder der Wertschöpfungskette weiter konsolidieren.

Viele Kommentatoren sehen eine Tendenz zur Industriekonvergenz, die sich in Partnerschaften, Fusionen und Joint Ventures niederschlägt, die auf das technische und kommerzielle Know-how der Partner aufbauen, um bestehende und neue Märkte zu erschließen. Solche Bündnisse, Fusionen und Joint Ventures werden weiterhin im Sinne der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft genau überprüft werden. Viele solcher Partnerschaften sind 'horizontal', das heißt, sie finden zwischen Unternehmen statt, die im gleichen Glied der Wertschöpfungskette agieren. Daneben gibt es aber auch noch andere, die versuchen, die durch die Marktkonvergenz entstehenden Chancen zu nutzen. Dabei verbinden sich dann normalerweise Unternehmen, die in verschiedenen Segmenten der Wertschöpfungskette agieren, was zu erhöhter vertikaler Integration führt. Einige dieser Partnerschaften haben früh mit Schwierigkeiten zu kämpfen gehabt, woran man die Unsicherheit auf den Märkten und die Risiken ablesen kann.

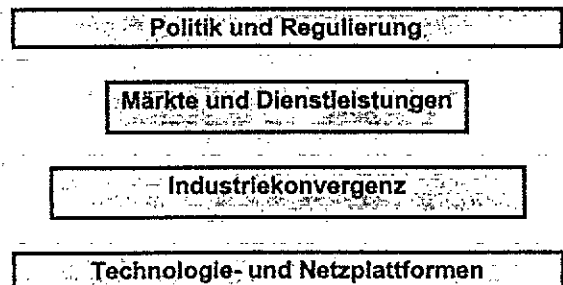


Fig.2: Die Stadien der Konvergenz

Es ist auch schwierig, genaue Aussagen über die Art der Dienste, die sich aus der Konvergenz ergeben, zu treffen. Viele neue Dienste werden aus technologischen Fortschritten innerhalb bestehender Branchen resultieren und

⁵ Siehe Fragen zu Webcasting und Konvergenz (Broadcasting and Convergence: Policy Issues), OECD, DSTI/ICCP/TISP(97)6, veröffentlicht im Dezember 1997.

überhaupt nicht branchenübergreifend sein. Andere werden ein direktes Ergebnis der gegenseitigen Durchdringung heutiger Branchen sein, z.B. Telekommunikation und Rundfunk. Wo es einen Ansatz zu letztgenanntem gibt, wird in diesem Dokument der Begriff "konvergente Dienste" verwendet werden. Wo ein allgemeinerer Verweis angebracht ist, wird einfach der Begriff "neue Dienste" gebraucht werden, ohne damit eine juristische Definition anzudeuten.

1.2 Technologie macht's möglich

Dieses Grünbuch befaßt sich nicht hauptsächlich mit Technologie; sondern kümmert sich schwerpunktmäßig um die neuen Handels- und Marktphänomene, die durch technologische Entwicklungen ermöglicht werden und die traditionellen Beziehungen zwischen Anbietern und Kunden ändern. Das Erfassen des Charakters dieser Entwicklungen kann zu einem besseren Verständnis der möglicherweise zu erwartenden Änderungen führen.

Digitale Technologien untermauern Konvergenz

Wie schon erwähnt, ist die zugrunde liegende Tendenz zur Konvergenz die gemeinsame Anwendung digitaler Technologien in den betroffenen Branchen. Digitale Technologien umfassen zahlreiche Bereiche, die im allgemeinen den Computern und der Telekommunikation zugerechnet werden - digitale Mikroelektronik, Software und digitale Übertragung. Schon bei bruchstückhafter Anwendung haben diese Technologien ihre größere Effizienz, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit in den betroffenen Branchen gezeigt und dabei bewiesen, daß sie kreatives Potential vergrößern und Innovation fördern können.

Computertechnologie spielt nunmehr eine Schlüsselrolle in der Produktion von Inhalten, sowohl im Kino als auch im Rundfunk. Die Methoden, mit denen audiovisuelles Material produziert, geliefert und verbraucht wird, entwickeln sich weiter. Inhalt wird "anpaßbar," sodaß er in verschiedenen Umfeldern verwendet und über verschiedene Netzinfrastrukturen geliefert werden kann. Der Grundbaustein sind die MPEG-Normen für die digitale Kodierung⁶ bewegter Bilder. In diesem Format verschlüsselte Bilder können auf die gleiche Art

geändert, manipuliert oder übertragen werden wie jede andere digitale Information. Den Systemen und Netzen, die solche Informationen verarbeiten, ist es natürlich gleichgültig, ob das Ausgangsmaterial Bild, Ton oder Text war. Digitale Kodierung bildet somit die Basis technologischer Konvergenz.

Digitale Übertragung kann über Rundfunknetze oder über terrestrische drahtlose oder verlegte Infrastruktur erfolgen. Bei der Anwendung auf Rundfunknetze ist die wichtigste Auswirkung der Digitalisierung die unmittelbare Ausdehnung der Übertragungskapazität. Damit wird de facto eine Schranke beseitigt, die von Anfang an das Wachstum in diesem Bereich behindert hat. Aber Rechnerstärke und Software helfen auch, Endgeräte wie die Set-Top-Box zu verbreiten. Die Möglichkeit, in solche Geräte auch Software einzubauen, trägt dazu bei, die Lebenszyklusprobleme dieser Geräte zu überwinden, wodurch die Marktträchtigkeit verringert und Innovation erleichtert wird. Dadurch werden solche Geräte auch so "intelligent", daß Rundfunknetze Schaltfähigkeiten erlangen, die man normalerweise nur mit der Telekommunikation in Verbindung bringt.

Zum Beispiel können Satelliten-Pay-TV-Betreiber sich heute durch Zugangskontrollsysteme an einzelne Kunden wenden, häufig in Kombination mit dem terrestrischen Telekommunikationsnetz, das einen "hybriden" Rückkanal für interaktive Dienste stellt.

Netztechnologien für Konvergenz.

In gleichem Ausmaß, in dem alternative Telekommunikations-Infrastrukturen sich verbreiten, werden Hochgeschwindigkeitsnetze auf Glasfaserbasis in Verbindung mit moderner "Server"-Technologie bald fähig sein, virtuellen Rundfunk wirtschaftlich zu betreiben.⁷ Die hohen Datenübertragungsraten und die größere Effizienz bei der Funkfrequenzverwendung, die durch digitale Übertragung erreichbar sind, eröffnen die Möglichkeit, hochwertige Ton- und Bildsignale über eine Vielfalt verschiedener Netzinfrastrukturen zu verbreiten. Übertragungstechnologien wie zum Beispiel Schmalband-ISDN⁸, xDSL⁹ und ATM¹⁰

⁷ Das heißt, der gleiche Inhalt wird an viele Verbraucher geliefert, jedoch nur auf Wunsch des einzelnen und zu dem vom Verbraucher gewünschten Zeitpunkt.

⁸ ISDN - Integrated Services Digital Network. (Dienstintegriertes digitales Fernmeldenetz). Im Laufe der letzten 30 Jahre wurde die Schmalbandversion von den Telekommunikationsbetreibern, die das Kundenzugangsnetz digitalisieren wollten, standardisiert. Dieser lange Reifungsprozeß barg ein Risiko der technischen Überholung, das jedoch durch andere Technologien

⁶ MPEG - Motion Picture Experts Group (Expertengruppe für bewegliche Bilder). Die Normenserie erstreckt sich von MPEG-1 bis MPEG-4, wovon MPEG-2, (Fernsehen in Studioqualität und mehrfache CD-Qualitätston-Audioskanäle) am häufigsten verwendet wird.

werden garantieren, daß sowohl bestehende als auch neue Infrastrukturen beim Übermitteln der neuen Dienste eine Rolle spielen können. Die Fähigkeiten bestehender Netze werden auch durch die Kompressionsmethoden verbessert, die in den MPEG-Normen enthalten sind. Damit wird es möglich, Dienste, die bislang nur auf leistungsfähigeren und teureren Breitbandinfrastrukturen angeboten werden konnten, über Netze mit begrenzter Übertragungskapazität zu übertragen.

ATM ist als Transporttechnologie für Multimedia von beträchtlichem Interesse. Dabei handelt es sich um eine Hochgeschwindigkeits- Zell-Relais-Technologie, durch die verschiedenartiger Telekommunikationsverkehr (Stimme, Daten, Video) über das gleiche Netz transportiert werden kann. Diese Technologie ist von der IFU als Grundlage für Breitband-ISDN (die Nachfolgeneration der Schmalbandversion) bestimmt worden.

Dieser laufende Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien kann die Erfolgsaussichten des einen oder anderen Ansatzes verändern, weshalb es schwierig ist, sich über die Netzarchitekturen von morgen festzulegen. Angesichts der Tatsache, daß heutige Anwendungen und Dienste von der ihnen zugrundeliegenden Infrastruktur zunehmend unabhängig werden, könnte sich dies jedoch als ein relativ geringes Problem erweisen.

Internet-Technologie führt zur Plattformunabhängigkeit

Das trefflichendste Beispiel dieser Plattformunabhängigkeit ist das Internet-Protokoll (IP). IP hat sich faktisch zu einem Netzprotokoll für das Internet entwickelt, das fähig ist, alle Elemente einer Multimediadienstleistung (Text, Bild, bewegte Bilder und Ton) zu koordinieren und zu

(insbesondere Datenkompression) und die Entstehung neuer Anwendungsmöglichkeiten (insbesondere Internetzugang) abgeschwächt wurde.

- 9 xDSL - x-Digital Subscriber Loop, wobei x auf die momentane Technologie verweist. Dabei handelt es sich um Technologien, die das bestehende 2-adrige Kupferkabelnetzwerk zur Hochgeschwindigkeitsdatenübertragung benutzen. ADSL (A für asymmetrisch) läuft typischerweise mit 1.5Mbps vorwärts und HDSL (H für Hochgeschwindigkeit) mit 6Mbps. Diese werden zur Zeit durch noch schnellere Technologien ersetzt

- 10 ATM - Asynchrone Übertragungsmethode, Hochgeschwindigkeitsschalttechnologie, die auf einer Transportgrundebene arbeitet. Das steht im Gegensatz zu höheren Anwendungsprotokollen, wie zum Beispiel IP (Internet-Protokoll), das mit anderen Übertragungsprotokollen wie ATM laufen kann

befördern. IP wird auch in Intranet-Produkten verwendet. Dabei stellt es eine Infrastruktur für Multimedia-Anwendungen innerhalb eines Unternehmens oder einer anderen geschlossenen Benutzergruppe dar.

Das Internet kann am besten als ein Netz von Netzen beschrieben werden, die auf offener Basis mit Hilfe des IP untereinander verbunden werden, und normalerweise über Übertragungskapazitäten laufen, die von Telekom-Netzbetreibern gemietet werden, (TOs). Es hat sich im letzten Jahrzehnt sehr schnell aus einem größtenteils akademischen und staatlich geförderten Netz entwickelt, dessen "backbone" Kapazität von 56kbit/s im Jahre 1986 über 45 Mbit/s im Jahre 1993 auf 155Mbit/s im Jahre 1996 anstieg. Dieses enorme Wachstum der Infrastrukturkapazität war eine als Reaktion auf das ebenfalls bemerkenswerte Wachstum der Zahl der Internetnutzer und der fürs Internet entwickelten Anwendungen und Software-Tools.

Der offene, nicht auf Eigentumsrechten basierende Ansatz für Internet-Normen hat es den Unternehmen leicht gemacht, die von anderen gemachten Fortschritte zu nutzen und auf ihnen aufzubauen. Zum Beispiel würden viele die These vertreten, daß die rasche Entwicklung der Möglichkeiten des World-Wide-Web (WWW) durch den von Softwarefirmen wie Netscape, Microsoft und Sun gewählten offenen Ansatz zur Browser-Entwicklung mitbegründet wurde. Das Internet wird als Transportmittel für Multimedia-Übertragung durch die Erarbeitung neuer oder verbesserter Protokolle weiter gestärkt werden. Diese Protokolle werden wahrscheinlich innerhalb der nächsten drei Jahre von den Internet-Dienste-Anbietern (Service Providern) umgesetzt werden.

1.3 Derzeitige Marktentwicklungen

Erhebliche Änderungen finden zur Zeit durch die Anwendung neuer Technologien in den einzelnen Branchen statt. Wir werden sie nacheinander betrachten. Solche Änderungen sind an sich kein Beweis für Konvergenz. Wie oben ausgeführt, könnte jedoch die allgemeine Anwendung der gleichen Technologie die Basis für die Entwicklung der Konvergenz darstellen.

Digitales Fernsehen und Radio verändern die gegenwärtige audiovisuelle Landschaft

In den frühen neunziger Jahren wurde es offensichtlich, daß digitale Technologie effizient und wirtschaftlich für die Verbreitung von Fernseh- und Radiosignalen eingesetzt werden konnte. Von speziellem Interesse war die Möglichkeit, viel mehr Kanäle über die gleiche Infrastruktur (Kabelfernsehen, Satelliten-

transponder, terrestrische Frequenzen) zu senden, indem man digitale Kompression anstelle der analogen Übermittlung verwendete.

Im Bereich des Fernsehens sind digitale Fernsehdienste vor kurzem in Europa gestartet worden. Sie bauen auf der Arbeit des DVB-Projektes (Digital Video Broadcasting)¹¹ auf, und zwar vor dem Hintergrund der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", der Richtlinie über Fernsehnormen und anderer Maßnahmen.¹² Die DVB-Technologie und europäische Normen werden auch von anderen Ländern in der Welt angewendet. Die ersten kommerziellen Sendungen begannen in Frankreich im April 1996. Andere digitale Dienste folgten schnell, und zur Zeit des Schreibens dieses Dokuments haben mehr als 200 digitale Fernsehkanäle Zuschauer in Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien, den Benelux- und den Nordländern im Visier. Etwa eine Million digitale Empfänger werden zur Zeit in Europa in Betrieb geschätzt - eine Zahl, die sich bis Ende 1998 verdoppeln könnte.

Obwohl dieser Markt noch in den Kinderschuhen steckt, ergeben sich mehrere interessante Phänomene, die entweder neu fürs Fernsehen sind oder erhebliche Weiterentwicklungen bestehender Praktiken darstellen, während digitale Kompression wirtschaftlich Kapazitätsengpässe beseitigt:

- **Programmpakete und Spartenkanäle** - Rundfunksender vermarkten ihre digitalen Angebote in Form von 'Programmpaketen'. Das "Paket" ergänzt traditionelle "Allround"-Fernsehkanäle mit Spartenkanälen, die sich auf Nachrichten, Sport, Spielfilme usw. konzentrieren und den Zuschauern größere Auswahl und Berichterstattung über besondere Interessengebiete bieten. Obwohl es Spartenkanäle bereits bei analoger Übertragung gab und gibt, werden dank digitaler Technologie immer mehr Spartenkanäle immer schmalere

Marktsegmente bedienen. Solche Kanäle werden ein größeres Publikum suchen müssen, um wirtschaftlich arbeiten zu können, und paneuropäische Sender könnten ein Weg dazu sein.

- **Near Video-on-demand** - Die Verfügbarkeit erheblicher Übertragungskapazitäten zu bezahlbaren Preisen wird bald "near video-on-demand" (NVOD) möglich machen.

Beispiel: Mit 60 Satellitenkanälen könnten zehn 90-Minuten Filme gleichzeitig gesendet werden, wobei jeder Film alle 15 Minuten anfängt.

Pay-per-view - Weiterhin ist es möglich, besondere Ereignisse oder Spielfilme auf Abonnenten- bzw. Einkaufsbasis zu vermarkten. Solches Pay-per-view Fernsehen gibt es analog bereits im Vereinigten Königreich (für Boxen) und digital in Spanien (für die spanische Fußballliga). Dank der größeren Kapazität digitalen Fernsehens können mehrere Ereignisse gleichzeitig übertragen werden (der offensichtlichste Fall wären parallel stattfindende Ligaspiele). Dies gibt Zuschauern die Möglichkeit, ein spezielles Ereignis über "pay-per-view" zu sehen.

Diese Phänomene, die eine wesentliche Abweichung vom klassischen Rundfunk mit fixen Programmen darstellen, geben den Zuschauern mehr Wahlmöglichkeiten. Darüber hinaus kann der "digitale Kanal", der flexibler ist als sein analoges Gegenstück, auch andere Dienstleistungen in Form von Daten, Graphik, bewegten Bildern oder Kombinationen dieser Formen erbringen. Digitales Fernsehen teilt diese Eigenschaften mit digitalem Radio, wo den Hörern nahezu CD-Tonqualität angeboten wird. "Multimedia Datenrundfunk" erlaubt heute schon das Herunterladen von Computerprogrammen (einschließlich Videospielen und Dateien) und direkten Zugang zum Internet über den Fernseher oder einen Netzcomputer.

Beispiel: Hughes Olivetti Telecom hat im Jahre 1996 den DirecPC-Internetzugang über Satellit lanciert. Er verbindet ungefähr 2000 Empfänger in ganz Europa bis zu 20 Mal schneller mit dem Internet als konventionelle Modems.

Durch digitales Radio entstehen neue spannende Möglichkeiten für eine Verbindung von Radio und Bildern oder für Internet-Seiten, wo CDs oder Karten für übertragene Bands vermarktet werden. Rundfunkanstalten wie zum Beispiel CNN oder die BBC beginnen, Teile ihrer Sendeinhalte auch auf dem Internet zugänglich zu machen und damit ihre geographische Reichweite zu erweitern, während eine neue Gruppe von "Webcastern" entsteht, die

¹¹ DVB ist eine Organisation mit mehr als 200 Teilnehmern aus 30 Ländern in Europa und der Welt. Es umfaßt Rundfunkanstalten (sowohl öffentlich-rechtliche als auch private), Hersteller (von Verbrauchern und Geschäftsgesetzen), Betreiber (von Satelliten, Kabel und terrestrischen Netzen) und Regulierer. Es hat einen vollständigen Satz von Spezifikationen für Digitalfernsehübertragung. Diese Übertragung kann über Kabel, Satelliten, Mikrowelle oder terrestrisch erfolgen. Diese Spezifikationen sind inzwischen in ETSI-Normen umgewandelt worden.

¹² Die in 1989 verabschiedete Richtlinie *Fernsehen ohne Grenzen* (89/552/EWG) wurde vor kurzem durch die Richtlinie 97/36/EC überarbeitet und aktualisiert. Die Fernsehnormenrichtlinie (95/47/EC) wurde im Oktober 1995 verabschiedet.

insbesondere "live" Veranstaltungen wie Sportereignisse, Konzerte oder wichtige Ereignisse senden.¹³

Beispiel: Während der kürzlich erfolgten irischen Präsidentschaftswahlen wurden den irischen Bürgern Beiträge und Ereignisse weltweit über eine Webcast-Seite nähergebracht (www.itv.com)

Weitere Innovationen beim Rundfunk sind Breitbild-Fernsehen im Format 16:9 sowie die Möglichkeit besser auflösender Bilder.

Telekommunikationsliberalisierung vergrößert die Wahlmöglichkeiten und senkt Preise

In weniger als zehn Jahren hat die europäische Telekommunikationsbranche eine radikale Umwandlung von einem durch starre und ineffiziente Monopole geprägten Sektor in einen mit vollem und dynamischen Wettbewerb konfrontierten Sektor erfahren. Ab Januar 1998 werden in den meisten Mitgliedstaaten alle Dienste und Infrastrukturen völlig liberalisiert sein. Diese Umwandlung beruht teilweise auf einer früheren Phase von Konvergenz - nämlich zwischen Telekommunikation und Computern -, die vor mehr als zehn Jahren einsetzte. Technologische Konvergenz zog bald Marktkonvergenz nach sich und führte zu "Mehrwertdiensten" - innovative Dienstleistungen, die Konzepte aus beiden Branchen übernahmen, und die es Unternehmen ermöglichten, die Stärke der Computer über ihre unmittelbare Standorte hinaus auszunutzen.

Die Regulierungstradition der Telekommunikationsbranche stand in einem drastischen Gegensatz zur marktwirtschaftlichen Umgebung, in der sich die Computerindustrie entwickelt hatte. Die Verschmelzung dieser beiden Branchen bedeutete, daß eine Angleichung der unterschiedlichen Regelungsphilosophien notwendig war, um die neuen Dienstleistungen aufblühen zu lassen. Das Grünbuch von 1987¹⁴ kam zu dem Schluß, daß größere Harmonisierung und allmähliche Marktöffnung der Telekommunikationen die fruchtbarste Umgebung für ein solches Wachstum sei. Die ersten Maßnahmen wurden 1988 initiiert und mündeten schließlich zu vollem Wettbewerb in der Telekommunikationsbranche ab dem 1. Januar 1998.¹⁵ Dieser schrittweise

Prozeß der Telekommunikationsliberalisierung und globalen Marktöffnung bringt bereits erhebliche Vorteile für viele Unternehmen und Verbraucher: niedrigere Preise, verbesserte Kundendienste und innovative Dienstleistungsangebote. Auch weiterhin werden das globale Preisniveau und die Preisstruktur einen entscheidenden Einfluß auf die Benutzung neuer Dienstleistungen haben.

Der Mobilfunk (der in der EG überall wenigstens schon als Duopol angeboten wird) ist besonders dynamisch.

Beispiel: Fast jeder dritte Skandinavier besitzt ein Mobiltelefon und es gibt mehr als 37 Millionen in ganz Europa.

Solche Mobilsysteme haben immer häufiger eine Multimedia- Anschlußstelle. Innerhalb der Telekommunikationsbranche entsteht in manchen Mitgliedstaaten und bei manchen Bevölkerungsgruppen (z.B. Studenten, Kleinunternehmen) eine Konvergenz zwischen Festnetztelefon und Mobiltelefon.

Dieses praktische Beispiel einer Konvergenz von fixen und mobilen Netzen ist jedoch nur Teil einer weitläufigeren Tendenz in Richtung einer vollen Integration von verkabelten und kabellosen Technologien, die das wichtigste Ziel der nächsten Generation von digitalen Mobilkommunikationssystemen ist. Diese Generation wird Benutzern unabhängig von ihrem Standort eine Plattform anbieten, über die Spektrum von Stimm-, Daten-, Multimedia- und audio-visuellen Diensten nahtlos empfangen werden kann. Diese Vision, die wichtige Auswirkungen für die von der Konvergenz betroffenen Branchen haben wird, wurde erstmals im Grünbuch über Mobildienste aus dem Jahre 1994¹⁶ erkannt und wurde vor kurzem in zwei Mitteilungen der Kommission über universelle Mobilkommunikation wieder erwähnt.¹⁷

Das Internet bringt neue Dienste für Unternehmen und die Allgemeinheit

Am radikalsten waren Änderungen jedoch in einem dritten Bereich, nämlich dem Internet. Das Internet ist sowohl Symbol als auch treibende Kraft der Konvergenz. Es ist ein Mittel zur Übertragung sowohl existierender Dienste (zum Beispiel E-mail, Video, Ton, Sprachtelefon) als auch völlig neuer Angebote (z.B. das World-

¹³ Radio with Images, Financial Times, 11. November 1997.

¹⁴ Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, KOM (87), 290 endg., 30. 6. 1987.

¹⁵ Richtlinie der Kommission 96/19/EG sowie das Gesetzgebungspaket, das vom Europäischen Parlament

und dem Rat beschlossen wurde. Für einige Mitgliedstaaten wurden gewisse Übergangszeiträume gewährt.

¹⁶ Grünbuch zu einem gemeinsamen Ansatz im Bereich der mobilen und persönlichen Kommunikationen in der Europäischen Union, KOM (94) 145 endg., 27. 4. 94.

¹⁷ KOM (97) 217, 29. 5. 97 und KOM (97) 513, 15. 10. 97.

Wide-Web). Es hat sich schnell aus einem akademischen und Regierungsnetz zu einer leistungsfähigen Kommunikations- und Handelsplattform entwickelt. Mit einem beispiellosem Wachstum (jedes Jahr verdoppelt sich die Zahl der Benutzer) hat das Internet angefangen, durch das Entstehen des schnell wachsenden elektronischen Handels eine Reihe von Wirtschaftsbranchen zu beeinflussen.

Das Internet ersetzt traditionelle Computernetze und zeigt in ersten Anzeichen, seine Fähigkeit eine Plattform zu liefern, die im Laufe der Zeit traditionelle Handelsmethoden ersetzen kann. Zum Beispiel wird traditioneller Unternehmensverkehr über geschlossene Unternehmensnetze durch multidimensionalen Handel über globale offene Netze verdrängt. Das Internet bietet auch Alternativen im Bereich des Kerngeschäftes der Telekommunikation an (obwohl es derzeit noch Qualitätsunterschiede gibt), nämlich mit dem Aufkommen des Internet-Telephons, wobei in manchen Fällen nicht einmal mehr Computer für beide Parteien erforderlich sind. Das Internet ist auch eine bedeutende Plattform für Rundfunkdienste.

Beispiel: Derzeit gibt es auf dem Internet 650 Webcast Radiostationen und 270 Sites mit "real-video" Funktionen¹⁸, die Bildmaterial bestehender europäischer und amerikanischer Rundfunkanstalten anbieten.

Neue Internet-Methoden wie zum Beispiel "Multicasting" eröffnen die Möglichkeit bis zu 50.000 Benutzer auf ein Mal und jederzeit mit Ton- und Bildmaterial zu versorgen, anstatt 50.000 einzelne Mitteilungen schicken zu müssen, womit die Grenzlinie von bisher getrennten Branchen enger gezogen wird. Viele sind der Ansicht, daß das Internet ein Hauptvertriebszweig für Video- und Tonvertrieb (insbesondere Musik) werden wird.

Jedoch hat sich das Internet als technologische Plattform anders entwickelt als traditioneller Rundfunk und Telekommunikation. Es wird wesentlich mehr von den Benutzern bestimmt, mit Benutzerausrüstung (mit "Routern" die vielmehr zentrale als periphere Netzfunktionen ausüben) und mit Benutzern, die weiterhin selbst einen bedeutenden Teil des Inhalts herstellen. Das dezentralisierte Wesen des Internets wird von vielen als der Hauptgrund für seinen Erfolg und als eine Lektion für die konvergenten Dienste gesehen. Ein Merkmal des Internets, das von Konvergenz zeugt, ist, daß es gleichzeitig als ein Medium für Veröffentlichung und für Kommunikation dient. Im Gegensatz zu traditionellen Medien kann das Internet

gleichzeitig eine Vielfalt von Kommunikationsmethoden bearbeiten, sowohl transaktive als auch rundfunkartige: einer-zu-einem, einer-zu-vielen, viele-zu-vielen. Ein Internet-Benutzer kann abwechselnd "sprechen" und "hören", wodurch öffentliche Kommunikation (deren Inhalt zumindest im Bereich des Rundfunkwesens traditionellerweise reguliert ist) mit privater Kommunikation (traditionell unreguliert) gemischt wird. Dieser permanente Wechsel zwischen öffentlicher und privater Kommunikation mit jeweils unterschiedlichen Regulierungsprinzipien stellt eine der größten Herausforderungen für Internet-Regulierung dar.

Fusionen und Bündnisse formen die bestehenden Industrien neu

Der laufende Konvergenzprozeß, die Öffnung der Telekommunikation für den vollen Wettbewerb sowohl in Europa als auch global und das schnelle Wachstum des Internets sowie der On-line-Dienste führen zur Schaffung neuer Marktstrukturen und neuer Rollen für Marktteilnehmer. 1996 wurden mehr als 15% des Gesamtwerthes weltweiter Fusionen und Übernahmen (1 Billion \$) in der Informations- und Kommunikationsindustrie getätigt. Diese Aktivitäten spiegeln ein weites Spektrum an Transaktionen wider, von horizontalen Partnerschaften, die das Risiko verteilen oder sich ergänzendes Know-how zusammenführen, bis hin zu vertikaler Integration, wo Marktteilnehmer versuchen, die technologische Konvergenz auszunutzen, indem sie in Marktsegmente mit höherer Wertschöpfung expandieren oder "scaleeconomies" entwickeln. Eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission hat die Motive hinter den Hauptarten der Transaktionen (nicht alle sind erfolgreich abgeschlossen worden) interpretiert (siehe Tabellen 1 und 2 auf der nächsten Seite).¹⁹ Obwohl die Tabellen nicht unbedingt die Ansichten der Kommission reflektieren und auch nicht unter dem Wettbewerbsrecht der Kommission beurteilt wurden, sind sie dennoch nützliche Indikatoren zur Darstellung der Marktentwicklung.

¹⁸ www.timecast.com - zitiert im OECD Report (siehe FN 5).

¹⁹ Studie *Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment*, Squire, Sanders & Dempsey LLP and Analysys Ltd., Veröffentlichung im Dezember 1997.

Tabelle 1: Horizontale Fusionen und Bündnisse

Motiv	Beispiele
Vergrößerung der Marktmacht / Erreichen der kleinsten effizienten Größe	Vebacom, - Urbana Systemtechnik, Cabel and Wireless Communications, Demon - Cityscape
Hohe Kosten neuer (digitaler) Technologien	Canal plus - Nethold
Unsichere Nachfrage nach neuen Diensten	Multimediabetriebsgesellschaft (Kirch, Bertelsmann usw.)
Internationalisierung	BT-MCI, Global One, UUNet - Unipalm Pipex
Gelegenheiten, die sich aus Regulierungsreform ergeben	MFS / Worldcom, Telenet Flandern, NYNEX/Bell Atlantic

Tabelle 2: Vertikale Fusionen und Bündnisse

Motiv	Beispiele
Ungewißheit der Nachfrage	Hughes Olivetti Telecom, (DirecPC), @Home
Marktpositionierung und Zugang zu Know-how	Bertelsmann, - AOL, BBC Worldwide - ICL, STET - IBM
Beherrschung des Kundenzugangs	BT - BSKyB, Disney - ABC - Capital Cities
Versuche höhere Wertschöpfung zu erreichen	NBC Microsoft-Network (neuer MSNBC Internet-Kanal)
Verteidigung gegen Wettbewerb von Unternehmen aus verwandten Märkten	US West - Time Warner, Oracle - Sun - Netscape (Netzcomputer)

In der gleichen Studie kam man zu dem Schluß, daß zwei Tendenzen aus diesen Aktivitäten herausgelesen werden können: Eine in Richtung einer Konsolidierung gegenwärtiger Aktivitäten und eine in Richtung Verteilung als Reaktion zu neuen Möglichkeiten aufgrund der Liberalisierung des EU- und Weltmarktes und mit Blick auf die Möglichkeiten, die sich aus Konvergenz ergeben. Vertikale Fusionsaktivitäten werden als bedeutenderes Zeichen einer Veränderung der Industriestrukturen aufgrund des Phänomens der Konvergenz angesehen.

Dieser Analyse liegt die Tatsache zugrunde, daß nur wenige (falls überhaupt) der heutigen Marktteilnehmer die Fertigkeiten oder Ressourcen mitbringen, die gesamte Wertschöpfungskette des konvergierenden Umfeldes zu umfassen. Folglich wird das Auftreten wichtiger Mitstreiter in den von Konvergenz betroffenen Branchen unweigerlich von Partnerschaften verschiedenen Ausmaßes abhängig sein. In diesem Zusammenhang werden die Wettbewerbsrichtlinien weiterhin

eine wichtige Rolle bei der Beurteilung der neu entstehenden Unternehmen spielen.

Wettbewerbspolitik und die Notwendigkeit, daß Märkte wettbewerbsfähig bleiben

Bisher hat die Kommission auf Fälle der Konvergenz die Wettbewerbsregeln angewendet²⁰, wobei einige dieser Fälle auch in der Tabelle aufscheinen. Global One und BT/MCI sind Beispiele für Vereinbarungen, wo die Kommission - nachdem einige vorgeschriebene Änderungen zum Schutz des Wettbewerbs vorgenommen wurden - ihre Zustimmung (im Sinne der Wettbewerbsregeln) geben konnte. Bei diesen Vereinbarungen wurde es als wahrscheinlich angesehen, daß sie den technischen Fortschritt fördern. Hingegen hat die Kommission bei anderen Vereinbarungen, die ungebührliche Marktabschottungen darstellten und deshalb mit dem Wettbewerbsregel der Gemeinschaft unvereinbar waren, Maßnahmen ergriffen. Beispiele dafür waren MSG und Nordic Satellite Distribution, wo eine Verbindung der Marktakteure in den konvergierenden Märkten und die dadurch zu erwartenden zukünftigen Marktpositionen zu einer dauerhaften Marktabschottung geführt hätte. Dies hätte in weiterer Folge sowohl zu erhöhten Preisen als auch zu einem Verlust von Innovationen und Produktvielfalt geführt, was sich nachteilig auf die rasche Entwicklung dieser Märkte in Europa ausgewirkt hätte. Nachdem diese Probleme auch durch etwaige Änderungen der Vereinbarungen nicht abgewendet werden konnten, wurden sie verboten.

Auch in Zukunft wird die Kommission Vereinbarungen, die den technischen Fortschritt und den Marktzutritt fördern, mit Wohlwollen betrachten. Andererseits wird die Kommission keinen Vereinbarungen oder Fusionen zustimmen, die zu einer Marktabschottung führen, dominierende Marktpositionen verstärken bzw. erzeugen, oder den Parteien die Möglichkeit geben, neue Marktzutritte zu verhindern. Die Kommission wird weiterhin in gleichem Maße wie beim Fall Microsoft und bei Telekommunikationsbetreibern in den liberalisierten Märkten dafür sorgen, daß Marktteilnehmer mit einer bereits bestehenden dominanten Marktposition diese nicht ausnützen.

²⁰ Genaueres siehe in den Jahresberichten der Europäischen Kommission über Wettbewerb für 1994, 1995 und 1996.

Zusammenfassung und Fragen

Dieses Kapitel hat versucht, das Phänomen der Konvergenz zwischen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie zu definieren. Es hat die grundlegenden Technologien der Konvergenz sowie ihre ersten Auswirkungen auf die Netzplattformen zum On-line-Vertrieb und zur Übertragung von Dienstleistungen beschrieben. In dem Kapitel wurde festgestellt, daß es trotz eines weitreichenden Konsenses über den Begriff der technologischen Konvergenz wenig Gewißheit über Wahrscheinlichkeit und/oder Zeitpunkt einer vollständigen Konvergenz der Dienste und Märkte gibt.

Frage 1:

Das Wesen und die Auswirkungen von Konvergenz bis zum heutigen Zeitpunkt
Kapitel 1 wurden das Wesen des Konvergenzphänomens, die Technologie- und Marktentwicklungen und die dabei bestehende politische Bedeutung für Europa hervorgehoben.

- (A) Während Konvergenz im technologischen Sinne bereits stattfindet, stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß und über welchen Zeitraum sie auch auf der Ebene der Wirtschaft, der Dienstleistungen und des Marktes auftritt. Es wird diesbezüglich um Stellungnahmen gebeten.
- (B) Sind die Auswirkungen der Konvergenz in der Wirtschaft und im täglichen Leben bereits bemerkbar? Wenn ja, in welcher Form?

Kapitel II Auswirkungen der Konvergenz auf die betroffenen Branchen

Nach einer Diskussion über den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhang der Konvergenz untersucht Kapitel II Markttendenzen, um die potentiellen Auswirkungen der Konvergenz auf die betroffenen Branchen abzuschätzen. Das Kapitel schließt mit einer Diskussion darüber, wie Verbraucher auf diese Entwicklungen reagieren können.

II.1 Der soziale Kontext

Soziale Aspekte

Das Konzept der Informationsgesellschaft stellt den politischen Hintergrund der Konvergenz dar. Die Informationsgesellschaft durchdringt aktuelle Analysen über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen und wird nach den Voraussagen genauso große Auswirkungen auf Gesellschaft und Beschäftigung haben wie die industrielle Revolution vor hundert Jahren.

In diesem Zusammenhang sei zu erwähnen, daß die neuen Dienste und Tätigkeiten, die durch viele der vorher festgestellten Technologie- und Markttendenzen möglich gemacht werden, das Potential haben, sich auf jeden Aspekt unseres Lebens auszuwirken: auf unser Heim, unseren Arbeitsplatz, den Zugang zum Gesundheitswesen, das Management, das Anbieten öffentlicher Dienste und die Teilnahmekformen der Bürger in einer demokratischen Gesellschaft. In einigen Mitgliedstaaten verwenden heutzutage schon manche Personen Dienste auf Telefonbasis in Gebieten wie dem Bank- und Versicherungswesen und dem Bestellen von Kino- oder Theaterkarten. Es ist folglich nur noch ein relativ kleiner Schritt, bis die Lieferung dieser Dienste über ein Fernsehgerät oder einen PC zum Regelfall werden kann. In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, daß die Benutzer mit den neuen Technologien und Diensten vertraut werden und auf einfache Art verwenden können. Wie sich später noch zeigen wird, spielen die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Förderung von Benutzervertrauen eine Rolle.

Zahlreiche Gemeinschaftsinitiativen haben versucht, die sozialen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Informationsgesellschaft (wie sie in einem richtungsweisenden Weißbuch von 1993²¹ und dem ein Jahr später veröffentlichten

Bangemann-Report²² beschrieben wurden) zu konkretisieren.

Gemeinschaftsinitiativen für die Informationsgesellschaft

Breite soziale Aspekte werden von einer Reihe von Initiativen unter Beteiligung der Kommission aufgegriffen. Diese umfassen das Forum Informationsgesellschaft²³ die hochrangige Expertengruppe (high-level group of experts) für die sozialen Aspekte der Informationsgesellschaft²⁴, das Weißbuch der Kommission über das Lehren und Lernen²⁵ das Grünbuch über das Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft²⁶ und eine erneut einberufene Bangemann-Gruppe zur Überprüfung des Fortschrittes seit ihrem Bericht von 1994. Bereits frühzeitig erkannte die Kommission die Bedeutung der Konvergenz für die europäische audiovisuelle Programm-industrie, einen besonders wichtigen Vermittler sozialer und kultureller Werte²⁷. Zwei kürzlich erschienene Kommissionsdokumente, ein Grünbuch und eine Mitteilung, haben Fragen illegaler und jugendgefährdender Inhalte angesprochen²⁸. Das Europäische Parlament²⁹ und der Rat³⁰ sind auf diesem Gebiet tätig geworden und eine vor kurzem angenommene Mitteilung beschreibt, wie die Informationsgesellschaft eine Vielzahl von EU-Politikbereichen durchdringen muß.³¹

Ähnliche hochrangige Initiativen wurden zur gleichen Zeit in den USA und anderen Teilen der

²² *Europa und die globale Informationsgesellschaft*, Empfehlungen der Bangemanngruppe an den Europäischen Rat, 26. 5. 1994.

²³ Erster Jahresreport des Forums Informationsgesellschaft an die Europäische Kommission, *Netze für Menschen und ihre Gemeinschaften* - Juni 1996.

²⁴ *Building the European Information Society for us all*, Endbericht der hochrangigen Expertengruppe, April 1997.

²⁵ *Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft*, KOM (95) 590 endg., 29. 11. 1995, und *Lernen in der Informationsgesellschaft*, Aktionsplan für eine europäische Initiative in der Schulbildung, KOM (96) 471 endg., 2. 10. 1996.

²⁶ Grünbuch *Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: Im Vordergrund steht der Mensch*, KOM (96) 389 endg., 24. 7. 1996.

²⁷ Grünbuch über *Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der Audiovisuellen Politik der Europäischen Union*, KOM (94) 96 endg., 6. 4. 1994.

²⁸ Grünbuch über den Schutz von Minderjährigen und der Menschenwürde in audiovisuellen- und Informationsdiensten, KOM (96) 483, 16.10.97, und Mitteilung über illegale und schädliche Inhalte auf dem Internet, KOM (96) 487, 16.10.97.

²⁹ Der Hermann-Bericht, 19. September 1996.

³⁰ Beschluß des Rates über *Neue politische Schwerpunkte für die Informationsgesellschaft*, 21. November 1995, OJ C 386, 12, 12, 96, S. 1.

³¹ Mitteilung der Kommission über *Die Bedeutung der Informationsgesellschaft für die Politik der Europäischen Union - Vorbereitung auf die nächsten Schritte*, KOM (95) 395 endg., 24. 7.

²¹ *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert - Weißbuch*, KOM (93) 700 endg., 5. 12. 1993.

Welt unternommen, und 1995 wurde dem eine internationale Dimension hinzugefügt, als die G7-Länder in Brüssel zusammentraten, um eine globale Strategie für die Entwicklung der Informationsgesellschaft zu beraten.

Die vielen Initiativen, die zur Zeit zur Förderung der Informationsgesellschaft laufen, sind in einem Rollenden Aktionsplan³² zusammengestellt der die zweite Phase der Antwort der Kommission auf den Bangemann-Bericht darstellt. Die erste Phase umfaßte den Regulierungsrahmen, die Netz-, Dienstleistungs- und Inhalteaspekte sowie die sozialen und kulturellen Fragen.³³ Die zweite Phase, ein Ergebnis des Gipfels von Korfu^{34 35}, basiert auf aktualisierten Prioritäten: den Rahmenbedingungen für Unternehmen, Aus- und Weiterbildung, den Schutz des öffentlichen Interesses und der internationalen Dimension.

Auswirkungen für wirtschaftliche und industrielle Wettbewerbsfähigkeit

Die Diskussion über Konvergenz, die in diesem Grünbuch angeschnitten wird, ist viel mehr als eine akademische oder theoretische Übung. Die Fähigkeit der Europäischen Union, Konvergenz zu nutzen und an die europäische Version der Informationsgesellschaft anzupassen, wird in den nächsten Jahren im Zentrum für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen. Wenn Europa nicht fähig ist, die Vorteile der Möglichkeiten, die durch Konvergenz geschaffen werden, zu nutzen, besteht die Gefahr, daß es gegenüber anderen zurückfällt und große Handelsblöcke, die einen positiveren Ansatz gewählt haben, den Gewinn ernten.

Die sozio-ökonomischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Informationsgesellschaft werden derzeit in verschiedenen Gremien auf der Ebene Gemeinschaft untersucht.³⁶ Die Folgen der aus der Konvergenz resultierenden neuen Dienste werden in der Wirtschaft als

Ganzes sowie in den "relevanten" Branchen zu spüren sein.

Das wichtigste Beispiel ist der neu entstehende elektronische Handel. Es betrifft sowohl indirekte (elektronisches Bestellen greifbarer Waren) als auch direkte Formen (On-line-Bestellung und Erbringung von Dienstleistungen). Elektronischer Handel ermöglicht Handel zu niedrigen Kosten über regionale und nationale Grenzen hinweg.

Eine vor kurzem erschienene Mitteilung der Kommission hat auf das Potential des elektronischen Handels für Verbraucher und für Unternehmen, besonders für KMU, in Europa hingewiesen.³⁷ Darin wurde geschätzt, daß direkte und indirekte Einkommen aus elektronischem Handel bis zum Jahr 2000 auf weltweit 200 Milliarden ECU wachsen werden. Außerdem wurde die Notwendigkeit eines günstigen Regulierungsrahmens sowohl auf EU- als auch auf globaler Ebene als Voraussetzung für weitere Entwicklung hervorgehoben. Wie beim normalen Handel mit Waren und Dienstleistungen wurde die Anwendung der Prinzipien des Binnenmarktes auf diesem Feld für erforderlich gehalten, um sich widersprechende Regulierungen zu vermeiden und um einen zusammenhängenden Gesetzes- und Regulierungsrahmen zu gewährleisten.

In bezug auf die Auswirkung der Konvergenz auf die von ihr betroffenen Branchen hat eine Studie darauf hingewiesen, daß das Einkommen der betroffenen Branchen im Jahr 2005 um bis zu 40% niedriger sein könnte, wenn der Markt sich nicht in einer Richtung entwickelt, die die Vorteile der Konvergenz konsequent nutzt.³⁸ Um eine Vorstellung von der Größenordnung zu geben, zeigt Fig. 3, daß die "relevanten" Branchen 1996 ungefähr 1750 Milliarden ECU darstellten, von denen 508 Milliarden ECU auf EU-Märkte entfielen.³⁹

Ein Wachstum des Marktes für Dienstleistungen und ihrer Vertriebsmittel wird wahrscheinlich auf die Inhalteproduktion durchschlagen, wenn auch häufig infolge gesetzlicher Verpflichtungen einzelner Sender. Es gibt zum Beispiel Anzeichen dafür, daß der Erfolg von Canal+ in Frankreich eine positive Auswirkung auf die französische Kinoindustrie gehabt hat. Ebenso

³² Mitteilung der Kommission *Europa als Wegbereiter der globalen Informationsgesellschaft: Ein dynamischer Aktionsplan*, KOM (96) 607 endg., 27. 11. 1996.

³³ *Europas Weg in die Informationsgesellschaft: Ein Aktionsplan*, KOM (94) 347, 19. 7. 1994.

³⁴ Mitteilung der Kommission über *Die Informationsgesellschaft: Von Korfu bis Dublin - Neue Prioritäten*, KOM (96) 395 endg., 24. 7. 1996.

³⁵ Mitteilung der Kommission über *Die Bedeutung der Informationsgesellschaft für die Politik der Europäischen Union - Vorbereitung auf die nächsten Schritte*, KOM (95) 395 endg., 24. 7. 1996.

³⁶ Siehe zum Beispiel *Aktionsplan für Beschäftigung in Europa: Ein Vertrauenspakt*, CSE/1262/(96) 1, OJ C56, 24. Februar 1997, sowie *Wirtschaftlicher Zusammenhalt und die Informationsgesellschaft*, KOM (97) 7, 22 Januar 1997.

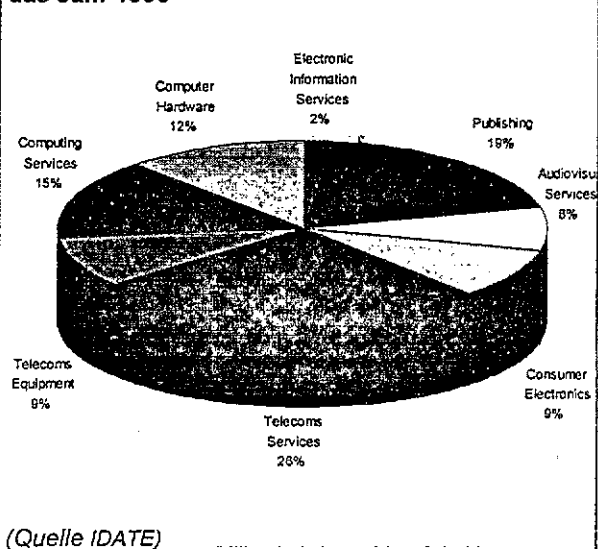
³⁷ Mitteilung der Kommission *Eine Europäische Initiative für elektronischen Handel*, KOM (97) 157, April 1997.

³⁸ Siehe KMPG Bericht *Public Policy Issues arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*, September 1996.

³⁹ Quelle: Marktentwicklungen in Telekommunikationen und integrierten Kommunikationsdiensten bis zum Jahr 2010, Studie von IDATE für die Kommission, 12/97

haben unabhängige Produzenten im Vereinten Königreich vom Entstehen des Channel 4 profitiert.

Fig.3: Verteilung der globalen Einkünfte (1750 Milliarden Euro) in den "relevanten Branchen" für das Jahr 1996



Zukünftige Entwicklungen könnten sich auf die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufträge auswirken. Wenn der Pay-TV-Markt wächst, könnte es sein, daß Sender ihre Investition in vor Ort produzierte Inhalte erhöhen müssen, um Qualität und Produktdifferenzierung aufrechtzuerhalten. Zum Beispiel ist der britische Satelliten-Pay-TV-Sender BSkyB inzwischen einer der größten Investoren in der Filmindustrie des Vereinigten Königreiches, und Canal+ erwirbt Rechte an französischen Filmarchiven. Des weiteren wird Wettbewerb bei der Übertragung (terrestrische Frequenzen, Kabel, Satellit usw.), besonders in einer digitalen Umgebung, den Kapazitätsmangel wahrscheinlich von der Übermittlung zur Schaffung von Inhalten verschieben, was zu einer Erhöhung der Preise für Inhaberrechte führen dürfte.

Auswirkungen auf die Beschäftigungslage

Die hieraus folgenden Signale für den Markt sollten zu größeren Investitionen und daher zu größerer Beschäftigung bei den Inhalten führen, um die wachsende Nachfrage zu befriedigen. Europa hat eine gute Ausgangsposition, um diese Herausforderung anzunehmen, indem es seine kreativen Kapazitäten und die Vielfalt der kulturellen Umfeldler unter seinem Dach ausnutzt. Da sich die EU Produktion jedoch nicht sehr schnell erhöht, muß die EU die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen stärken, so daß die Öffentlichkeit die Möglichkeiten, die die neuen Medien bieten, maximal nutzen kann und Marktwachstum sich in Arbeitsplätzen niederschlägt. Die Anzahl der

Personen, die in Europa in der Industrie beschäftigt sind (1,8 Millionen) sollte sich dem Niveau in den Vereinigten Staaten (2,6 Millionen) annähern.

Unabhängig von den vielschichtigen positiven Effekten der Konvergenz im Sinne einer Verwirklichung der Informationsgesellschaft erscheint auch eine positive Auswirkung auf die Beschäftigungslage in den konvergierenden Branchen wahrscheinlich. Die Expansion des Marktes und die dabei entstehende höhere Nachfrage für neue Inhalte und Dienste wird zu einem Bedarf an Leuten mit entsprechenden kreativen Talenten führen. Das wird sich sowohl in den großen Unternehmen auswirken, die eine Orientierung in Richtung neuer Märkte vornehmen, als auch in den Klein- und Mittelbetrieben (KMUs), die sich auf marktnischen konzentrieren. KMUs werden die standardisierten digitalen Plattformen (wie z.B. das Internet) mit Fertigkeiten im Softwarebereich verbinden, um Anwendungen und Dienstleistungen zu entwickeln, die sich sowohl an Berufsgruppen als auch an Verbraucherhaushalte richten. Die Aufgabe wird darin bestehen, vollen Gebrauch von der technologischen Konvergenz zu machen, und zwar durch den Einbau verschiedener Komponenten der Telekommunikations-, Medien- und IT-Branchen zur Herstellung innovativer Dienste.

Die Schulung von Personal wird eine wichtige Voraussetzung sein. Ein Start in Richtung neuer Märkte erfordert Leute mit der richtigen Mischung an Fertigkeiten, weshalb entsprechende Fachausbildungen notwendig sind. Die Kommission hat eine Reihe von Initiativen im Bereich der Aus- und Weiterbildung eingeleitet, besonders den Aktionsplan "Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft"⁴⁰, sowie andere Aktivitäten in Zusammenhang mit den Programmen LEONARDO (Weiterbildung) und SOCRATES (Ausbildung).

Forschung und Entwicklung (F&E)

Die europäische Unterstützung kooperativer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten während der ACTS (Advanced Communications Technologies and Services), Esprit und Telematik-Programme spielten eine wichtige Rolle für viele technologische Entwicklungen, die das Phänomen der Konvergenz erst möglich machten. Diese Unterstützungen haben zur Stärke der europäischen IT-, Telekommunikations- und Software-Industrien beigetragen. Ein großer Teil der Arbeit hat auch die Entwicklung von technischen Standards

⁴⁰ siehe FN 25.

unterstützt, die in der Folge von der Industrie adaptiert und von europäischen Standardisierungsgremien formalisiert wurden. Außerdem wurde ein Beitrag zur Entwicklung technischer Plattformen und Werkzeuge gemacht, die elektronischen Handel unterstützen.

Programmaktivitäten für Forschung und technologische Entwicklung (FTE) während des 4. Rahmenprogrammes haben in gleichem Maße eine größere Teilnahme von Klein- und Mittelbetrieben gefördert, die z.B. von jenen Systemen und Diensten profitieren können, die Tele-Arbeit anregen. Ein typisches Beispiel für eine integrierte Annäherung an Systeme und Dienste zum Vorteil von kleinen und mittleren Unternehmen ist die integrierte Anwendung von "Digital Sites".⁴¹ Hierin wurden on-line und off-line Multimedia-Anwendungen in Form von integrierten Diensten von zentralen/örtlichen Regierungen (im Transportmanagement, in der Telemedizin, Aus- und Weiterbildung) an die örtlichen Bürger, Unternehmen und andere Organisationen zur Verfügung gestellt, und zwar in einer kostenwirksamen und benutzerfreundlichen Form.

Mit der Adaptierung des Vorschlags für ein 5. Rahmenprogramm im April 1997 hat die Kommission die Forschungsaktivitäten in der Informationstechnologie, Telekommunikation und Telematik mit der Intention untersucht, diese in ein einzelnes integriertes Programm zu gruppieren. In Zusammenhang mit Konvergenz sind dabei auch F&E-Aktivitäten aus dem Bereich Multimedia und audiovisueller Inhalte betroffen.⁴²

II.2 Markttrends

Dieser Abschnitt betrachtet Markttrends ohne Bewertung der wettbewerbsrechtlichen Seite unter Gemeinschaftsrecht. Die Aktivitäten und Investitionsstrategien der Marktteilnehmer als Reaktion auf neue Entwicklungen werden zur Zeit deutlich und geben einen guten Hinweis darauf, welche zukünftigen Trends jene Wirtschaftsbeteiligten erwarten. Ein Anzeichen für Konvergenz ist die Bereitschaft von

Marktteilnehmern, die Möglichkeiten der neuen Plattformen (besonders des Internets) über die Grenzen ihrer traditionellen Kernmärkte hinaus auszunutzen - und zwar sowohl im geographischen Sinn als auch in Bezug auf die Produkte. Das vorher erwähnte Webcasting ist ein Beispiel für den Eintritt von Telekommunikationsbetreibern in den Bereich der Internet-Dienstangebote (service provision), ebenso wie das Internet-Sprachtelefon. Solche Dienste sind nur insoweit neu, als sie für den betreffenden Anbieter eine Ausdehnung auf neue Bereiche darstellen. Einige jedoch sind für alle neu.

Neue Dienste

Die Flexibilität digitaler Informationen schafft die Möglichkeit für mehr und für erweiterte konventionelle Dienste (wie etwa digitales Fernsehen und Radio oder die bessere Qualität der Mobilkommunikation), sowie eine ganze Reihe neuer Dienste und Anwendungen. Diese neuen Dienste umfassen so unterschiedliche Dinge wie elektronische Zeitungen, On-line-Supermärkte und Kataloge, home-banking und die Verwendung von Multimedia Web-Seiten sowohl für interne Kommunikation als auch als Wirtschaftsinstrument.

Trotz noch bestehender Unzulänglichkeiten wird die Lücke zwischen *intelligentem Fernsehen* und *Internet-Video* von einer Reihe von Anwendungen geschlossen. Die Schnittstelle dieser zwei Bereiche bietet zur Zeit den fruchtbarsten Boden für Innovation und Unternehmertätigkeit sowie für die Schaffung gänzlich neuer Inhaltearten. Innovative Arten graphisch angereicherter "Internet-Kanäle" bauen auf der Kreativität bislang getrennter Berufe in Videoproduktion, Computerdarstellung und Informationsmanagement auf. Ganz ähnlich schaffen sich hochklassige vernetzte Videospiele ihre Fangemeinden über nationale Grenzen hinweg. In einer nahtlosen und anpaßbaren digitalen Umwelt entstehen innovative hybride Multimedia-Anwendungen, wie z.B. "Infomercials" im digitalen Fernsehen mit Internet-Rückkanal (für direkte Bestellung), CD-ROM-Kataloge mit Internet-Anschluß (für Inhalts- oder Preisänderungen) oder kommerzielle Netzseiten mit CD-ROM-Erweiterung (für speicherintensive Multimedia-Programme).

Am Ende der Wertschöpfungskette dehnen sich Marktteilnehmer in für sie neuen Tätigkeitsbereichen aus.

⁴¹ Diese waren Thema eines Vorschlages im Jahre 1997 im Rahmen des Telematik-Anwendungsprogrammes. "Digital Sites" sind physische Orte in gewissen geographischen Gebieten wie z.B. ländliche Gebiete, kleinere Städte, Orte oder Regionen, wo die örtlichen Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen durch IT- und Telekommunikations-Multimedia-Anwendungen befriedigt werden können.

⁴² Siehe KOM (97) 553 endg., 5. 11. 1997, Fünftes Rahmenprogramm - Forschung und technologische Entwicklung (1998-2002), Arbeitspapier der Kommission über die spezifischen Programme: Ausgangspunkte für eine Diskussion.

Als Beispiele seien genannt:

- Rundfunksender expandieren in neue Gebiete, wie zum Beispiel Datenrundfunk, Internet-Webcasting und Telekommunikationsverkehr und -dienste;
- Netzbetreiber erbringen audiovisuelle Dienste, wie zum Beispiel Video-on-demand und Kabelfernsehen.
- Internet-Dienstleistungsanbieter beginnen audiovisuelles Material zu erbringen, und Internet-Zugangsunternehmen bieten Sprachtelefon an.

Dienstleistungen auf allen Netzen werden neue Optionen hinzugefügt. Darüber hinaus ändern sich die Dienste selbst, indem sie die Merkmale bisher getrennter Dienste kombinieren. So werden Fernsehprogramme durch die parallele Verfügbarkeit von Text und Graphiken "datenangereichert". Ein Pilotprojekt ergänzt zum Beispiel Rundfunkübertragungen von Pferderennen mit Hintergrundtexten und der Option des On-line-Wettens. Dasselben Möglichkeiten bietet digitales Radio.

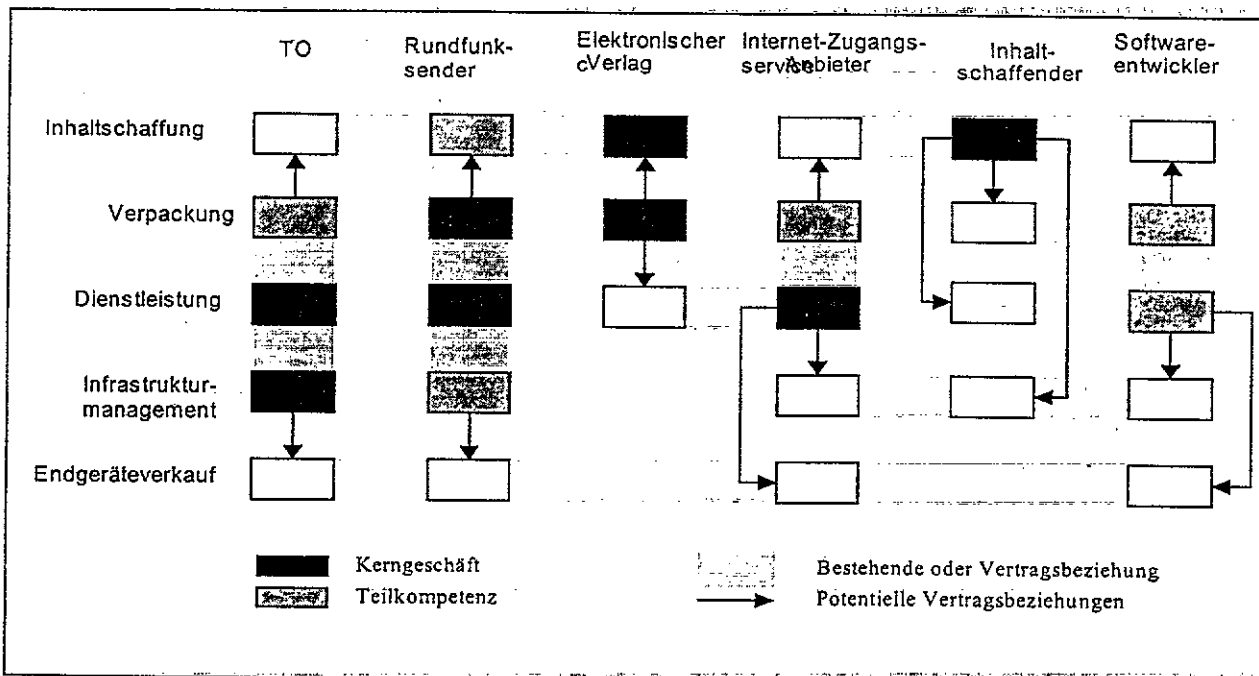
Neue Marktteilnehmer

So wie Konvergenz den etablierten Unternehmen der Telekommunikations- und

Rundfunkbranchen eine Erweiterung ihrer Rollen ermöglicht, so zieht sie auch den Einzug leistungsfähiger neuer Firmen aus Verlagswesen und IT-Industrie nach sich. Für Informationsanbieter wie zum Beispiel Verleger, Datenbankbetreiber und Finanzinformationsdienste stellt das Internet eine entscheidende Ausdehnung ihres traditionellen Know-hows und ein ideales Mittel zur Wiederverwendung ihrer Informationsarchive dar.

Entsprechend üben IT-Unternehmen einen erheblichen Einfluß auf die Entstehung des Marktes für neue Dienste in Europa aus, indem sie zum allgemeinen On-line-Vertrieb von Software und Multimediainhalten übergehen, wesentliche Investitionen in der Kabel- und Fernsehindustrie machen und als integrierende Kräfte fortgeschrittener Fernsehprojekte in Europa agieren. Das Potential der IT-Industrie, Konvergenz zunächst zu fördern und dann von ihr zu profitieren, sollte nicht unterschätzt werden, denn sie wird vom exponentiellen Wachstum der Rechnerkapazität getragen, ist aufgrund von kurzen Produktlebenszyklen für Veränderung aufgeschlossen, an eine sehr aggressive Konkurrenz gewöhnt und nicht durch historisch bedingte Regulierung behindert.

Fig.4: Die wichtigsten Marktteilnehmer in der Wertschöpfungskette und ihre Beziehungen untereinander



(Quelle: Squires, Sanders Dempsey LLP and Anafsys Ltd.)

Neue Marktstrukturen

Die erhebliche Fusions-, Übernahme- und Bündnistätigkeit (M&A), die in Kapitel I beschrieben wird, ist durch eine Reihe wirtschaftlicher und strategischer Faktoren bestimmt. Der Trend in Richtung Konvergenz ist

einer davon, allerdings ein sehr wichtiger. Manche sind der Ansicht, daß neue Marktstrukturen eine wesentliche Verschiebung in der Wertschöpfungskette widerspiegeln. Der Mehrwert wandert von der einfachen Übertragung zur Produktion und Bündelung von Inhalt oder zum Angebot von On-line- Diensten

und Transaktionen. Liberalisierung und Wettbewerb, zusammen mit Digitalisierung und spürbarer Zunahme der Netzkapazität sowohl der Rundfunk- als auch der Telekommunikationsnetze, machen die Übertragung von Diensten zu einem Verbrauchergut, wodurch sie zu einem Geschäft mit niedrigen Gewinnspannen und großem Volumen werden. Firmen im oberen Bereich der Wertschöpfungskette versuchen deshalb, das Volumen ihrer Kerntätigkeit durch horizontale Zusammenschlüsse oder internes Wachstum in neue geographische Märkte zu erhöhen.

Gleichzeitig bewegen sie sich durch vertikale Konzentration entlang der Wertschöpfungskette zu Tätigkeiten mit höheren Gewinnspannen. Der Kauf von Antena3 in Spanien durch Telefónica, die Kreation von Stream in Italien durch die STET-Gruppe und der Erwerb des Kabelfernsehbetreibers Comcast in den USA durch Microsoft sind Beispiele von Unternehmen, die sich sowohl aus strategischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen bereichs- bzw. branchenübergreifend bewegen. Fig.4 klassifiziert diese Strategien nach Art des Marktteilnehmers und nach dem Glied der Wertschöpfungskette. Sie zeigt auch die entstehenden wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern. Es soll jedoch erwähnt werden, daß diese Darstellung schematisch ist und daß genaue Abgrenzungen zwischen Inhalteherstellung, Inhalteverpackung und Dienstleistungen manchmal schwer zu treffen sind.

Diese Situation wird durch das Entstehen neuer Industrien, die die Lücken zwischen angrenzenden Branchen ausfüllen, verstärkt; einige der vor zehn Jahren neugegründeten Firmen, die die On-line Computervernetzung aus der Taufe gehoben haben, sind heute zu milliardenschweren Unternehmen geworden. CompuServe und America On-Line sind zwei typische Fälle. Der vor kurzem erfolgte Zusammenschluß dieser beiden Unternehmen mit Worldcom ist ein weiteres Beispiel für die Flexibilität derzeitiger Marktstrukturen.

II.3 Die Verbraucherperspektive

Die Art und das potentielle Wachstum der Marktnachfrage nach neuen Diensten sind die größten Ungewissheiten für Unternehmen. Die Marktsignale sind widersprüchlich. Indikatoren auf der Angebotsseite, in der Form von Fusionen und Übernahmen und von Investitionen in die Entwicklung neuer Dienste geben einen positiven Eindruck des Marktpotentials. Andererseits verwenden trotz eindrucksvoller Wachstumsraten bei Internet-Diensten nur etwa 8% der Europäer das Internet bei der Arbeit, und

nur etwa 4% zu Hause. Dies stellt einen kleinen Anteil des Gesamtverbrauchs audiovisuellen Materials dar, wobei mehr Haushalte Fernseher haben als Telefon. Außerdem sehen viele im passiven Konsum des Familienfernsehens den Hauptbestandteil audiovisuellen Konsums für die absehbare Zukunft.⁴³

Es gibt jedoch einige Hinweise auf potentielle Änderungen im Verbraucherverhalten und in der häuslichen Umgebung. Einige von ihnen stammen aus Marktentwicklungen in Nordamerika, wo die Verwendung von PCs in den Heimen derzeit viel größer ist als in Europa. Vergleiche aus dem US Markt werden folglich nur insoweit gültig sein, als eine ähnliche PC-Dichte auch in Europa erreicht werden kann.

Das Verbraucherverhalten ändert sich

Verbraucher werden neue konvergenzbedingte Produkte und Dienstleistungen wahrscheinlich nur verwenden, wenn sie ihnen nützlich sind. Der Start neuer Dienstleistungen kann deshalb nicht einfach nur Angebotsabhängig erfolgen, sondern muß die Nachfrage berücksichtigen, und dabei insbesondere die Sicht der Verbraucher. Diese kommt in Verbrauchstrends zum Ausdruck, die die ersten Zeichen einer Konvergenz in der Wohnung zeigen:

- 1998 werden weltweit zum ersten Mal mehr PCs als Fernseher verkauft werden; dies wird natürlich relativiert durch die bereits sehr große Präsenz von Fernsehern in den Haushalten und die Tatsache, daß PCs an Unternehmen und Haushalte verkauft werden;
- im Jahre 1995 verbrachten Amerikaner weniger als die Hälfte ihrer gesamter Bildschirmzeit vor Computern; neueste Untersuchungen des Nutzerverhaltens haben ergeben, daß Webnutzer bereits 59% weniger fernsehen als der Durchschnitt, und es wird geschätzt, daß im Jahre 2005 der Anteil des Fernsehers an der Bildschirmzeit halb so groß wie der des PCs sein wird; andererseits zeigen Zahlen für 1995/96, daß die durchschnittliche Bildschirmzeit pro Tag in Europa um 4 Minuten zunahm, aber in den USA um 2 Minuten zurückging;
- Untersuchungen, welche Aktivitäten von zunehmender PC-Benutzung verdrängt werden, zeigen, daß das Fernsehen und nicht etwa Bücher- oder Zeitschriftenlesen oder klassische Videospiele die Hauptverlierer sind. Nach einer Studie von

⁴³ Wirtschaftliche Auswirkungen neuer Kommunikationstechnologien auf die audiovisuellen Märkten, Studie für die Europäische Kommission von Ltd. Norcontel (Irland), März 1997.

Price Waterhouse verbringen junge amerikanische Erwachsene zwischen 18 und 35, die vorher 4 Stunden pro Tag fernsahen, jetzt eine dieser Stunden mit 'Netzsurfen'.

Im Hinblick auf verfügbare Freizeit und Ausgaben entscheidet sich die Jugend bereits für Interaktivität. Laut einer Studie von Arthur Andersen stellen Videospiele alleine in einigen Märkten fast 20% des gesamten Medienkonsums der unter Sechzehnjährigen.⁴⁴

Das häusliche Verbraucherumfeld verändert sich

Ein wichtiger Faktor in der Aufnahme neuer Dienste wird die Durchdringung von PCs in den Heimen sein, insbesondere von jenen Computern mit Multimediafunktionen und Internetanschlüssen. Während eine PC-Dichte bis zu 30% in den meisten Mitgliedstaaten durchaus üblich sind, ist die Dichte an Multimedia-PCs beträchtlich geringer. Die Verwendung des Internet in den Heimen wächst zwar ständig, jedoch von einem niedrigen Ausgangswert. Auf der anderen Seite ist der durchschnittliche Verwendungszeitraum eines PC drei Jahre, was wiederum vermuten läßt, daß der gegenwärtige Vorrat an PCs recht bald multimedia-fähig sein wird. Außerdem wird die zunehmende Vertrautheit mit diesen Technologien während der Arbeit und in den Schulen helfen, daß auch die Akzeptanz zu Hause weiterhin deutlich ansteigt.

Eine wesentliche Änderung in den Haushalten war der Übergang vom gemeinsamen Familienfernsehen zweier oder dreier Kanäle zu allein konsumierenden Familienmitgliedern. Dabei wählen diese aus der wesentlich größeren Reihe von Sendern in der heutigen Mehrkanalwelt aus. Diese Mehrkanalwelt konkurriert wiederum mit Medien, die auf Videospielapparaten oder Videorecordern genutzt werden. Und sie alle stehen zunehmend im Wettbewerb mit dem Computer, insbesondere mit seiner On-line- Nutzung.

Angesichts des sich ändernden Verbraucherverhaltens kämpfen die Fernseh- und Computerindustrie um die Aufmerksamkeit der Zuschauer. Rundfunksender und Fernsehhersteller verbessern die interaktiven Fähigkeiten ihrer Dienstleistungen und Geräte. Die heutigen digitalen Set-Top-Boxen kombinieren bereits Fernseh- und Telekommunikationsfunktionen. Fernseher können schon als Monitore dienen, wenn sie mit billigen Internet-Geräten verbunden werden. In

der Unterhaltungselektronikbranche sagen viele voraus, daß Fernseher mit eingebauten PC-Fähigkeiten, einschließlich Internet-Zugang, bald ein wichtiger Bestandteil des Endverbrauchermarktes sein werden.

Vom anderen Ende des Spektrums her bietet die Computerindustrie schon Multimedia-PCs an, mit denen man Fernsehsendungen empfangen kann. Hybride Web-TV Set-Top-Boxen kombinieren Internet und digitalen Fernsehempfang mit Möglichkeiten zur Speicherung und Veränderung von Videoinhalten. Dies läßt so verschiedene Anwendungen wie das Herunterladen von Filmen und das Senden von Videoclips als elektronische Post zu.

Ob der PC-TV oder der TV-PC diesen Kampf gewinnen wird, ist unklar. Sicher ist jedoch, daß sich die "Heimplattform" des Verbrauchers in den nächsten Jahren erheblichen entwickeln wird. Gleichzeitig und parallel dazu werden die Anforderungen der Verbraucher und der Bedarf nach besserem Informationszugang auch die Konvergenz jener Telekommunikations-, Medien- und Informationstechnologieprodukte und -dienstleistungen ermöglichen, die Bereichen des öffentlichen Interesses dienen, wie zum Beispiel Ausbildung, Gesundheit, Umwelt und Verkehr.

II.4 Zusammenfassung und Fragen

Dieses Kapitel hat den politischen und wirtschaftlichen Gesamtzusammenhang der Konvergenz diskutiert, sie vor dem Hintergrund der Informationsgesellschaft betrachtet und das Spektrum der Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene in diesem Bereich beschrieben.

Danach hat es Markttrends sowohl aus der Angebots- als auch aus der Nachfrageperspektive diskutiert. Dabei hat es optimistische Sichtweisen über die zukünftige Verwirklichung der Konvergenz mit einer realistischen Betrachtung des heutigen Verbraucherverhaltens und der relativen Ausgangspunkte verschiedener Plattformen, z.B. Internet und frei empfanglicher Rundfunk, kombiniert.

⁴⁴ "He who hesitates has no audience" ("Wer zögert, hat kein Publikum"), Jolyon Barker, Broadcast, 10. Mai 1996.

Frage 2:

Die sozio-ökonomischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Konvergenz, sowie deren Auswirkungen für Verbraucher

Kapitel II hat das Potential von Konvergenz im Sinne von weitreichenden Auswirkungen für die Gesellschaft, die Beschäftigungslage, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sowie für den Zugang zu Diensten, Information, Unterhaltung und Kultur dargelegt.

(A) Wird Konvergenz wesentliche Auswirkungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Aus- und Weiterbildung in der EU haben? Inwieweit ist zu erwarten, daß sich Konvergenz auf die Art und Weise wie wir arbeiten auswirken wird? Werden die Auswirkungen der Konvergenz überall innerhalb der Europäischen Gemeinschaft in gleichem Maße erfolgen?

(B) Welche Auswirkungen haben gegenwärtige Entwicklungen für die Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie in Bezug auf ihre wirtschaftliche Entwicklung, das Angebot von Diensten und in Bezug auf mögliche Dienstleistungsanbieter?

(C) Welche Nachweise können vorgebracht werden, daß sich die Art und Weise des Zugangs zu Diensten, zu Information, Unterhaltung und Kultur in den Haushalten und Büros verändert hat? Inwieweit wirkt sich die gegenwärtige Verbreitung von Computern und Fernsehgeräten und das derzeitige Ausmaß der Internet-Benutzung für die Aufnahme neuer Dienste auf? Sind Maßnahmen zur Anhebung der geringen Rate an Multimedia-Computern sowie Internet-Benutzung erforderlich. Wenn ja, welche?

(D) Welche FTE Programme sollten im Zusammenhang mit Konvergenz (im Sinne der im Arbeitspapier der Kommission über das 5. Rahmenprogramm⁴⁵ dargelegten Positionen) eingeleitet werden?

⁴⁵ Siehe FN 42.

Kapitel III Schranken für die Konvergenz

Schon jetzt erweist sich die Konvergenz als entscheidende Antriebskraft für derzeitige industrielle Entwicklungen in der Telekommunikation, den Medien und Informationstechnologien. Die Entwicklungen und Trends, die in den Kapiteln I und II zur Diskussion gestellt wurden, werden sich wesentlich auf die Entfaltung der Informationsgesellschaft in Europa auswirken.

Um eine angemessene Antwort auf aktuelle Entwicklungen zu formulieren, ist es wichtig, eine breit angelegte Diskussion anzuregen. Es geht dabei um die Frage, welche tatsächlichen und potentiellen Schranken bestehen, die den Weg zur Konvergenz blockieren.

Kapitel III versucht, solche Schranken darzustellen und lädt zu Bemerkungen über ihre Auswirkungen ein. Weder sind alle festgestellten Schranken ihrer Natur nach rechtlicher Art noch ist eine rechtliche Lösung das einzige Mittel zur Beseitigung potentieller Probleme. Dennoch erscheint es im Gesamtzusammenhang dieses Dokuments sinnvoll, Überlegungen über eine Vielzahl von Faktoren anzuregen, die Auswirkungen auf den Prozeß der Konvergenz haben könnten.

Wo daher rechtliche Schranken festgestellt werden, sollte nicht automatisch angenommen werden, daß rechtliche Maßnahmen notwendig sind. Wie bereits erwähnt ist die Anwendung von Wettbewerbsregeln in diesen Branchen wichtig und Marktlösungen, die die Schranken zur Konvergenz entfernen, könnten sich im Zusammenhang mit etwaigen Lösungsansätzen häufig als geeigneter erweisen.

Auf Gemeinschaftsebene müssen tatsächliche und potentielle Schranken vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Ziele des Vertrages bewertet werden, nämlich die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes, die Förderung eines Systems unverzerrten Wettbewerbs, die Verwirklichung transeuropäischer Netze oder die Aufrechterhaltung eines hohen Standards im Verbraucherschutz. Schranken müssen auch hinsichtlich der speziellen Freiheiten im Vertrag (wie der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit) untersucht werden.

Rechtliche Einschränkungen sind nur dann annehmbar, wenn sie Zielen von allgemeinem öffentlichen Interesse (wie im EG-Vertrag oder der Judikatur des EuGH festgelegt) dienen und diese Ziele in verhältnismäßiger Weise verfolgt werden. Ebenso sollte jede Tätigkeit auf Gemeinschaftsebene, etwa zur Harmonisierung divergierender nationaler Vorschriften, diese

Ziele von allgemeinem öffentlichen Interesse anstreben und dem Prinzip der Subsidiarität unterworfen sein.

III.1 Bestehende Schranken

In den folgenden Abschnitten wird versucht, die wichtigsten tatsächlichen und potentiellen Hindernisse für die Entwicklung des Konvergenzphänomens und damit letztlich der Verwirklichung der Informationsgesellschaft in Europa festzustellen.

Zugang für Nutzer. Sowohl hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse als auch des Betriebs von Netzen gibt es unterschiedliche Probleme. Das bedeutet, daß für viele Dienste nur eine begrenzte Auswahl von Übertragungswegen zu den Kunden bestehen wird. Sogar dort, wo gesetzliche Monopole abgeschafft wurden, könnte auf Grund der wirtschaftlichen Besonderheit des lokalen Netzes in vielen Märkten die vorherrschende Rolle der derzeitigen Eigentümer von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetzen beim Anschluß von Verbrauchern bestehen bleiben. Wo Einrichtungen mit Engpaßcharakter durch vertikal integrierte Beteiligte kontrolliert werden, könnte der Wettbewerb auf Dienstleistungsebene beschränkt werden.

Rechtliche Beschränkungen für die Nutzung von Infrastruktur. In einigen Mitgliedstaaten bestehen gegenwärtig Beschränkungen auf dem Hintergrund der Frage, welche Arten von Diensten auf welchen Infrastrukturen erbracht werden dürfen. Es könnte daher für Betreiber schwer werden, einheitliche Strategien für paneuropäische Märkte zu formulieren. Außerdem könnte Kostendegression verhindert werden. Die daraus entstehenden höheren Kosten pro Einheit und - damit verbunden - höhere Tarife könnten die Erbringung innovativer Dienste aufhalten.

Preise für Telekommunikationsdienste. Hohe Preise für Telekommunikationsdienstleistungen und für die zugrunde liegende Netzinfrastruktur zur Erbringung von Diensten könnten sich entscheidend auf die Nachfrage nach Diensten auswirken. Die Gründe, die für den Erfolg des Internets in Nordamerika angeführt werden, umfassen die weitverbreitete Anwendung einer Pauschaltarifstruktur mit kostenlosen lokalen Telefongesprächen und die Tatsache, daß Wettbewerb zu niedrigeren Gebühren für gemietete Netzkapazitäten geführt hat⁴⁶. Dies

⁴⁶ Laut einem OECD-Bericht von 1997 kosten 20 Stunden Internetnutzung in Finnland \$38, im Vereinigten Königreich \$64, und in Deutschland \$74, verglichen mit \$29 in den USA.

bewirkt beträchtlich geringere Kosten für Zugangsanbieter.

Verfügbarkeit von Inhalten. Wie in Abschnitt II.1 aufgeworfen, wird die Erweiterung der Übertragungskapazitäten durch Verbesserung der Technologie und durch Konvergenz möglicherweise dazu führen, daß Engpässe nicht mehr bei der Übertragung, sondern bei Inhalten auftreten. Es könnte also mittelfristig zu einer Knappheit an angemessenen Inhalten kommen. Erstklassiger Inhalt ist schon jetzt ein Hauptfaktor für den Erfolg sowohl digitaler als auch analoger Fernsehmärkte; anhaltende Knappheiten könnten neue Marktzugänge und damit Wettbewerb und Innovation behindern.

Fragmentierung des EU-Marktes. Die Erhöhung der Anzahl der Fernsehkanäle wird wahrscheinlich auf Kosten der Marktanteile bestehender Sender gehen. Schrumpfende Marktanteile könnten durch die Ausweitung des Zielpublikums über nationale Grenzen hinaus ausgeglichen werden. Ebenso wird mit der Entwicklung von neuen Diensten Innovation sowohl von kleinen Firmen, die Nischenmärkte ausschöpfen, als auch von großen Unternehmen ausgehen, die große Summen in Forschung und Entwicklung investieren. In beiden Fällen werden größere Marktvolumen benötigt, als nationale Märkte sie bieten können, um Kosten wettzumachen. Fernsehsender können ohne Probleme ein breiteres Publikum anvisieren (was die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" möglich gemacht hat). Die wichtigste Herausforderung wird eher der Umstand sein, daß dieses Publikum mehrsprachig und multikulturell ist, und weniger die potentiellen (rechtlichen) Schranken für die wirtschaftliche Tätigkeit in anderen Mitgliedstaaten.

Unzulänglicher Schutz Geistigen Eigentums. Inhalte werden nur dann in ausreichender Weise angeboten werden, wenn Rechte an geistigem Eigentum ausreichend geschützt werden. Verleger und Betreiber werden nur dann in innovative Dienste investieren, wenn sie sich sicher sind, daß die neuen Mittel zur Übertragung von Informationen und/oder zur Erbringung von Diensten ein angemessenes Maß an Schutz für den intellektuellen und industriellen Aufwand gewährleisten. Das Fehlen eines solchen Schutzes ist bereits eine Schranke für Off-line Inhalte in elektronischen Medien; dies könnte sich in der On-line-Welt fortsetzen. Neue WIPO Abkommen, auf die weiter unten Bezug genommen wird, helfen bei der Klärung der gegenwärtigen Situation.

Gegenwärtige Gemeinschaftsinitiativen, die den bestehenden rechtlichen Rahmen in diesem Bereich einem digitalen Umfeld anpassen, sind

bereits weit fortgeschritten. Aus diesem Grund behandelt dieses Grünbuch rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Urheber- und ähnlichen Rechten nicht. Eine Auseinandersetzung mit diesen spezifischen Themen erfolgte im Grünbuch über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft und in der Mitteilung der Kommission zu Initiativen zu diesem Grünbuch.⁴⁷ Der daraus entwickelte Ansatz berücksichtigt die technologischen Entwicklungen hin zur Konvergenz.

III.2 Potentielle Schranken.

Rechtliche Ungewißheit. Rechtliche Ungewißheit resultiert aus der Weite gegenwärtiger Definitionen. Desweiteren ist ungewiß, wie sie angewendet werden oder ob sie auf die sich wandelnden Marktstrukturen oder Dienstleistungsmerkmale passen. Dies könnte eine wichtige Schranke für Unternehmensinvestitionen darstellen. Viele heutige Definitionen (sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene), wie etwa *Telekommunikation*, *Sprachtelefondienste*, *Fernsehrundfunkdienste* oder Dienste der *Informationsgesellschaft* werden für viele Aktivitäten weiterhin gültig bleiben. Trotzdem könnten Dienste dort nicht angeboten werden, wo diese Definitionen Unternehmen über die rechtliche Behandlung, die ihren Dienstleistungen widerfahren wird, im Ungewissen belassen.

Zwar existieren auf Gemeinschaftsebene sowohl für Rundfunk als auch für die Telekommunikationsbranche Definitionen⁴⁸. Dennoch besteht in manchen Fällen einfach das Risiko, daß Regulatoren in manchen Mitgliedstaaten einen neuen Dienst unter verschiedene Rechtsvorschriften subsumieren.

Weiterhin könnten innerhalb von Mitgliedstaaten Schranken daraus resultieren, daß ähnliche Dienste unterschiedlich geregelt werden, beispielsweise je nach der Plattform, auf der sie erbracht werden.

In anderen Fällen könnten die Merkmale von Diensten in der Zukunft bedeuten, daß sie auf der Grundlage bestehender Definitionen unter mehr als einen Regelungsbereich fallen. Dies

⁴⁷ KOM (95) 383, 19. 7. 1995 beziehungsweise KOM (96) 568, 20. 11. 1996.

⁴⁸ Ein Beispiel ist Video-on-demand. Laut der Studie von Squire-Sanders-Dempsey wird es entweder als ein Mehrwert-Telekommunikationsdienst behandelt oder ist noch nicht formell in allen Mitgliedstaaten klassifiziert worden. Ausnahmen sind Frankreich und das Vereinigte Königreich, wo es als Rundfunk angesehen wird, und Deutschland, wo es in die neue Kategorie "Teledienste" fällt.

könnte unverhältnismäßige rechtliche Bürden für gewisse Dienste zur Folge haben.

Schließlich könnten die in den Kapiteln I und II festgestellten technologischen Entwicklungen und Markttrends ebenfalls die Grundlage der heutigen Definitionen in Frage stellen.

Rechtliche Ungewißheit wurde zum Beispiel während des letzten französischen Wahlkampfes zum Problem. Die Vorschriften, die die Veröffentlichung von Meinungsumfragen in der Woche vor der Wahl untersagen, gelten nur für Off-line Medien, nicht aber für das Internet. Eine Reihe von Herausgebern ignorierte daher dieses Verbot, welches für die traditionellen Medien einen Nachteil darstellt⁴⁹.

Mehrere Regulierungsbehörden.

Um in allen Mitgliedsstaaten und gegebenenfalls von verschiedenen Regulierungsbehörden eine Freigabe für ein spezielles Paket von Diensten zu erhalten, müssen mehrere Verfahren durchlaufen werden. Dadurch könnten entscheidende Kosten für jene entstehen, die auf paneuropäischer Basis arbeiten wollen. Dienste könnten dort nicht angeboten werden, wo Unternehmen unterschiedlichen Regelungsstrukturen unterworfen sind oder mit mehreren Regulierungsbehörden verhandeln müssen. Dies könnte der Fall sein, wenn ein Netz sowohl als Telekommunikationsinfrastruktur als auch als Rundfunknetz einer Genehmigung bedarf, weil es zur Erbringung beider Dienste genutzt wird.

Marktzutritt und Genehmigungsverfahren.

Es gibt Unterschiede zwischen den Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie hinsichtlich der Frage, ob der Marktzutritt unbeschränkt, begrenzt oder Gegenstand eines Monopols oder besonderen Rechts ist oder nicht. Die Informationstechnologiebranche unterliegt generell keinem Genehmigungsverfahren.

Jedes Genehmigungsverfahren oder die rechtliche Beschränkung des Marktzugangs stellt eine potentielle Schranke für die Erbringung von Dienstleistungen, Investitionen und fairen Wettbewerb dar und sollte daher auf gerechtfertigte Fälle beschränkt sein. Insbesondere sollten Regelungen begrenzt werden, wo Schranken existieren, statt strengere Regelungen auf weniger geregelte Branchen auszudehnen, um Marktbedingungen auszugleichen.

Wo Genehmigungsverfahren weiterhin wichtig sind, gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Branchen und zwischen Mitgliedsstaaten.

Dies betrifft die Zeitspanne, die nötig ist, um Genehmigungen zu erhalten, die Transparenz der Verfahren, die Dauer der Genehmigungen und die zu entrichtenden Gebühren. Viele Telekommunikations- und Rundfunknetzgenehmigungen haben nationale Reichweite, andere aber - speziell für die Übertragung von Kabelfernsehen - sind regional oder lokal. Obwohl alle diese Faktoren im Kontext der speziellen Bereiche akzeptabel sein mögen, erschweren und verteuern sie das Angebot von integrierten Dienstpaketen insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr. Dies könnte eine unverhältnismäßige Bürde darstellen, wenn man in Betracht zieht, daß die Technologie eine solche Integration fördert. Hinzu kommt, daß es wahrscheinlich eine steigende Nachfrage nach einer solchen Integration sowohl von gewerblichen Nutzern als auch von Endverbrauchern geben wird.

Zugang zu Netzen, Zugangskontrollsysteme und Inhalte. Das Thema Zugang ist grundsätzlich eine Frage von geschäftlichen Vereinbarungen und unterliegt den generellen Schutzmechanismen der Wettbewerbsregeln. Jedoch besteht derzeit eine Asymmetrie, nachdem gewisse Zugangsbestimmungen nur auf bestimmte Netze anzuwenden sind (beispielsweise die Bestimmungen über Zusammenschaltung und offene Netze, die für Telekommunikationsnetze gelten, aber nicht auf die von Rundfunkanstalten benutzte Infrastruktur anzuwenden sind). Ähnliches gilt für digitales Fernsehen, wo zwar Vorschriften für Zugangskontrollsysteme bestehen, diese jedoch nicht für alle Arten digitaler Dienste gelten. (Es ist jedoch anzumerken, daß im Vereinigten Königreich derzeit über die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für Zugangskontrollsysteme für alle digitalen Dienste diskutiert wird.).

Wo Unternehmen den Zugang zu den Kunden kontrollieren, beispielsweise durch Eigentum an dem lokalen Netz oder an Technologien für Zugangskontrolle, würde eine Diskriminierung zugunsten eigener Dienste durchaus möglich sein.

Für den Zugang zu Inhalten gelten normale kommerzielle Prinzipien, die nur durch die Wettbewerbsregeln eingegrenzt werden. Eine Ausnahme sind bestimmte "hochwertige" Inhalte in Mitgliedsstaaten, wie z.B. nationale Sportveranstaltungen: die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" sieht in der revidierten Fassung eine EU-weite gegenseitige Anerkennung von Veranstaltungen vor, die die Mitgliedsstaaten frei zugänglichem Fernsehen vorbehalten haben.

⁴⁹ OECD, siehe FN 5.

Zuteilung von Funkfrequenzen und anderen Ressourcen. Die Erbringung von Diensten (und die Entwicklung effektiven Wettbewerbs) wird von der Verfügbarkeit ausreichender Netzkapazitäten (für die meisten Dienste geht es um Funkfrequenzen) abhängen. Die gleichzeitige Expansion von Rundfunk, mobilen Multimedia- und Telephonanwendungen und die Verwendung von kabellosen Technologien in Festnetzen wird zu einem bedeutenden Anstieg der Nachfrage führen. Wo wichtige Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der zur Verfügung stehenden Frequenzen oder der Art der Zuteilung bestehen, könnten möglicherweise potentielle Schranken entstehen. Dies könnte sich auf die dem Netzbetrieb zugrundeliegenden Kostenstrukturen in den verschiedenen Branchen auswirken, was strategische Entscheidungen hinsichtlich des Markteintrittes beeinflussen könnte.

Unterschiedliche Vorgangsweisen für die Erreichung von Zielen des öffentlichen Interesses. Der rechtliche Rahmen für alle der durch Konvergenz betroffenen Bereiche enthält eine Vielfalt von Maßnahmen, die branchenspezifische Ziele im öffentlichen Interesse, die mit Gemeinschaftszielen übereinstimmen, sichern sollen. Tatsächlich legt die Kommission großes Gewicht auf die Versorgung der Bevölkerung mit Diensten von allgemeinem Interesse⁵⁰, um den sozialen und regionalen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu gewährleisten. Im Bereich der Telekommunikation werden diesbezügliche nationale Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene geregelt und koordiniert. Dennoch kann die Ausgestaltung der Erreichung dieser Ziele (eher als das Ziel selbst) eine potentielle Last für die betroffenen Unternehmen darstellen. Im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Diensten könnten Spannungen zwischen unterschiedlichen Ansätzen dazu führen, daß das Angebot von Diensten oder Investition in innovative Dienste oder Netze errichtet werden behindert werden.

Öffentliches Vertrauen in die neue Umgebung. Wenn das Niveau des Verbraucherschutzes, die rechtliche Behandlung elektronischer Transaktionen oder der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre in den verschiedenen Branchen Unterschiede aufweist, könnte Nutzern und Verbrauchern das Vertrauen in angebotene Dienste und Systeme fehlen. Dies würde die Entwicklung konvergierender Dienstleistungen zurückhalten.

Fehlen von Standards, die Interoperabilität und Zusammenschaltung in konver-

gierenden Netzen ermöglichen. Das Ziel, daß jeder Nutzer mit jedem anderen Nutzer kommunizieren kann, wird verfehlt, wenn der Markt keine interoperablen Produkte und Dienste liefert. Durch dominante Unternehmen kontrollierte eigentumsähnliche Standards könnten eine solche Interoperabilität begrenzen.

III.3 Frage

Frage 3:

Schranken für die Konvergenz

Kapitel III hat sich mit bestehenden und potentiellen Schranken für die Konvergenz befaßt.

Wie sind die Auswirkungen der festgestellten Schranken einzuschätzen? Gibt es andere Schranken oder Faktoren, die eine wesentliche Rolle im europäischen Konvergenzprozeß spielen könnten?

⁵⁰ Siehe KOM(96) 443.

Kapitel IV Rechtliche Auswirkungen

Ausgehend von einer Untersuchung der Auswirkungen der zuvor festgestellten Schranken wird in Kapitel IV vorerst überprüft, ob gewisse Gesichtspunkte des Konvergenzphänomens neue und spezifische Herausforderungen rechtlicher Art aufwerfen.

Abschnitt IV.2 stellt mögliche Ansätze für wichtige ordnungspolitische Fragen im konvergierten Umfeld dar. Abschnitt IV.3 betrachtet Regelungen im öffentlichen Interesse und Abschnitt IV.4 untersucht Optionen für zukünftige Regelungsmodelle. Am Ende des Kapitels findet sich schließlich ein Überblick über relevante Probleme auf internationale Ebene.

IV.1 Herausforderungen für bestehende Regelungsansätze

In diesem Abschnitt werden Bereiche ausgewiesen, in denen das Konvergenzphänomen Probleme für bestehende Regelungsansätze mit sich bringen könnte. Diese Herausforderungen betreffen sowohl den Inhalt als auch die praktische Durchsetzung von Vorschriften. Lösungsansätze zu diesen Schwierigkeiten werden in Abschnitt IV.3 - IV.5 behandelt.

Die Bedeutung rechtlicher Regelungen

Rechtliche Regelungen erfüllen keinen Selbstzweck, sondern sind einfach Werkzeuge (neben der Anwendung von Marktkräften) zur Erreichung gewisser sozialer, wirtschaftlicher und allgemeiner Ziele, wie sie bereits in Kapitel II beschrieben wurden. Diese Tatsache wurde bereits in der Mitteilung der Kommission über elektronischen Handel festgehalten, wo der Grundsatz *"keine Regelungsmaßnahmen nur um der Regeln willen"* vorgeschlagen wurde.⁵¹ Die fundamentalen Ziele, die den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zugrunde liegen, werden durch Konvergenz nicht untergraben. Diese Ziele sind unterschiedlich und oft den spezifischen Bedürfnissen der verschiedenen Sektoren angepaßt, schließen aber auch nationale Zielvorstellungen wie die Förderung von Effizienz, wirtschaftliche Wohlfahrt und die Wahrung von öffentlichen und Verbraucherinteressen ein. Auf

Gemeinschaftsebene spiegeln sich ähnliche Prioritäten in den Bestimmungen und Zielen des EG-Vertrages wieder.

Trotzdem sollten Art und Wesensmerkmale der Konvergenz (die unten untersucht werden) und das Bedürfnis der Marktteilnehmer, rechtliche Interventionen so gering wie möglich zu halten und genau festzulegen, dazu führen, daß die Behörden sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene die Rolle und das Gewicht von rechtlichen Maßnahmen unter dem Aspekt eines konvergierenden Marktes neu überprüfen. Drei Schlüsselfragen können dabei hervorgehoben werden:

- *Die Rolle der Marktkräfte.* Manche legen besonderen Wert darauf, daß man sich bei der Erfüllung von rechtlichen Zielen stärker auf die Kräfte des Marktes verlassen sollte. Als Bestätigung dieser Argumentation wird darauf hingewiesen, daß die Lösungsansätze der meisten Mitgliedstaaten betreffend dem universalen Dienst in der Telekommunikation und die marktgesteuerte Entwicklung interoperabler Normen und Software im Bereich der Informationstechnologie und dem Rundfunk dem entsprechen. Andere bezweifeln jedoch, daß Marktkräfte allein eine adäquate *ex ante* Garantie für Verbraucher darstellen können und sehen in Ordnungsvorschriften einen bedeutenden Schutzfaktor für Ziele im öffentlichen Interesse.
- *Das Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsregeln und bereichsspezifischen Regulierungen.* Ein weiteres wichtiges Problem ist das Herstellen eines Gleichgewichtes zwischen Wettbewerbsregeln und bereichsspezifischen Regulierungen. Im Umfeld der Konvergenz geben dabei viele eher der Anwendung von Wettbewerbsregeln auf Einzelfälle den Vorzug als der weiteren Entwicklung extensiver Regulierung.
- *Das Finden praktikabler Lösungen.* Regelungsvorschriften müssen - dort wo sie vorhanden sind - praxisbezogen und rechtzeitig angewendet werden. Das globale Wesen des Internets und die länderübergreifende Verbreitung von Dienstleistungen, die per Satellit übertragen werden, macht die potentielle Schwierigkeit der Anwendung von Vorschriften eines Mitgliedstaates in anderen Ländern deutlich. Die enorme Geschwindigkeit, mit der sich Dienstleistungen und Produkte derzeit verändern (oft gemessen in Monaten oder gar Wochen), stellt in jedem Fall eine echte Herausforderung für jeden dar, der eine

⁵¹ Die drei anderen Grundsätzen, die in dieser Mitteilung dargelegt wurden, sind im Zusammenhang mit Konvergenz ebenso von Bedeutung. Es handelt sich dabei um folgende: Alle ordnungspolitischen Maßnahmen müssen auf den Freiheiten des Binnenmarktes basieren; müssen wirtschaftliche Gegebenheiten berücksichtigen und müssen die Ziele des allgemeinen Interesses effektiv und effizient erfüllen.

rechtliche Lösung für ein spezielles Problem sucht. Auf Gemeinschaftsebene tendiert man jedoch dazu, solche Lösungen in Monaten und Jahren zu bemessen.

Die Herausforderung hinsichtlich der Einheitlichkeit von Rechtsvorschriften

Ein Wesensmerkmal des konvergierenden Umfelds ist die Möglichkeit, daß jedes Netz für die Übertragung einer weit größeren Anzahl von Diensten verwendet werden kann, als dies derzeit der Fall ist. Das bedeutet jedoch weder, daß die Übertragung verschiedener Dienste auf einem einzigen Netz oder einer einzigen Plattform diese Dienste automatisch identisch werden läßt, noch, daß die Ziele des öffentlichen Interesses, die den verschiedenen Rechtsvorschriften zugrunde liegen, sich automatisch von einem Dienst auf den anderen übertragen lassen.

Obwohl also ein Film, ein Lied, ein Zugfahrplan oder ein Telefongespräch in digitaler Form übertragen werden können, bedeutet das nicht, daß der Benutzer diese unterschiedlichen Dienste/Aktivitäten als auswechselbar ansieht. In gleichem Maße werden rechtliche Maßnahmen bei diesen Diensten auf deren unterschiedliche, spezifische Wesensmerkmale zugeschnitten bleiben, auch wenn diese Dienste grundsätzlich auf denselben technischen (Übertragungs-)Prinzipien aufgebaut sind.

Handelt es sich jedoch tatsächlich um die essentiell gleichen Dienste, so könnte - wie bereits in Kapitel III erwähnt - eine unterschiedliche Behandlung aufgrund unterschiedlicher Übertragungstechnologien zu einer diskriminierenden Behandlung dieser Dienste führen. Ein Beispiel der Behandlung von Meinungsumfragen nach dem französischen Wahlgesetz wurde schon zitiert. Ein weiteres Beispiel könnte die begrenzte Reichweite des gegenwärtigen Ordnungsrahmens der Zusammenschaltung im Bereich der Telekommunikation sein. Danach würden die Zusammenschaltungsrechte zwar einem Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes angeboten, nicht aber einem Rundfunknetzbetreiber. Die Zusammenschaltung zwischen beiden kann für Rundfunkanstalten von besonderer Bedeutung sein, wenn diese Informationen und Dienste heruntergeladen, aber vom Telekommunikationsnetz abhängen, um einen Rückkanal anzubieten. Bei einer solchen unterschiedlichen rechtlichen Behandlung - sowohl betreffend die verschiedenen Bereiche als auch die Mitgliedstaaten - muß man auf Gemeinschaftsebene prüfen, ob ein Aufrechterhalten dieser Unterschiede noch mit

den Zielen des öffentlichen Interesses, wie sie im EG-Vertrag und durch den Gerichtshof festgelegt wurden, vereinbar ist. Desweiteren muß analysiert werden, ob die bestehenden Vorschriften verhältnismäßig zum angestrebten Ziel sind. Dort, wo beide Fragen verneint werden, könnte vor dem Gerichtshof gegen die Vorschriften geklagt werden.

Wo die Schranken aus Maßnahmen resultierten, die vollständig mit dem Vertrag übereinstimmen, und wo Prinzipien gegenseitiger Anerkennung nicht angewandt werden können, könnten Gemeinschaftsmaßnahmen (wie beispielsweise die Harmonisierung der Rechtsvorschriften) gerechtfertigt sein.

Die Herausforderung der Globalisierung

Die Globalisierung von Dienstleistungen ist ein Wesensmerkmal des neuen Umfeldes. Zwar dient hier bereits Satellitenfernsehen in gewissem Ausmaß als Beispiel, doch ist es das Internet, welches das erste wirklich weltumspannende Netz darstellt. Aufgrund seiner Struktur und uneingeschränkten Verfügbarkeit ist es gegen Versuche, bestehende Regierungsziele auf nationaler Ebene anzuwenden, weitgehend gefeit.

In dem neuen globalen Umfeld haben regional unterschiedliche Regulierungen der Netze und Dienste bedeutende Auswirkungen auf Investitionen in den jeweiligen Regionen. Exzessive oder inadäquate rechtliche Maßnahmen in einer Region könnten zu einer Abwanderung von wirtschaftlichen Aktivitäten in andere Gebiete führen und somit ungünstige Folgen für die Entwicklung der Informationsgesellschaft in dieser Region haben.

Ausreichende Kapazitäten als Herausforderung für Rechtsvorschriften, die auf Knappheit basieren

Konvergenz stellt eventuell bestehende Regelungsansätze, insbesondere jene betreffend Genehmigungen und Ressourcenverteilung, dort in Frage, wo diese auf Knappheit hinsichtlich Frequenzbereichen und Versorgung mit Inhalten beruhen.

Derzeitige Technologietrends geben Anlaß zur Vermutung, daß das Element der Knappheit im Laufe der Zeit eine weit weniger bedeutende Rolle spielen wird. Zu diesen Trends zählen wesentliche Steigerungen der Netzkapazitäten, die Möglichkeit, Inhalt und Dienste über eine Anzahl verschiedener Plattformen zu übertragen, eine größere Zahl von in Wettbewerb zueinander stehenden Kundenanschlüssen, sowie Verbesserungen in der digitalen Kompression. Dementsprechend

sollten bestehende Regelungsansätze unter diesem Gesichtspunkt neu bewertet werden.

Dennoch wird die Beseitigung von Knappheit im Übertragungsnetz nicht zwangsläufig zu einer entsprechenden Zunahme von Inhalten oder Dienstleistungen (besonders jener "hochwertigen" Inhalte und Dienste, die auf diesen Kanälen übertragen werden sollen) führen. Auf jeden Fall ist in näherer Zukunft mit dem Weiterbestehen von Kapazitätsengpässen im Rundfunkbereich zu rechnen, zumindest bis zum vollständigen Übergang von analoger zu digitaler Technologie

Die Herausforderung einer ausreichenden Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Aktivitäten

Konvergenz wird zwar nicht die Umsetzung von Bestimmungen verhindern, die auf einer unterschiedlichen rechtliche Behandlung von privaten und öffentlichen Aktivitäten beruhen, jedoch könnten die Grenzen zwischen diesen Bereichen verschoben werden. Das könnte sich auf den Grad der Regulierung eines bestimmten Dienstes auswirken. Rechtsvorschriften, denen zufolge gewisse Netze, Dienste oder Aktivitäten als öffentlich anstatt privat angesehen werden⁵², müßten eventuell neu bewertet werden, um zu bestimmen, ob gegenwärtige Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Bereich angesichts der technologischen Entwicklungen gültig bleiben. Zum Beispiel erschweren die neuen Möglichkeiten der Dienstübertragung, Interaktivität und persönlicher Zahlungstransaktionen in Zukunft eine klare Grenzziehung.

Ein weiteres praktisches Beispiel sind die beiden neuen WIPO-Verträge, die sich (unter anderem) mit Urheberrecht befassen. Darin wurde nämlich festgehalten, daß "öffentliche Kommunikation" im Sinne des Urheberrechts Situationen umfaßt, in denen eine Arbeit der Öffentlichkeit in interaktiver Weise zugänglich gemacht wird (etwa über eine Web-Site).

Die Herausforderung für die rechtlichen Strukturen

Die Fragmentierung, Komplexität und Vielfalt bestehender rechtlicher Strukturen in den konvergierenden Branchen war eines der

Probleme, die in Abschnitt III.2 dargestellt wurden. Die Gefahr einer Überschneidung verschiedener Rechtsvorschriften und die Notwendigkeit, sich mit einer Vielzahl von Rechtssetzungs-/Regulierungsbehörden innerhalb oder zwischen den Mitgliedstaaten auseinanderzusetzen zu müssen, wird Marktteilnehmer dazu veranlassen, für eine Rationalisierung bestehender Strukturen einzutreten, um unnötige Verwaltungshindernisse zu vermeiden. Zum Beispiel könnte es sich als vorteilhaft erweisen, daß dort, wo Dienste mittels eines einzigen Netzes angeboten werden können, auch nur eine einzige Regulierungsbehörde mit Fragen dieses Netzes betraut wäre - und zwar unabhängig von der Art der Dienste, die darauf angeboten werden.

Frage 4:

Die Auswirkung von Konvergenz auf bestehende rechtliche Regelungen

Abschnitt IV.1 hat die neuen Herausforderungen für die Schaffung eines Gleichgewichtes zwischen Regulierung, Wettbewerbsregeln und freien Marktkräften untersucht, die durch gegenwärtige Entwicklungen aufgeworfen werden. Außerdem ist überprüft worden, inwieweit der Konvergenzprozeß jene Grundsätze in Frage stellt, die den derzeitigen rechtlichen Regelungen in den Branchen der Telekommunikation, der Medien und der Informationstechnologie zugrundeliegen.

(A) Erfordern die gegenwärtigen Entwicklungen stärkere oder geringer Regulierungsmaßnahmen, eine verstärkte oder geringere Anlehnung an Wettbewerbsregeln sowie eine verstärkte oder geringe Anlehnung an die freien Marktkräfte, um die Erfüllung der Ziele, die in den vorigen Kapiteln genannt wurden, zu gewährleisten?

(B) In welcher Form und in welchem Ausmaß stellt Konvergenz die Grundsätze in Frage, die den rechtlichen Regelungen in den Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie zugrundeliegen?

⁵² Ein Beispiel dafür gibt es in der Telekommunikation: Öffentlich-rechtliche Telekommunikationsnetze können aufgrund öffentlicher Interessen oder technischen Anforderungen gewissen Bedingungen unterliegen, private Telekommunikationsnetze unterliegen hingegen nur technischen Anforderungen. Im Rundfunkbereich wird in einigen Mitgliedstaaten der Begriff "Rundfunk" so interpretiert, daß er ausdrücklich das Element der Öffentlichkeit beinhaltet, um als solcher eingeordnet zu werden.

IV.2 Behandlung der Schranken - rechtliche Fragen

Dieser Abschnitt befaßt sich mit acht großen Gebieten, in denen potentielle Schranken rechtlicher Art festgestellt worden sind:

- Definitionen
- Marktzugänge und Genehmigungsverfahren
- Zugang zu Netzen, Zugangskontrollsystemen und Inhalten
- Zugang zu Frequenzbereichen
- Normen und Standards
- Preisbildung
- Individuelle Verbraucherinteressen

Andere Fragen, die gegenwärtig das Ziel gesonderter Initiativen der Kommission sind, werden in diesem Abschnitt nicht behandelt. Dazu gehören Bereiche wie Eigentum an Medien, digitale Signaturen und Verschlüsselung sowie, wie bereits erwähnt, geistige Eigentumsrechte, Urheberrecht und verwandte Rechte.

IV.2.1 Sind neue Definitionen erforderlich?

Bestehende Definitionen dienen zur Abgrenzung der verschiedenen branchenspezifischen Vorschriften und Rechtssetzungsbehörden, sowie zwischen jenen Branchen, die rechtlichen Maßnahmen unterworfen sind und jenen, die weitgehend regelungsfrei sind.

Der Prozeß der Konvergenz wird nicht den Bedarf nach Definitionen beseitigen, aber die Unsicherheit bezüglich auf bestimmte Tätigkeiten anwendbare Regelungen oder verschiedene Definitionen auf nationaler Ebene könnten zu Schranken für Investitionen oder für die Bereitstellung von Dienstleistungen führen. Gleichzeitig sollte erkannt werden, daß sich allein durch die Tatsache, daß unterschiedliche Dienste über ein und dasselbe Netz übertragen werden können, nicht zwingend das Wesen dieser Dienste verändert und nicht vormals unterschiedliche Dienste identisch werden.

Im Sinne der oben festgehaltenen potentiellen Schranken sollten bestehende rechtliche Definitionsansätze (und deren Anwendung durch die Regulierungsbehörden) untersucht werden, um festzustellen, ob sie:

- Angesichts der technologischen Entwicklung aufrecht erhalten werden können
- dazu führen, daß der gleiche Dienst unter mehr als einen Regelungsbereich fällt und ob, dort wo es der Fall ist, dies auch gerechtfertigt ist.

- zu einer Diskriminierung führen, indem man zuläßt, daß dieselben Netze und Dienste unterschiedlich geregelt werden.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Definitionen für bestimmte neue Tätigkeiten vorgesehen. In Deutschland wurden die neuen Begriffe "Teledienste" und "Medien-Dienste" eingeführt, die sich an der Art der Benutzung anstatt der zugrundeliegenden Technologie orientieren. Auch in Frankreich konzentriert sich die Gesetzgebung im audio-visuellen Bereich nun auf die Art und Benutzung der Dienste und nicht mehr auf deren zugrundeliegenden Plattformen.

Denkbare Optionen

Eine Option wäre, mit den existierenden Definitionen weiterzuarbeiten, da man diese für den Großteil der Dienste weiterhin als aktuell und brauchbar ansieht und die Grundsätze, die der gegenwärtigen Regulierung zugrundeliegen, gegebenenfalls zu erweitern. Dabei könnte die Art und Weise, wie die spezifischen Merkmale der neuen "Dienste" zu berücksichtigen sind, angepaßt werden.

Eine zweite Option wäre die Erstellung einer eigenen Kategorie für die "neuen" Dienste, die dann neben den bereits bestehenden Definitionen existieren würde.

Eine dritte Option wäre eine Anpassung derzeitiger Definitionen im Telekommunikations- und/oder Rundfunkbereich, um den neuesten Trends und Entwicklungen Rechnung zu tragen.

IV.2.2 Marktzugänge und Genehmigungsverfahren

Unter den in Kapitel III festgestellten möglichen Schranken war eine Reihe auf die Unterschiede der einzelnen von Konvergenz betroffenen Bereiche in Bezug auf Marktzugang, Lizenzerteilung und Betriebsbedingungen zurückzuführen. Die daraus resultierenden Probleme werden nun in der Folge betrachtet:

Marktzugänge

Die Garantie spezieller und ausschließlicher Rechte durch die Mitgliedstaaten ist dort nicht unvereinbar mit den Bestimmungen des Vertrags, wo solche Rechte für die Erfüllung einer Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch ein betreffendes Unternehmen gerechtfertigt sind. Ferner müßten sie zur Erreichung des angestrebten Ziels verhältnismäßig sein, selbst wenn jene Rechte eine Beschränkung des Wettbewerbs oder eine Beschränkung des freien Verkehrs von Diensten nach sich ziehen.

In diesem Zusammenhang würden manche dafür eintreten, daß dort, wo jeder Dienst

nahezu über jedes Netz übertragen werden kann, die Behörden auch garantieren sollten, daß dieses Potential nicht durch rechtliche Vorschriften zunichte gemacht wird. Dabei könnte man vorbringen, daß künstliche Beschränkungen der Netzbenutzung und das Aufrechterhalten von Monopolen (während andere von Konvergenz betroffene Bereiche vollem Wettbewerb ausgesetzt sind) den Benutzern den Zugang zu innovativen Diensten verwehrt und eine ungerechtfertigte Diskriminierung darstellt. Solch ein Vorgehen wäre dieser Ansicht nach kontraproduktiv gegenüber den technologischen Entwicklungen und Markttrends, die in vorherigen Abschnitten dieses Dokuments umrissen wurden.

Schranken können in verschiedenen Formen auftreten:

- In Form einer Gewährung von Monopolstellungen oder besonderen Rechten auf Netze oder Dienste für ein oder wenige Unternehmen, was andere davon abhalten könnte, dieselben Dienste anzubieten;
- In Form einer Limitierung von Diensten, die über ein Netz angeboten werden können (indem etwa Telekommunikationsbetreibern untersagt wird, ihre Netze für Unterhaltungsdienste zu verwenden)
- In Form von Verpflichtungen, gewisse Dienstleistungen (wie etwa frei zugängliche Fernsehsender) anbieten zu müssen, womit der Umfang für andere Dienstangebote verringert wird.

Andere meinen jedoch, daß Zugeständnisse besonderer Rechte und Einschränkung der Netzbenutzung auf bestimmte Tätigkeitsbereiche durchaus zielführende Mittel zur Schaffung von Investitionsanreizen sind.

Schließlich wird auch die Ansicht vertreten, daß den oben genannten Beschränkungen in den Anfangsphasen des Wettbewerbs eine besonders wichtige Rolle zukommt. Das Gleiche gilt auch für Situationen der Marktdominanz, in denen einzelne Teilnehmer etwa die Kontrolle über ein bestimmtes Netz oder "wertvolle" Inhalte haben. In solchen Fällen können spezielle Kontrollmechanismen dafür sorgen, daß potentielle Wettbewerber nicht diskriminiert werden und ausreichende Anreize für einen Markteintritt bestehen. Diesem Argument zufolge können Kontrollmechanismen in Form von getrennter Buchführung, Transparenzanforderungen, strukturellen Trennungserfordernissen oder sogar völligen "line-of-business" Beschränkungen adäquat sein.

Genehmigungsverfahren

Für viele Tätigkeiten im Bereich der Computer- und Informationstechnologiebranche benötigt man keine speziellen Genehmigungen. Es ist anzunehmen, daß dies auch in Zukunft der Fall sein wird, und die Kommission sieht keinen Grund für grundsätzliche Änderungen, vorausgesetzt Fragen der Rechte des geistigen Eigentums werden in effektiver Weise berücksichtigt.

Gleichzeitig werden besonders in bezug auf die Bereiche der Telekommunikationsnetze und -dienste sowie des Rundfunks Genehmigungsverfahren wohl auch zukünftig als wichtigstes rechtliches Mittel bestehen bleiben - als Werkzeug, mit dem die Behörden nationale Märkte kontrollieren können.

Jegliche Beurteilung, ob Genehmigungsverfahren gerechtfertigt und effektiv sind, muß in erster Linie natürlich in Zusammenhang mit dem spezifischen Bereich, für die diese Lizenzvorschriften gelten, vorgenommen werden. Nachdem in Kapitel III aber potentielle Schranken festgestellt wurden, die durch Genehmigungsverfahren entstehen können, könnte es notwendig werden, dieses Problem im Sinne der technologischen Entwicklungen und Markttendenzen näher zu betrachten.

Für einige Kommentatoren ist es ein Hauptziel, den Marktzutritt einfacher zu machen und geringere Auflagen für Genehmigungen anzustreben, diese sollten im Umfeld der Konvergenz dann auch in konsistenter Weise angewendet werden. Die Beispiele in der Computerbranche, dem "On-line"-Verlagswesen und dem Internet, wo man sich mit Selbstregulierung (etwa betreffend schädlichen und illegalen Inhalten am Internet) als Ergänzung zu allgemeinen, bereichsübergreifenden Vorschriften (Wettbewerbsregeln, Verbraucherschutz) begnügt hat, werden dabei als Vorbild angesehen. Allerdings beinhaltet Selbstregulierung auch gewisse Risiken für den Binnenmarkt, nämlich in Form einer möglichen Entstehung von mehreren, divergierenden Lösungsansätzen. Hier könnte ein gewisser Grad der Koordination auf Gemeinschaftsebene Abhilfe schaffen.

Selbst wenn Genehmigungsverfahren nicht mehr benötigt werden und Lösungen in Form von Selbstregulierung vorgeschlagen werden, müßten weiterhin ausreichende Garantien zum Schutz von Verbraucherinteressen bestehen. Dazu muß man die Verpflichtungen der Diensteanbieter und -betreiber gegenüber den Verbrauchern feststellen. Die Verbraucher sollten bei der Verabschiedung und Anwendung von Selbstregulierungsmaßnahmen in jedem Falle voll miteinbezogen werden.

Auch die globale Dimension des Internets und anderer Kommunikations- und Rundfunkdienste wird sich auf die Durchführung von Genehmigungsverfahren auswirken. Es stellt sich folglich die Frage nach der Relevanz von nationalen Genehmigungsverfahren für Aktivitäten, die entweder innerhalb eines Mitgliedstaates oder auf (über-)regionalen Plattformen, etwa via Satelliten, ausgeführt werden.

Förderung von Innovationen und effizientes Vorgehen bei Genehmigungsverfahren

Die Genehmigungsbehörden könnten sich von Genehmigungsverfahren lösen, die Innovationen verhindern oder effizientes Vorgehen einschränken. Dies könnte im Telekommunikationsbereich zum Beispiel dadurch eintreten, daß Dienste insofern an eine bestimmte technologische Plattform gebunden werden, als der Betreiber eines fixen Kabelnetzes, der für die lokale Versorgung ein kabelloses System verwenden möchte, zwei separate Genehmigungen (über das Frequenzerteilungsverfahren hinaus) benötigt.

Ein neuer Ansatz für die Genehmigung von Rundfunksendediensten kann notwendig werden. Zur Zeit erhalten Rundfunkanstalten, allgemein ausgedrückt, ihre Genehmigung oder Ermächtigung auf einer von-Kanal-zu-Kanal Basis durch die zuständigen Behörden innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaates. Diese Systeme, die das Ergebnis von Tradition und historischer Entwicklung der Fernsehdienste sind, müssen möglicherweise in einem neuen digitalen "multichannel" Umfeld überdacht werden. Es sollte zum Beispiel in Erwägung gezogen werden, statt individueller Kanäle ganze Dienstleistungspakete (etwa ein Satellitenpaket oder ein terrestrisches "multiplex") zu genehmigen. Das Rundfunkgesetz des Vereinigten Königreichs von 1996, das Genehmigungen für multiplex Dienstleistungen für digitales terrestrisches Fernsehen vorsieht, ist vielleicht ein Beispiel für einen Trend, der verstärkt werden sollte.

Allgemeine Richtlinien bei der Erteilung von Genehmigungen.

Wie bereits in Kapitel III angedeutet, können divergierende Genehmigungsverfahren Markteintritte verhindern und zu Schranken innerhalb des Binnenmarktes werden. Wo Schranken festgestellt werden, müssen diese durch Ziele des öffentlichen Interesses gerechtfertigt werden und verhältnismäßig sein.

Zur Vermeidung solcher Divergenzen bzw. Unterschiede zu vermeiden, könnte Raum für die Anwendung von allgemeinen Grundsätzen in

der Gemeinschaft bestehen. Diese könnten besagen:

- die zuständigen Behörden sollen unabhängig von den Marktteilnehmern des jeweiligen Bereiches sein
- die Verfahren sollen transparent, nichtdiskriminierend sowie festgelegten Fristen unterworfen sein und zu Entscheidungen führen, die einer Berufung zugänglich sind
- Alle Gebühren für die Lizenzerteilung sollen sich nach dem Verwaltungsaufwand richten und weder diskriminierend noch an Gewinnerwartungen orientiert sein
- Ungeachtet des vorherigen Grundsatzes können Gebühren bei der Erteilung von Radiofrequenzen so festgesetzt werden, daß eine effiziente Nutzung der zugewiesenen Ressourcen angeregt wird

IV.2.3 Zugang zu Netzen, Zugangskontrollsystemen und Inhalten

Es stellt sich die Frage, ob die Regeln des offenen Zugangs im Bereich der Telekommunikationsinfrastrukturen und im Bereich der Zugangskontrollsysteme des digitalen Fernsehens ausgeweitet und auch in anderen Bereichen innerhalb der konvergierten Branchen angewendet werden sollen. Falls sich die Markt- und Technologietendenzen tatsächlich so entwickeln, wie in den Kapiteln I und II beschrieben, dann ist es wahrscheinlich, daß durch Konvergenz eine Verschiebung in der Wertekette erfolgt (auch wenn nicht unbedingt als getrennte Geschäftstätigkeiten). Die Produktion von Inhalten, Verpackung und das Dienstleistungsangebot werden eine Wertsteigerung erfahren, wogegen sich die Trägerdienste auf den fixen oder kabellosen Netzen vergleichsweise zu "low value" Aktivitäten entwickeln, wie dies bereits gewisse Fusionen andeuten. Diese Tendenz wird von Versuchen der Netzbetreiber begleitet, ihre Aktivitäten auf "high value" Unternehmensbereiche auszuweiten.

Der Zugang zu den Endpunkten des Übertragungsnetzes (d.h. Dienstleistung entweder zum Telefon, Computer oder Fernseher des Kunden sowie die Möglichkeit des ersten Zugangs zum Netz, um so Dienste und Inhalte anbieten zu können) wird von entscheidender Bedeutung sein.

Im allgemeinen sind die Bedingungen, zu denen der Zugang zu Netzen, Zugangskontrollsystemen oder bestimmten Inhalten gewährt wird, eine Angelegenheit von Geschäftsvereinbarungen zwischen den Marktteilnehmern. Wettbewerbsregeln werden weiterhin eine

zentrale Rolle bei der Lösung von Problemen spielen, die dabei entstehen können.

Damit wird die Frage der Rolle bereichsspezifischer Vorschriften, die den ungehinderten Wettbewerb und den freien Dienstleistungsverkehr fördern sollen, neben den allgemeinen Vertragsbestimmungen auf Gemeinschaftsebene angesprochen.

Es bestehen bereits EG-Vorschriften, die geschäftliche Vereinbarungen hinsichtlich Interkonnektivität und Interoperabilität zwischen den Telekommunikationsnetzen und -diensten unterstützen. Ähnliche Bestimmungen gibt es für das digitale Fernsehen, insbesondere was den Zugang von Rundfunkanstalten zu Zugangskontrollsystemen von Konkurrenzunternehmen betrifft.⁵³

Der entstehende Markt wird aus Teilnehmern sehr unterschiedlicher Größe bestehen. Wie bereits angedeutet wird es aber auch stark vertikal-integrierte Betreiber aus den Bereichen der Telekommunikation, des audio-visuellen Sektors (hauptsächlich Rundfunk) und der Informationstechnologie/Software geben, die auf ihre traditionellen Stärken und ihre Finanzkraft bauen werden. Bereichsübergreifende Probleme, die möglicherweise auftreten werden, umfassen die Bündelung von Inhalten und Diensten, von Netzkapazitäten und -diensten, unzumutbare Preispolitik, Quersubventionierungen von Diensten oder Geräten und Diskriminierungen zugunsten eigener Aktivitäten.

Außerdem bedeutet die Vorherrschaft von bestehenden Betreibern von fixen Telekommunikationsnetzen und von Rundfunkanstalten, daß diese auch in absehbarer Zukunft existierende Engpässe des Kundenzugangs kontrollieren werden. Neben den örtlichen Kundennetzen betrifft dies auch Zugangskontrolle und Navigationssysteme.

Zugang zu Netzen

Wie bereits betont, ist es allgemein die Regel, daß Fragen betreffend den Zugang zu Netzen oder zu Inhalten eine Angelegenheit von geschäftlichen Vereinbarungen sind und den Wettbewerbsregeln unterworfen werden sollen. Dennoch wurden in einigen Bereichen auch rechtliche Interventionen vorgenommen, um den wirtschaftlichen Prozeß innerhalb des bestehenden Rahmens zu unterstützen.

Für den Telekommunikationsbereich garantieren die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zusammenschaltung, daß sich jeder Benutzer

mit einem anderen in Verbindung setzen kann und daß die Anbieter von Diensten zu allen Kunden unter chancengleichen, nicht-diskriminierende und verhältnismäßigen Bedingungen Zugang hat. Zusätzlich haben die nationalen Regulierungsbehörden im Telekommunikationsbereich Kompetenzen zur Intervention und Entscheidung von Meinungsunterschieden. Schließlich besteht auch eine Reihe von Sicherheitsmaßnahmen, um eine größere Transparenz und nichtdiskriminierendes Verhalten zu gewährleisten.

Wie bereits in Kapitel III angedeutet, kann die Tatsache, daß in einem Teil der Infrastruktur offene Rahmenbedingungen herrschen, in anderen jedoch nicht, Schranken schaffen und Investitionstätigkeiten verzerren, insbesondere, wenn die technologische Konvergenz sich im Laufe der Zeit auf die Industrie-, Markt- und Dienstleistungsstadien ausdehnt. Im Zusammenhang der möglichen Konvergenz stellt sich somit die Frage, ob die für Telekommunikationsinfrastrukturen geltenden Grundsätze des offenen Zugangs auch auf andere Netze ausgedehnt werden sollen, oder ob es andere Prinzipien gibt, die entwickelt werden könnten.

Sogar innerhalb der Telekommunikationsbranche wirft das Internet eine Reihe von Fragen auf, die mit den Bedingungen zusammenhängen, zu denen Internet-Service-Provider Zugang zu den Fest- und Mobilfunknetzen erhalten. Eine solche Frage ist, ob sie die gleichen Zusammenschaltungsrechte haben sollten wie andere Unternehmen, und ob sie Zugang zu ungebündelten Dienstleistungselementen haben sollten. Ein andere Frage wäre, ob solche Anbieter, da sie eine Reihe von Telekommunikationsdienstleistungen zur Verfügung stellen, einigen der Verpflichtungen für die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen unterworfen werden sollten.⁵⁴

Die Frage des Zugangs zu Zugangskontrollsystemen wird gegenüber der Frage der Kontrolle von Leitungen bis zum Verbindungspunkt dieser Systeme an Bedeutung gewinnen.

Was die Telekommunikationsbranche angeht, erfordert die Politik der Gemeinschaft keine vollständige Entbündelung der "letzten Meile" oder eine strukturelle Trennung der

⁵³ Richtlinie 95/47/EC über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehdiensten.

⁵⁴ Genauer im OECD-Report (siehe FN 5). Einige der Probleme in bezug auf Telefondienste am Internet finden sich auch in der bald erscheinenden Mitteilung der Kommission über den Status der Internet-Telefonie gemäß Richtlinie 90/388/EG.

dazugehörigen Infrastruktur von den darauf übertragenen Diensten. Das schließt aber nicht aus, daß unter Anwendung von Wettbewerbsregeln angemessene Sicherheitsmaßnahmen oder -anforderungen eingeführt werden. In Wirklichkeit ist das Problem der Entbündelung des örtlichen Endes von Übertragungsnetzen komplex. Es muß im Zusammenhang mit dem Grad des Gesamtwettbewerbes auf dem betreffenden Markt, der Verfügbarkeit von brauchbaren alternativen Verteilungskanälen und der Ausgangssituation für Wettbewerb gesehen werden. Manche behaupten sogar, daß Entbündelung letztendlich den Interessen von Konsumenten entgegensteht, indem man dadurch wirtschaftliche Anreize für die Errichtung von eigenen verkabelten oder kabellosen Netze vereitelt.

Zugangskontrollsysteme

Zugangskontrollsysteme sind technische Systeme, die es den Anbietern von Diensten und Inhalten ermöglichen, ihre Investitionen entweder mittels Abonnements oder Kundenverrechnung auf Einzelverbrauchsbasis wieder hereinzubekommen. Die Richtlinie für Fernsehnormen stellt den rechtlichen Rahmen für Zugangskontrollsysteme im Bereich digitaler Fernsehdienste dar. Sie verpflichtet die Betreiber solcher Systeme, ihre technischen Dienste allen Rundfunkanstalten auf chancengleiche, angemessene und nichtdiskriminierende Weise anzubieten. Die Richtlinie enthält einen ausgeglichenen Regelungsansatz für die Startphase dieser neuen Industrie. Die darin gestellten Anforderungen sind ausreichend liberal, um Anreize für Innovationen und Investitionen in diesem sich rasch entwickelnden technischen und kommerziellen Bereich zu schaffen. Sie sind aber auch ausreichend streng, um fairen Wettbewerb und die Interessen der Verbraucher zu schützen. Die Kommission ist über das geringe Tempo bei der Implementierung dieser Richtlinie in innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten besorgt. Dementsprechend werden alle im EG-Vertrag festgelegten Befugnisse ausgeschöpft, um eine zeitgerechte und korrekte Implementierung zu gewährleisten. Im Fall von inkorrekt implementierter hat die Kommission tatkräftig eingegriffen, um die Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag sicherzustellen.

Navigationssysteme sind als Hilfsmittel für Benutzer entstanden, um einen Überblick über die wachsenden und umfangreichen Informationen und Dienste in der Informationsgesellschaft zu ermöglichen. Beispiele für Navigationssysteme umfassen

Browser (z.B. Netscape, Microsoft-Explorer), Suchsysteme (Altavista, Yahoo, etc.) und elektronische Programmführer (EPGs).

Derzeit bilden diese zwei voneinander unterschiedliche Marktsegmente. Browser und Suchsysteme dienen der Erforschung von Webseiten im Internet, während elektronische Programmführer den Zuschauer in Zukunft durch eine Unzahl digitaler Fernsehprogramme und -sender begleitet werden. Viele sind der Ansicht, daß diese neue Form der Programmauswahl zu einem Ende des bisher bekannten Fernsehkanalkonzeptes führt und dieses durch ein System mit starken, kanalübergreifende Markennahmen ersetzt, wobei dem Verbraucher die Möglichkeit einer *à la carte* Auswahl der Programme gegeben wird.

Browser und Suchsysteme ermöglichen jeweils eigenständig die Erforschung des "Internet-Universums", ohne an eine spezielle Informationsquelle gebunden zu sein oder mit einer speziellen Hard- oder Software arbeiten zu müssen. Derzeit bestehen jedoch gewisse Besorgnisse wettbewerblicher Art. Diese wurden ausgelöst durch die Möglichkeit, Browser als Bestandteile von Softwarepaketen zu verkaufen oder gar voll in die Software zu integrieren.

Der Erfolg von Zugangskontroll- und Navigationssystemen hängt von einer Kooperation der Marktteilnehmer in den verschiedenen Teilen der Wertekette ("value chain") ab. Damit wird das Problem von sogenannten "Torwächtern" (gate-keeper) angesprochen, die diese Stellung ausnützen könnten. Das gilt besonders für vertikal integrierte "Torwächter", die andere von einem Marktzutritt ausschließen könnten. Es wäre deshalb zu überlegen, ob die im Bereich des digitalen Fernsehens bereits angewendeten Grundsätze, mit denen der Ausschluß neuer Marktteilnehmer vom Zugang zu solchen Systemen verhindert werden soll, in ihrem Anwendungsbereich ausgedehnt werden sollen.

Im Gegensatz zu Browsern sind elektronische Programmführer mit der "Information" verbunden, zu der sie Zugang verschaffen. Sie werden als Zusatzgeräte für spezielle digitale Programmpakete oder Fernseh- und interaktive Dienste weiterentwickelt. Die Frage, wie man garantieren kann, daß auch die Dienst- und Programmangebote von Dritten darauf aufgelistet werden (und zwar in ausreichender Qualität), ist von großer Bedeutung.⁵⁵

⁵⁵ Ähnliche Probleme wurden bereits unter dem europäischen Wettbewerbsrecht durchleuchtet, zum Beispiel in Zusammenhang mit computergesteuerten Flugbuchungssystemen, die die Regelungen (EEG) des Rates 2299/89 und 3089/93 (aktualisiert in KOM (97)

Exklusivvereinbarungen, die elektronische Programmführer an spezielle Dienstleistungspakete binden, können sich als ein Problem erweisen und rechtliche Interventionen notwendig machen, mit denen der Zugang von Drittparteien auf chancengleiche, transparente und nichtdiskriminierende Weise gewährleistet wird.

Ein neues Produkt auf dem Home-Terminal der Verbraucher sind die Schnittstellen für Anwendungsprogrammierungen (API). APIs sind ein Softwaresatz im Terminal, der mit dem Betriebssystem eines Computers verglichen werden kann. Sie werden für interaktive Anwendungen über das Terminal (darunter auch elektronische Programmführer) verwendet, wobei sie eine spezielle Benutzeroberfläche zur Verfügung stellen, die auch die Anwendungen von Drittparteien bearbeiten kann. Der Erfolg der Computerindustrie ist zu einem Großteil dem Vorliegen von *de facto* standardisierten APIs zu verdanken, wodurch eine Vielzahl von Anwendungsprogrammen, die von Drittherstellern stammen, verarbeitet und angeboten werden konnten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Dokuments werden in Europa verschiedene APIs in angeschlossenen Empfängergeräten (sog. *set-top boxes*) verwendet, wodurch eine Marktfragmentierung riskiert wird und Probleme für die Interoperabilität entstehen. Außerdem führt das Eigentum an APIs, elektronischen Programmführern und Zugangskontrollsystemen, die in Kombination miteinander verwendet werden, zu einer Kontrolle des Zugangs zu Dienstleistungen, was wiederum die Gefahr eines Mißbrauches in sich birgt.

Die Markteinführung digitalen Fernsehens findet in einem Umfeld rascher technologischer Veränderungen statt, deren Endergebnis heute noch nicht klar ist. Diesbezüglich geäußerte Meinungen können die Kommission bei der Beurteilung der Frage unterstützen, ob die Richtlinie über Fernsehnormen ein adäquates Mittel für diese technologischen Veränderungen und ihre Auswirkungen auf den Markt darstellt.

Zugang zu Inhalten

Generell gilt auch hier, daß wirtschaftliche Beziehungen zwischen den Anbietern von Inhalten, den Inhabern von Eigentumsrechten und den Unternehmen, die Inhalte transportieren, eine Angelegenheit von geschäftlichen Vereinbarungen sind. Falls Exklusivrechte gewährt werden, müssen diese gegebenenfalls unter bestehenden

Wettbewerbsvorschriften geprüft werden. Exklusivvereinbarungen zwischen den Anbietern und Unternehmen, die Inhalte transportieren, könnten die Auswahl des Verbrauchers insofern verringern, als der Zugang zu Inhalten der Konkurrenz verwehrt ist, und zwar insbesondere bis zur Herstellung eines effektiven Wettbewerbs betreffend Übertragungswege zum Verbraucher. Durch Rechte an entscheidenden Inhalten, wie etwa großen Sportereignissen, können Marktteilnehmer eine besonders starke wirtschaftliche Position erlangen.

Die Anbieter von Inhalten sind in großem Maße vom Ertragsvolumen abhängig. Im allgemeinen werden durch die umsichtige Verwaltung von sogenannten "Ausstrahlungsfenstern" (z.B. Kino, Verleih und Verkauf von Videokassetten, Pay-Per-View, Pay-TV, frei zugängliche Fernsehdienste) die Skalenerträge gut genutzt. Häufig sichern Alleinvertriebsrechte der Eigentümer von Inhalten diesen Prozeß. Das Phänomen der Konvergenz könnte sich jedoch auf diese Methode der "Ausstrahlungsfenster" auswirken und zu einer größeren Abhängigkeit von nichtexklusiver elektronischer Verteilung der Inhalte als effektivere Art der Gewinnmaximierung führen.

Ebenso könnte Konvergenz auch zur Beseitigung von Beförderungsengpässen führen. Zum Beispiel bedeuten exklusive Verteilungsrechte von Kabelfernsehbetreibern nicht mehr automatisch, daß dadurch auch eine Monopolstellung für andere Dienste entsteht, denn Kabelunternehmen werden wahrscheinlich mit digitalem Satellitenfernsehen, terrestrischen Rundfunkanstalten, "Internet Access Providers" und Telekommunikationsbetreibern konkurrieren müssen.

IV.2.4 Zugang zu Frequenzbereichen

Trotz der Tatsache, daß die - der Konvergenz zugrundeliegende - Digitalisierung die Kapazitäten von Übertragungsnetzen deutlich erweitert, werden Ressourcen aufgrund der wachsenden Nachfrage (und zwar sowohl im Sinne von Marktteilnehmern als auch von Bandbreite) weiterhin ein Thema bleiben und im Zentrum rechtlicher Maßnahmen stehen. Wichtigstes Element dabei ist der Frequenzzugang.

Funkfrequenzen sind auch im digitalen Zeitalter wichtig und nur begrenzt verfügbar. Obwohl der Übergang von analogen zu digitalen Technologien sowohl im Bereich der Mobiltelefonie als auch des Rundfunks letztendlich zu beträchtlichen Einsparungen führen wird, wird dieser Prozess nur sehr langsam vonstatten gehen. Beim Internet-Zugang und anderen On-line Dienste können

über Satelliten Hochgeschwindigkeitsübertragungen an einen Computer oder ein Fernsehgerät erfolgen und Telekommunikationsfestnetze als Rücksignalweg verwendet werden. Ferner wird sich durch die Schaffung drahtloser Teilnehmeranschlüsse und die Einführung des universellen mobilen Telekommunikationssystems (UMTS) kurz nach der Jahrtausendwende sicherlich ein stetiger Zuwachs bei der Nachfrage nach Funkfrequenzen ergeben.

Angesichts der Bedeutung von Funkfrequenzen könnten die in Kapitel III genannten Unterschiede hinsichtlich Verfügbarkeit von Frequenzen und deren Kosten eine maßgebliche Rolle für die Entwicklung bestehender und neuer Übertragungskanäle spielen. Obwohl die Gesamtzuteilungen auf internationaler oder überregionaler Ebene erfolgen, könnten derzeitige Unterschiede in der Preispolitik bei Funkfrequenzen zwischen den verschiedenen Bereichen zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Ein Beispiel dafür wäre, wenn ein Anbieter von Multimedia- und On-line Diensten, der kostenlos oder kostengünstig erworbene Funkfrequenzen benutzt, in direktem Wettbewerb mit Betreibern aus dem Telekommunikationsbereich steht, die einen dem kommerziellen Wert der zugewiesenen Frequenzen entsprechenden Preis entrichtet haben.

Es wird oft behauptet, daß aus wirtschaftlicher Sicht die Preisbildung für Funkfrequenzen eine effizientere Verwendung fördert und dazu beiträgt, daß Funkfrequenzen dort zugeteilt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden. Vertreter dieser Ansicht würden sich auch dafür einsetzen, daß ähnliche wirtschaftliche Prinzipien bei den Zuteilungsvereinbarungen der World Radiocommunications Conferences oder auf überregionaler Ebene angewendet werden sollten. Grundsätzlich sollten daher Entscheidungen erzielt werden, die Frequenzbenutzer mit einer hohen Wertschöpfung jenen mit einer geringeren vorziehen.

Eine Bewertung aller Funkfrequenzen hätte auch den Nebeneffekt, daß bisherige Benutzer der öffentlichen Hand, wie etwa das Militär oder die Polizei, auf kostengünstigere technische Lösungen umsteigen und damit Platz für neue Dienste machen würden. Die Versteigerung von Frequenzen wird von zahlreichen Volkswirtschaftlern als die beste Möglichkeit angesehen, langfristig die Interessen der Verbraucher zu sichern. Andere äußern jedoch Bedenken bezüglich der Auswirkungen eines solchen Vorgehens auf die Kundenpreise.

Im Sinne einer effizienten Verwendung von Funkfrequenzen könnte man sich auch von der geltenden Praxis der Zuweisung bestimmter Frequenzblöcke für spezielle Dienste oder Technologien lösen. Ein Mindeststandard geeigneter technischer Sicherheitsmaßnahmen wären aber weiterhin notwendig, etwa gegen elektromagnetische Interferenzen zwischen verschiedenen Systemen. Eine solche Lösung ist eines der angeschnittenen Themen in Zusammenhang mit der Einführung von UMTS, könnte jedoch auch in einem weiteren Umfang in Betracht kommen. In der Praxis würde das bedeuten, daß der erfolgreiche Bieter den zugeteilten Frequenzblock nicht ausschließlich für Mobilkommunikation oder Rundfunk verwenden müßte, sondern es ihm frei stehen würde, die Frequenzen für Dienste seiner Wahl zu benutzen.

Schließlich erhöht sich durch die wachsende Nachfrage nach Frequenzen, insbesondere im Zusammenhang mit UMTS und satellitengestützten Diensten, der Druck auf die bestehenden Mechanismen für eine Koordination auf überregionaler Ebene.

Die Kapitel I und II haben anschaulich gemacht, daß die von der Konvergenz betroffenen Bereiche sich von analogen zu digitalen Technologien hinbewegen. Bei dieser Entwicklung könnten die Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle spielen, indem sie Zeitpläne für diese Umstellung einführen, um die Planung betreffender neuer Dienste zu erleichtern. Andererseits kann man einwenden, daß dies den Kräften des Marktes überlassen werden sollte, da es sich dabei um Benutzerpräferenzen handelt. In jedem Fall ist zu erwarten, daß das Ausmaß der Nachfrage nach Funkfrequenzen die derzeit vorhandenen Ressourcen überschreiten wird, womit den Regierungen weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Neubewertung der Ressourcenverteilung zwischen Telekommunikation und Rundfunk sowie privater und staatlicher Nutzung zukommt.

Außerdem könnte es nützlich sein sich zu überlegen, ob eine solche Umstellung auf europäischer Ebene koordiniert werden sollte. Man könnte argumentieren, daß ein genauer Zeitplan für die Umstellung von analoger zu digitaler Übertragung bei den Diensten, die Frequenzbereiche verwenden, nicht nur eine Fragmentierung des Binnenmarktes vermeiden würde, sondern auch Verzögerungen in der Verfügbarkeit wertvoller Spektrumressourcen und eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit vermieden werden würden. Andererseits könnte man der Auffassung sein, daß solche Frequenzvergaben

gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nicht in die Gemeinschaftszuständigkeit fallen.

IV.2.5 Normen und Standards

Es wurde in diesem Dokument bereits darauf hingewiesen, daß die zunehmende Globalisierung von Dienstleistungen eine der bedeutendsten Auswirkungen der Verwischung der technischen Unterschiede zwischen Informationstechnologie, Telekommunikation und Unterhaltungselektronik darstellt. Das von Natur aus globale Wesen der Informationsgesellschaft verlangt dementsprechend auch nach globalen Standardisierungen. Die Benutzer wollen Zugang zu jedem Dienst über jedes Terminal, unabhängig von der angewendeten Technologie, dem geographischen Ort des Zugangs oder dem Hersteller.

Das Hauptziel einer Standardisierung liegt dementsprechend in der Erlangung von Interoperabilität zwischen Netzen und Diensten. Technologische Harmonisierung ist kein Ziel an sich. Mit der Erstellung von Normen und Standards erlangt man aber ein Werkzeug zur Stärkung sowohl allgemeiner Ziele (etwa den Aufbau eines Binnenmarktes für die Kommunikationsdienste) als auch der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen. Auch in Angelegenheiten, die Datenschutzfragen und die Sicherheit digitaler Signaturen betreffen, könnten bestehende Geschäftspraktiken durch Standardisierungen und Übereinstimmungen innerhalb eines passenden rechtlichen Rahmens unterstützt werden.⁵⁶

Es besteht ein berechtigtes öffentliches Interesse darin, daß Industrie, Benutzer und Behörden geeignete Gesprächsplattformen auf europäischer und internationaler Ebene vorfinden. Obwohl die Informationsgesellschaft ihrem Wesen nach global ist, können Versuche einer Standardisierung auf regionaler bzw. überregionaler Ebene beginnen, vorausgesetzt, daß auch Vertreter und Marktteilnehmer aus anderen Regionen daran teilnehmen können. Arbeitsgruppen liefern oft die Plattform zur Erzielung von Konsens und helfen außerdem den europäischen Marktakteuren, ihre Bedeutung innerhalb der internationalen Standardisierungsszene zu vergrößern.

IV.2.6 Preisbildung

In den Märkten der Informationstechnologie und des "On-line"-Verlagswesens wird fast ausschließlich ohne spezielle Preisregelungen gearbeitet. Im Bereich des Rundfunkes dienen bestehende Preiskontrollen (etwa bei der

Lizenzgebühr) dem Schutz des öffentlichen Interesses. Die Dienste müssen für Zuschauer und Zuhörer kostengünstig bleiben, um einen hohen Versorgungsgrad bei frei zugänglichen Fernsehkanälen zu erhalten. Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation ist ebenso auf der Notwendigkeit von günstigen Tarifen aufgebaut. In zahlreichen Mitgliedstaaten bestehen aufgrund dieser Förderung Preishöchstgrenzen, die für einen Korb von Diensten für Privatkunden, Unternehmen und für subventionierte Sozialtarife für bestimmte Bevölkerungsgruppen gelten. Pay-TV-Kanäle mit einem Dienstangebot höchster Qualität sowie kommerzielle, allgemein zugängliche Fernsehdienste unterliegen normalerweise keiner Preisregulierung, sondern nur der Konkurrenz von anderen Marktteilnehmern.

Ferner werden gemäß der speziellen Telekommunikationsregulierung, und im Rahmen des Übergangs zu Märkten mit vollem Wettbewerb, Unternehmer mit beherrschenden Marktpositionen überwacht, um sicherzustellen, daß sich die Tarife für Zusammenschaltung, Sprachdienste und gemietete Infrastrukturen an den Kosten orientieren. Hier nimmt die Regulierung die Auswirkungen des Wettbewerbs vorweg. Eine Analogie zur Entwicklung im Rundfunk, wo man sich auch von einem zu mehreren Betreibern hinbewegt, kann zwar nicht gezogen werden, jedoch stellt sich das Problem der Zusammenschaltung auch dort, wo interaktive und transaktionale Elemente eingeführt werden. Die Zugangskontrolle ist der erste derartige Bereich.

Innovative Preispakete werden eine Schlüsselrolle bei der Förderung von Diensten in der Informationsgesellschaft spielen. Der Start vieler On-line und transaktioneller Dienste wird unmittelbar von den Kosten der erforderlichen Infrastruktur beeinflusst. Aus wirtschaftlicher Sicht muß klar sein, daß innovative Preisbildung ein zentrales Element für eine größere Annahme und Nutzung von On-line und anderen Diensten sein wird.

Zusätzlich muß überprüft werden, ob unterschiedliche Bestimmungen für die Preisbildung betreffend verschiedene Netze zu einer potentiellen Marktverzerrung führen, da in einem konvergierenden Umfeld grundsätzlich jeder Dienst über jedes Netz angeboten werden kann. Nachdem die Existenz von wettbewerbsfähigen Übertragungskanälen eine Preisfestsetzung (etwa im Bereich des Netzzuganges) ohne Berücksichtigung der anderen Marktteilnehmer eher unwahrscheinlich macht, stellt sich auch die Frage nach der Notwendigkeit von rechtlichen Interventionen.

⁵⁶ Siehe FN 60.

Schließlich werden öffentliche Rundfunkanstalten durch die Konvergenz allmählich einem wirtschaftlichen Druck ausgesetzt. Die Erfahrungen in der Telekommunikationsbranche, wo die Betreiber ungeachtet der regulativen Einschränkungen dazu veranlaßt wurden, die Tarife für ihre Dienste zunehmend einem wettbewerbsorientierten Umfeld anzupassen, könnten dafür als anschauliches Beispiel dienen. Diese Erfahrung zeigt, daß eine Anpassung der Preisstruktur so vorgenommen werden kann, daß die allgemeine Erschwinglichkeit für die Verbraucher nicht nachteilig beeinflußt wird. Die derzeitige Form der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Zwangsgebühren, Werbung, Subventionen) läßt jedoch keine direkte Analogie mit dem Telekommunikationsbereich zu. Es sei zur Diskussion gestellt, ob im Rundfunkbereich aufgrund des besonderen Charakters öffentlicher Sender andere Rundfunkanstalten mit alternativen Preisstrukturen ferngehalten werden oder sollen. Ebenso sollten die Auswirkungen diskutiert werden, die eine stärker kommerziell ausgerichtete Preispolitik sowohl für staatliche Subventionen als auch für andere Einkommensquellen der öffentlichen Sender (Werbung, Verwertung von Rechten) hätte.

IV.2.7 Interessen der Verbraucher

Der Grundsatz der Vorteilsmaximierung und Risikominimierung für Verbraucher deutet darauf hin, daß ein Bedarf zur Einführung angemessener, ordnungspolitischer Vorschriften besteht, die die Grundrechte und Verpflichtungen der Verbraucher bezüglich der weitverbreiteten Informationsangebote in den von Konvergenz betroffenen Branchen regelt. Fragen der Privatsphäre, der Verantwortung für Inhalte, des Schutzes von Minderjährigen, der Abgrenzung zwischen freier Meinungsäußerung und Verleumdung, eine sinnvolle Regelung der Gerichtsbarkeit sowie ausreichende Vertretung von Verbraucherschutzinteressen sind einige der Fragen, die im Zusammenhang mit dem neuen Umfeld angesprochen werden müssen.

IV.3. Regelungen im öffentlichen Interesse

Regeln zum Schutz öffentlicher und allgemeiner Interessen sind in allen von Konvergenz betroffenen Branchen zu finden. Diese stehen - wie bereits vorne dargelegt - in vollem Einklang mit der Bedeutung, die den Diensten des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses auf europäischen Ebene und im EU-Konzept der europäischen Gesellschaft beigemessen wird.

Frage 5:

Abbau von Schranken der richtige rechtliche Rahmen für Wirtschaft und Verbraucher

Kapitel IV.3 hat zahlreiche wichtige Bereiche behandelt, wo möglicherweise rechtliche Lösungen notwendig sind, um Schranken abzubauen und Wettbewerb zu gewährleisten.

(A) Sind bestehende Definitionen in den Branchen der Telekommunikations, Medien und IT auf der Ebene nationaler oder gemeinschaftlicher Gesetzgebung ausreichend an das Phänomen der Konvergenz angepaßt?

(B) Erfordert das Phänomen der Konvergenz eine Anpassung bestehender Regelungsansätze in den Bereichen des Marktzutritts und der Genehmigungsverfahren, des Zugangs zu Netzen, Kunden und Inhalten und im Bereich der Preisbildung?

(C) Erfordert Konvergenz Änderungen bei der Erteilung und Verwertung von Frequenzbereichen? Welche Vorgangsweise soll unter dem Blickwinkel der Konvergenz getroffen werden, um den Übergang von analogen zu digitalen Diensten abzuschließen? (Dies betrifft auch die Frage nach dem Abschalten analoger Dienste)

(D) Was sollten im Sinne von Konvergenz die Ziele einer Standardisierung sein und wie soll das Verhältnis zwischen regionaler und internationaler Standardisierung aussehen?

(E) Inwieweit sind zusätzliche Maßnahmen notwendig, um sicherzustellen, daß (unter dem Blickwinkel der Konvergenz) die Interessen der Verbraucher gewährleistet werden?

Die in Kapitel I und II festgestellten Tendenzen machen Vorschriften für universale Dienste in der Telekommunikation oder die Aufgaben öffentlich-rechtlichen Fernsehens im Rundfunkbereich nicht hinfällig. Tatsächlich machen die neuen technologischen Möglichkeiten in noch stärkerem Ausmaß klare und effektive Vorschriften in Bezug auf spezielle Ziele notwendig. Zu diesen Zielen gehören etwa der Schutz der Privatsphäre, Datenschutz, die Förderung kultureller Vielfalt, der Schutz von

Minderjährigen sowie die Wahrung der öffentlichen Ordnung.

Dennoch führen die Auswirkungen der Konvergenz zu der Frage, auf welche Art und durch wen diese Ziele erreicht werden sollen. Auch hier gilt - wie bereits in Kapitel III festgestellt -, daß unterschiedliche, branchenspezifisch angepaßte Vorschriften potentielle Schranken für das Angebot von integrierten Maßnahmen und grenzüberschreitenden Aktivitäten erzeugen können.

Die Notwendigkeit, die Ziele des öffentlichen Interesses klar zu definieren

Allgemeine Verpflichtungen zur Erbringung universaler Dienste (zur Grundversorgung) dienen dazu, daß bestimmte Dienste zu angemessenen Preisen angeboten werden. Im Gegensatz dazu gehen die Aufgaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten über Probleme der universellen Zugänglichkeit und Preisfragen hinaus und legen gewisse Standards inhaltlicher Art fest. In diesem Sinne ist der Ausgangspunkt für jede Analyse über die Ziele des öffentlichen Interesses eine genaue Beschreibung dieser Ziele, damit die Marktteilnehmer eine klare Vorstellung über das Ausmaß ihrer Verpflichtungen erhalten. Einige sind der Ansicht, daß eine solche Beschreibung und Bewertung auch insofern notwendig ist, als sie hinterfragt, ob die genannten Ziele auch im Lichte des neu entstehenden Kommunikations- und Medienumfeldes ihre Berechtigung haben. Andere meinen jedoch, daß die Ziele an sich gültig bleiben und höchstens die Art ihrer Durchsetzung verändert wird. In jedem Fall ist eine genaue Festlegung der zugrundeliegenden Ziele für eine genaue Bewertung unumgänglich.

Im Falle ganz spezieller Zielsetzungen innerhalb der einzelnen Bereiche sind zu deren Erfüllung spezifische Verpflichtungen für einen oder mehrere Betreiber eingeführt worden. Das gilt etwa für die Träger von Universaldiensten im Telekommunikationsbereich oder für Rundfunkanstalten mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Im Telekommunikationsbereich können die Kosten dieser Verpflichtung mit anderen Marktteilnehmern geteilt werden, wenn sie für den Betroffenen eine unfaire Last darstellen.

Gewissen Meinungen zufolge hat das Fehlen eines ähnlichen Systems des Kostenausgleichs für öffentlich-rechtliche Aufgaben im Rundfunk folgende Auswirkungen: Einerseits hält es Unternehmen, die auf einer integrierten Basis (d.h. Telekom und Rundfunk gemeinsam) operieren wollen, von diesem Vorhaben ab und andererseits werden jene, die den Telekommunikationsbereich von der

Medienseite her betreten, bevorzugt behandelt. Andere sind hingegen der Ansicht, daß Konvergenz die unterschiedlichen Regelungsansätze deshalb nicht in Frage stellt, da die zugrundeliegenden Ziele so unterschiedlich sind. Dabei wird ausgeführt, daß es einfach nicht möglich ist, eine sinnvolle Kostenrechnung für die Verpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festzusetzen. Folglich sind auch Vergleiche mit dem Telekommunikationsbereich in diesem Zusammenhang nicht sinnvoll.

Ein anderes Problem ist die Frage, wer in Zukunft den Aufträgen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens oder den Angeboten von Universaldiensten nachkommt. Ursprünglich wurden einzelne Organisationen mit diesen Verpflichtungen betraut (Bezüglich der Universaldienste ändert sich das jedoch in einigen Mitgliedstaaten bereits.). Bedenkt man jedoch, daß heute Sprachtelefondienste auch über Computer oder ein Fernsehgerät angeboten und das Internet zum Lesen, Anhören und Anschauen von Rundfunkprogrammen verwendet werden kann, wird offensichtlich, daß auch neue Plattformen eine Rolle bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen darstellen können. Dies könnte ein weiterer Grund für die Forderung nach einer genauen Festlegung dieser Verpflichtungen sein.

Außerdem stellt sich die Frage, ob bestehende Rahmenbedingungen dahingehend geändert werden sollen, daß ein einheitlicher Rahmen geschaffen werden soll, der sowohl öffentlich-rechtlicher als auch private Rundfunkanstalten umfaßt, so daß auch andere als bisherige Organisationen mit diesen Verpflichtungen betraut werden dürfen, sogar Organisationen außerhalb des traditionellen Bereiches. Dort, wo die Bereitstellung von besonderen Diensten durch die Industrie oder auch durch öffentliche Gelder unterstützt wird, ist unter anderem zu überlegen, ob diese Förderungsmechanismen jeden Organisationen zugänglich sein sollten, die sich zur Erfüllung von Zielen des öffentlichen Interesses bereiterklären.

Inhaltsbezogene Ziele

Konvergenz führt bereits dazu, die Konzepte bezüglich der Art und Weise der Umsetzung inhaltsbezogener Ziele zu überdenken. Dies war schon der Fall bezüglich der Behandlung von schädlichen und illegalen Inhalten auf dem Internet (siehe Abschnitt IV.1). Grundsätzlich geht es dabei nicht um die Berechtigung von speziellen Regeln, sondern um die Frage, ob durch die Auswirkungen der neuen Technologien die Mittel zur Erreichung des eigentlichen Ziele noch geeignet sind.

Im wesentlichen handelt es sich dabei um eine Anwendung des Grundsatzes der Proportionalität. Derzeitige Ansätze müssen im Lichte der spezifischen Wesensmerkmale betreffender Dienste überprüft werden. Es muß keine standardisierten Regeln für denselben Inhalt geben, da auch die Verteilungskanäle mitberücksichtigt werden müssen, was zur Anwendung unterschiedlicher Richtlinien führen kann. Beispielsweise könnte es der Fall sein, daß man die Kontrollregelungen für Werbung auf frei zugänglichen Fernsehdiensten in den Bereichen von Pay-TV oder dem Internet als nicht angemessen ansehen würde. Vielmehr müssen auch die spezifischen Wesensmerkmale der Dienste berücksichtigt werden.

Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Aufträge des öffentlichen Dienstes, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anvertraut wurden, sind im Sinne ihre kulturellen Wichtigkeit anerkannt. Organisationen mit diesbezüglichen Verpflichtungen haben das Recht auf entsprechende finanzielle Unterstützungen, solange dies mit den Vorschriften des EG-Vertrages in Einklang steht. Das neueste Protokoll über öffentlich-rechtlichen Rundfunk, das sich im Anhang des Vertrages von Amsterdam befindet, bestätigt diese Ansicht.⁵⁷

Konvergenz wird jedoch eine weit größere Anzahl von audiovisuellen Informationsquellen schaffen, zu der der Zuschauer Zugang hat. Die öffentlichen Behörden sollten deshalb regelmäßig überprüfen, in welchem Ausmaß die erwünschten Ziele bereits durch normale Marktaktivitäten erreicht werden (wobei auch die Auswirkungen von anderen Medien berücksichtigt werden müssen) und inwieweit ordnungspolitische Verpflichtungen für Rundfunkanstalten gelockert werden sollten.

Traditionelle öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten müssen ihre Rolle unter dem Blickwinkel eines konvergierenden Umfeldes ebenso neu beurteilen. Deren Marktanteil wird wahrscheinlich fallen, weil die Kunden eine steigende Auswahl an Alternativen geboten wird und der audio-visuelle Markt im Sinne des individuellen Verbraucherpotentials (das eben mit 24 Stunden/Tag begrenzt ist) weitgehend gesättigt ist. Darüber hinaus könnten die eskalierenden Preise für hochklassige Inhaltsangebote budgetären Druck auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten ausüben, dem sie unter vorhandenen Finanzierungs-

mechanismen nicht gewachsen sind. Die Frage ist, ob öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch weiterhin Zugang zu attraktiven Programmangeboten haben werden, wenn man deren Einschränkungen bei ihren Finanzierungsmethoden und den harten Wettbewerb beim Erwerb von Programmrechten in Betracht zieht. Viele dieser Anstalten versuchen daher jetzt schon, ihren guten Ruf und die "Markentreue" ihrer Kunden einzusetzen, um mit Pay-TV-Anbietern konkurrieren zu können.

Andererseits eröffnet die technologische Konvergenz den öffentlichen Rundfunkanstalten eine Reihe von neuen Möglichkeiten - sowohl in Bezug auf ihre Aktivitäten als auch in Bezug auf Zugänge zu den Hörern und Sehern. Dadurch können die Funktion dieser Anstalten erweitert und wertvolle neue Einkommensquellen (neben den bisherigen Finanzierungsmethoden) erschlossen werden. Das rechtliche Umfeld sollte den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Nutzung dieser neuen Möglichkeiten erlauben. Es sollte auch zulassen, daß die Anstalten von jenen positiven Skalenerträgen Gebrauch machen, die auch dem Verbraucher Vorteile bringen. Falls jedoch staatliche Subventionen, die eigentlich für die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben gedacht sind, für Quersubventionen und Vorteilserlangung in Aktivitäten benachbarter Wettbewerbsmärkte oder für die Nutzung neuer technologischer Plattformen wie das Internet verwendet werden, dann würde dies (im EG-Vertragsrecht) unter den Wettbewerbsregeln und der Dienstangebotsfreiheit beleuchtet werden müssen.

Weitere Zielbestimmungen im öffentlichen Interesse

Schutz der Privatsphäre und Datenschutz. Damit die konvergierenden Dienste ausgebaut werden können, müssen die Benutzer vom ausreichenden Schutz ihrer Privatsphäre überzeugt sein und Vertrauen in die Sicherheit der Übermittlung von Informationen über die jeweiligen Netze haben. Auf Gemeinschaftsebene wurden bereits Datenschutzvorschriften⁵⁸ verabschiedet. Diese werden in Kürze durch besondere Vorschriften für den Datenschutz und Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation ergänzt werden.⁵⁹

⁵⁷ Protokoll Nr. 32 über das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten, Anhang zum EG Vertrag.

⁵⁸ Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, 23. 10. 1995, Abl. Nr. L 281, S. 31.

⁵⁹ Vorgeschlagene Richtlinie über The processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector. Gemeinsame

Kryptographie und digitale Signaturen.

Kürzlich empfahl die Kommission in einer Mitteilung über digitale Signaturen und Verschlüsselung eine Reihe von Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit und Vertrauen bei der elektronischen Kommunikation.⁶⁰ Angesichts des globalen Charakters des elektronischen Geschäftsverkehrs wird die Notwendigkeit der internationalen Verfügbarkeit kryptographischer Produkte und Dienstleistungen, die den Bedürfnissen von Unternehmen und Privatpersonen entsprechen, hervorgehoben.

Kulturelle Vielfalt. Der Europäische Gerichtshof hat in einer für den Medienbereich richtungsweisenden Entscheidung ("TV10" CJEC 23/8 vom 9.10.94) anerkannt, daß kulturpolitische Ziele als Ziele öffentlichen Interesses anzusehen sind, die von einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergriffen werden dürfen. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanlagen dienen dabei schon nahezu historisch als Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Das Protokoll zu diesem Thema, das in den EG-Vertrag angefügt wird und sich derzeit als Annex im Vertrag vom Amsterdam befindet, hebt die Tatsache hervor, daß "das System öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie der Notwendigkeit zur Erhaltung medialer Vielfalt in Zusammenhang steht".

Auf Gemeinschaftsebene sieht Artikel 128 des EG-Vertrages vor, daß die Gemeinschaft "zum Aufblühen der Kulturen der Mitgliedstaaten beitragen soll", was auch den audio-visuellen Sektor miteinbezieht. Weiters soll die Gemeinschaft "auch kulturelle Aspekte bei den verschiedenen Maßnahmen gemäß dem Vertrag mitberücksichtigen". Die Kommission beabsichtigt im Laufe des Jahres 1998 ein Grünbuch auszuarbeiten, das sich speziell mit den kulturellen Belangen der neuen audio-visuellen- und Informationsdienste befaßt.

Schutz Minderjähriger und öffentliche Ordnung. Während jene Ziele des öffentlichen Interesses bezüglich dem Schutz Minderjähriger und der öffentlichen Ordnung auf nationaler und Gemeinschaftsebene üblicherweise immer anerkannt wurden (vgl. z.B. Art 22 der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"), wird das transaktionale Wesen mancher konvergierender Dienste dazu führen, daß eine Anpassung dieser

Mittel zu erfolgen hat, um der Zielsetzung unter angemessener Beachtung des Grundsatzes der Proportionalität weiter zu entsprechen.

Frage 6:

Sicherung der Ziele im öffentlichen Interesse unter dem Gesichtspunkt der Konvergenz

Die Gesetzgebung der Gemeinschaft erfüllt zahlreiche Ziele des öffentlichen Interesses. Dies wurde auch in Kapitel III untersucht. Gegenwärtige Entwicklungen könnten durchaus zu neuen Wegen bei der Erfüllung dieser Ziele führen. Dort, wo heutzutage diese Ziele dadurch erreicht werden, daß man einen oder mehrere Marktteilnehmer mit gewissen Verpflichtungen betraut (z.B. Verpflichtung zu universalem Dienst im Telekommunikationsbereich oder öffentlich-rechtliche Aufgaben für einige Rundfunkanstalten), könnten neue Technologien und Dienste die derzeit angebotenen Dienstleistungen bereichern.

(A) Stellt das Phänomen der Konvergenz eine Bestätigung oder eine Herausforderung für die Methoden dar, die derzeit zur Erfüllung öffentlicher Interessen in den Branchen Telekommunikation, Medien und IT angewendet werden?

(B) Sollten die Ziele des öffentlichen Interesses klarer festgelegt werden und sollten dort, wo sie zu bestimmten Verpflichtungen führen, eine größere Gruppe von Akteuren die Möglichkeit gegeben werden, diesen Verpflichtungen nachzukommen?

Darüber hinaus stellen die Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten rechtlichen Sicherheitsmaßnahmen gegen schädliche und illegale Inhalte auf dem Internet eine weiteres Beispiel dafür dar, daß Konvergenz traditionelle ordnungspolitische Ansätze der Durchführung herausfordert, ohne dabei jedoch die eigentliche Intention und den Schutzbereich dieser Regeln in Frage zu stellen.⁶¹ Die globale Beschaffenheit dieser Plattform und die Schwierigkeiten der Kontrollausübung innerhalb der Mitgliedstaaten führen dazu, daß man sich bei der Lösung des Problems weniger auf formale Vorschriften sondern mehr auf Selbstregulierungsmechanismen der Industrie stützt. Parallel dazu entstehen auch technische Lösungen, die versichern, daß die Eltern einen höheren Grad der Verantwortung übernehmen. Unter diesem Hintergrund hat die Kommission einen Entwurf für eine Ratsempfehlung über den Schutz

Verabschiedung mit dem Rat am 12. 9. 1996, O.J. 96/C 315/06, 24. 10. 1996.

⁶⁰ Mitteilung der Kommission Towards A European Framework for Digital Signatures and Encryptions, KOM (97) 503, Oktober 1997.

⁶¹ Mitteilung der Kommission, Aktionsplan zum Schutz einer sicheren Nutzung des Internet, KOM (97) 583, 26. 11. 1997.

Minderjähriger und der menschlichen Würde⁶² beschlossen. Dieser Entwurf versucht, allgemeine Richtlinien für einen Rahmen der Selbstregulierung zum Schutze Minderjähriger und der menschlichen Würde im Bereich audiovisueller- und Informationsdienste, die unabhängig von der Übertragungsmethode dieser Dienste gelten sollen und die auf nationaler Ebene zu implementieren sind.

IV.4. Optionen für ein Regelungsmodell der Zukunft

Optionen in Bezug auf die Regelungsstruktur

In Kapitel III wurde die potentielle Unsicherheit aufgrund getrennter und mehrfacher rechtlicher Regelungen dargelegt. Diese Unsicherheit wurde als Schranken für jene Marktteilnehmer angesehen, die bereichsübergreifend agieren wollen. Ebenso betrachtet man dies als eine Beschränkung einer weitgefächerten Lieferung von Diensten wie elektronischem Handel oder Finanzdiensten (Bank- und Versicherungswesen, Wertpapiere, usw.) über alle konvergierenden Plattformen.

Manche Kommentatoren gestehen zwar das Vorhandensein von Schranken ein, sehen diese aber weder als unüberwindlich noch als unvereinbar mit den EG-Vertrag an. Im praktischen Sinne stellen sie einfach normale Einteilungen und Grenzziehungen wirtschaftlicher Aktivitäten dar, welche man auch bei jeder anderen wirtschaftlichen Aktivität innerhalb eines bereichsübergreifenden Umfeldes finden kann. Dementsprechend ist man der Meinung, daß die bestehenden vertikalen Regelungsansätze beizubehalten sind und nahezu allen Marktteilnehmern einen ausreichenden Grad an Sicherheit bieten.

Als Alternative zur Überzeugung der oben genannten Kommentatoren stellt sich die Ansicht dar, daß die bezeichneten Schranken der Logik gegenwärtiger Technologie- und Markttendenzen entgegenläuft. Dieser Meinung zufolge ist es notwendig, ein einziges rechtliches Regelungsmodell einzuführen, das auf allgemeinen Grundsätzen basiert und für alle von der Konvergenz betroffenen Bereiche Anwendung findet. Unterschiedliche Regelungselemente sind höchstens dort aufrechtzuerhalten, wo es die spezielle Eigenart der Dienste erforderlich macht.

Wiederum andere sind der Meinung, daß ein horizontaler Regelungsansatz nur die neuen technologischen Möglichkeiten der Übertragung

aller Dienste über alle Netze widerspiegeln soll. Folglich sollte man sich darauf beschränken, diese horizontalen Ansätze auch nur im Bereich der Regelung der Infrastruktur durchzuführen. Rechtliche Regelungen für die darauf transportierten Dienste können folglich auch weiterhin auf einer vertikalen Abgrenzung aufbauen, wobei jedoch eine Verschiebung dieser Abgrenzungen im Sinne der technologischen Veränderungen und Marktentwicklungen denkbar wäre.

In beiden letztgenannten Meinungen wird ein Ansatz weg von einem vertikalen Modell der Bereichsregulierung und hin zu einer horizontalen Regelung vertreten, worin man zwischen den Netzwerken und Übertragungsebenen der konvergierenden Bereiche auf der einen Seite und den darauf transportierten Diensten auf der anderen Seite unterscheidet.

In zwei von der Kommission durchgeführten Studien⁶³ kam man zu dem Ergebnis, daß ein Austausch bestehender vertikaler Strukturen durch ein Modell horizontaler Abgrenzungen zwischen Inhalt und Beförderung eine mögliche Lösung zum Abbau dieser in Kapitel III ausgewiesenen Schranken dienen könnte.

Probleme mit Definitionen und der genauen Einordnung von Diensten unter diese würden dabei zwar weiterhin bestehen, jedoch sollte sich diese Definitionen aufgrund einer geringeren Ausrichtung auf bestimmte (Übertragungs-) Technologien als adäquater für die Zukunft erweisen. Eine rechtliche Einteilung in zwei horizontale Ebenen würde die Anwendung eigenständiger Regelungskriterien für beide Ebenen erlauben, wobei die Verbindungen zwischen diesen beiden Ebenen mitberücksichtigt werden müßte.

Kapitel III schilderte die Auswirkungen, die sich daraus ergeben, daß sich Unternehmen für ihre integrierten Aktivitäten mit verschiedenen Regulierungsbehörden befassen müssen, die jeweils für unterschiedliche Aspekte zuständig sind. Um ein positives Klima für Innovationen und Investitionen zu schaffen, wird es wichtig sein, diese Schranken abzubauen.

Würde man den Vorschlag akzeptieren, von einer vertikalen Abgrenzung zu einem horizontalen Regelungsansatz überzugehen, könnten Unternehmen eher von einem "One-stop shop"-Ansatz profitieren.

Eine Kernfrage ist, wohin eine "Rationalisierung" führen soll. Soll nur eine Regulierungsbehörde bzw. nur ein rechtssetzendes Gremium mit allen

⁶² Vorschlag für eine Ratsempfehlung über den Schutz Minderjähriger und der menschlichen Würde, beschlossen am 18. November 1997, KOM (97) 570.

⁶³ Siehe FN 19.

Bereichen – also sowohl mit dem Inhalt als auch mit dem Dienstangebot und der Lieferung/Übertragung – befaßt sein, ist eine Aufteilung der rechtlichen Zuständigkeiten zwischen Dienstleistungs- und Übertragungsaktivitäten geeigneter, oder soll sogar eine größere Anzahl von Regulierungsgremien auf beiden Ebenen bestehen. Man könnte argumentieren, daß ein einziges Gremium besser in der Lage sei, eine einheitliche Linie zu verfolgen und dabei innerhalb eines rechtlichen Rahmens die Ziele des öffentlichen Interesses und der wirtschaftlichen Effizienz nahtloser miteinander in Einklang bringen könnte. Andererseits könnte eine Festschreibung der Trennung das Risiko verringern, daß öffentliche Interessen von wirtschaftlichen Prioritäten unterminiert werden.

Nachdem es eine Eigenheit der Konvergenz ist, daß eine strikte Abgrenzung zwischen Dienstangeboten auf der einen Seite und Übertragung und Transport auf der anderen Seite unter Umständen nicht möglich ist, könnten dabei Probleme bezüglich Marktpositionen und vertikaler Integration entstehen.

Geeignete Zuständigkeitsaufteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten

Bei den verschiedenen Optionen für ein eventuelles zukünftiges Regelungsmodell muß auch berücksichtigt werden, wie die Zuständigkeitsaufteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowie zwischen nationalen, regionalen und örtlichen Behörden aussieht. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts bestimmt der EG Vertrag auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips jene Bereiche, wo die Gemeinschaft eine Rolle zu spielen hat. Folglich können auf Gemeinschaftsebene – vorausgesetzt, daß es eine Zuständigkeit besteht – Maßnahmen *„nur dann und auf solche Weise“* ergriffen werden *„als die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme nicht ausreichend durch die Mitgliedstaaten erreicht werden können und folglich aufgrund des Ausmaßes oder der Auswirkungen dieser Maßnahmen besser auf Gemeinschaftsebene erzielt werden können.“*

Angesichts der überregionalen und globalen Natur vieler übertragener Dienste könnten Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene diesen Subsidiaritätstest bestehen. Zahlreiche Regelungsansätze auf nationaler Ebene könnten den Interessen der Benutzer eher schaden als nutzen, könnte die Vielfalt, die der Binnenmarkt anbietet, untergraben und könnte zu

Verzerrungen führen, die Betriebsansiedlungen in Regionen mit geringerer Regulierung fördern.

Frage 7:

Die zukünftige Form eines Regelungsmodells

Abschnitt IV.1 befaßt sich mit den Herausforderungen des Konvergenzprozesses für die Grundsätze, die den derzeit bestehenden Regelungsrahmen zugrundeliegen, während die Abschnitte IV.2 und IV.3 eine Reihe wesentlicher rechtlicher Regeln beleuchtet.

Abschnitt IV.5 befaßt sich mit der Frage, wie diese Grundsätze in Zukunft zur Anwendung kommen könnten für jede Branche einzeln oder *„horizontal“* über die verschiedenen Marktsektoren. In diesem Zusammenhang werden auch Fragen betreffend die Anzahl der Genehmigungs- bzw. Regulierungsbehörden und des Ausgleiches zwischen Gemeinschafts- und Mitgliedstaatenaktivitäten aufgeworfen.

(A) Inwieweit machen derzeitige Entwicklungen eine Neubewertung der Grundsätze notwendig, die in den Telekommunikations-, Medien- und Informationstechnologiebranchen angewendet werden?

(B) Liefert die Existenz unterschiedlicher Genehmigungs- bzw. Regulierungsbehörden oder verschiedener zuständiger Ministerien im Lichte der Konvergenz eine brauchbare Struktur für die entsprechende rechtliche Überwachung?

(C) Macht Konvergenz eine Neuverteilung der rechtlichen Zuständigkeiten auf nationaler, gemeinschaftlicher oder internationaler Ebene notwendig? Wenn ja, in welchen Bereichen?

IV.5 Die internationale Dimension

Globalisierung verstärkt die internationale Dimension der Konvergenz. Ein klares Beispiel dafür ist die weltweit rasche Ausdehnung des Internets, was ohne Zweifel zu weiteren technologischen und industriellen Veränderungen führen und interessante neue soziale, kulturelle und – letztendlich – wirtschaftliche Möglichkeiten eröffnen wird. Diese Effekte werden nicht nur innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und Nordamerikas bemerkbar sein, sondern werden mit großer Wahrscheinlichkeit auch bei unseren Nachbarn in Zentral- und Osteuropa und (zumindest grundsätzlich) in den Entwicklungsländern fundamentale Veränderungen mitsichbringen.

Die globale Reichweite des Internets hat bereits die Notwendigkeit internationaler Lösungen in einer Reihe von Problemen deutlich gemacht. Dazu zählen Probleme der Sicherheit, Urheberrechtfragen, Zollangelegenheiten,

Privatsphäre, Interoperabilität und Kriminalität im "Cyberspace".

Demgegenüber sind viele rechtliche Fragen im Bereich der Telekommunikation und des Rundfunks bis vor kurzem auf nationaler oder regionaler Ebene innerhalb der Gemeinschaft gelöst worden, vergleicht man etwa die nationale Ausrichtung von Genehmigungserteilungen in diesen Branchen.

Multilaterale Gespräche über Rahmenbedingungen, die verschiedenen Aspekte der Telekommunikation und der Informationstechnologie erfassen, und sowohl Regierungen als auch die Industrie involvieren, werden derzeit in zahlreichen internationalen Foren geführt.

Internationale Organisationen wie zum Beispiel die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), die Internationale Fernmeldeunion (ITU), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben erkannt, daß sie die potentiellen Auswirkungen der Konvergenz betrachten und Maßnahmen zum Internet und zum elektronischen Handel ergreifen müssen. Konvergenz war auch das Thema des sechsten Kolloquiums der ITU zu Regulierungsfragen.⁶⁴ In einigen Fällen hat diese schon zu Abkommen über Richtlinien oder minimalen Regelungen geführt. Dazu gehören die zwei WIPO-Verträge vom Dezember 1996 über Urheberrecht und ähnliche Rechte (der "WIPO Vertrag über Urheberrechte" und der "WIPO Vertrag über Darstellungen und Phonogramme") sowie die Erklärung von Bonn vom Juli 1997.

Der Europarat setzt sich zur Zeit mit den Aspekten der Informationsgesellschaft auseinander, die die Menschenrechte, demokratischen Werte und die Meinungsfreiheit betreffen. Eine Resolution zu diesen Themen wird für die fünfte Europäische Ministerkonferenz über die Politik der Massenmedien erwartet, die in Thessaloniki im Dezember 1997 stattfindet.

Richtungsweisende Abkommen wie zum Beispiel das Informationstechnologieabkommen (ITA – Information Technology Agreement), die Abkommen über die gegenseitige Anerkennung bei der Konformitätsbewertung (MRAs) und das WTO/GATS Abkommen über Basisdienste in der Telekommunikation (Februar 1997) haben auch ihren Beitrag zu einer neuen globalen

Perspektive bei rechtlichen Fragen geleistet. Das WTO Abkommen betrifft Rundfunk allerdings nicht.

Während man diesen Bemühungen verstärkt nachkommt, könnte es offensichtlich werden, daß sie neue Gegebenheiten wie Konvergenz und Globalisierung ebenso mitberücksichtigen müssen, wie die Auswirkungen der Veränderungen auf die Volkswirtschaften außerhalb der industrialisierten Länder. Zum Beispiel könnte das Internet zu Überschneidungen bei der Zuständigkeit der verschiedenen Organisationen führen, während neue und unkonventionellere Akteure, wie die Internet Society, auftreten. Ferner werden formale Grundsätze und Vorschriften höchstwahrscheinlich Elemente einer Selbstregulierung durch die Industrie einbeziehen müssen.

Das Internet könnte Anlaß zu Überschneidungen bei Themen- und Problemlösungsbereichen verschiedener Organisationen mitsichbringen. Des weiteren involviert es neue, weniger konventionelle Teilnehmer, wie etwa die Internet Society.⁶⁵

In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoller sein, einen internationalen Dialog einzuleiten, in dessen Rahmen gemeinsame Lösungen für Probleme der technologischen, gesellschaftlichen und industriellen Entwicklung gefunden werden könnten. Ein solcher Dialog müsse flexibel und offen sein, keinen offiziellen Zeitplan verfolgen und allen Beteiligten offenstehen. Hierzu gehören internationale Organisationen, die verschiedenen Internet-Gremien (Internet Engineering Task Force, Internet Advisory Board) und technische Sachverständige. Im Rahmen dieses internationalen Dialoges könnten Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die einzelne Themen behandeln (digitale Signaturen, Zoll, Steuern). Das Endziel eines solchen Prozesses könnte eine internationale Charta für die globale Kommunikation sein, wobei der Umfang und die Ziele einer solchen Charta noch bestimmt werden müßten.

⁶⁴ Rechtlichen Auswirkungen der Telekommunikationskonvergenz (The Regulatory Implications of Telecommunications Convergence), Bericht des Vorsitzenden des Sixth Regulatory Colloquium über die sich ändernde Rolle der Regierungen im Bereich der Telekommunikations-Deregulierung, ITU, Genf, 11-13 Dezember 1996.

⁶⁵ Die Internet-Society ist eine regierungsunabhängige Berufsorganisation, die aus über 100 Organisationen und 7000 individuelle Mitglieder aus mehr als 150 Ländern besteht. Das Ziel ist eine Konsenszielung für Lösungen, die dem Fortschritt und Wachstum des Internets dienen.

Frage 8:

Die internationalen Aspekte der Konvergenz

Abschnitt IV/5 untersucht zahlreiche derzeit stattfindende internationalen Aktivitäten, die sich mit Konvergenz bzw. mit speziellen Bereichen befassen, die sich auf Konvergenz auswirken, wie etwa das Internet, geistiges Eigentum und elektronischer Handel. Es wurden auch die Möglichkeiten dargelegt, die Konvergenz für unsere Partner in Zentral- und Osteuropa und für die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer eröffnet.

(A) Sind unter dem Blickwinkel der Konvergenz weitere Maßnahmen auf internationaler Ebene erforderlich?

(B) Inwieweit sind zusätzliche Schritte notwendig, um andere Länder (insbesondere jene Zentral- und Osteuropas) zu ermuntern, ein Umfeld zu schaffen, indem die gegenwärtigen Entwicklungen genutzt werden können?

Kapitel V

Grundsätze und Optionen für die Zukunft

Dieses Grünbuch verfolgt in erster Linie das Ziel, zu Kommentaren aufzufordern und eine Diskussion in Gang zu bringen; es geht weniger darum, bereits zu diesem Zeitpunkt Stellung zu beziehen. Dennoch werden in diesem Kapitel unter V.1 auf der Grundlage der vorher erfolgten Analyse mehrere Prinzipien dargelegt, die eine gemeinsame Basis für künftige Ansätze in den von Konvergenz beeinflussten Bereichen darstellen könnten. In Abschnitt V.2 werden drei Optionen aufgezeigt, die nach Auffassung der Kommission die Diskussion über die Anpassung des derzeitigen rechtlichen Rahmens im Licht des Konvergenzphänomens anregen könnten.

V.1 Grundsätze einer zukünftigen Strategie für die rechtliche Regelung der Konvergenzbereiche

Ob nun eine vollständige Konvergenz eintreten wird oder nicht, die in diesem Grünbuch angesprochenen technologischen Entwicklungen, Markttendenzen, mögliche Schranken und rechtlichen Fragen deuten auf ein Umfeld, das sich rasch verändert. Vor diesem Hintergrund müssen politischen Ziele beurteilt werden. Zukünftige Entscheidungen dürfen deshalb nicht nur von rechtlichen Ansätzen abgeleitet werden, die eng auf die unmittelbar betroffenen Bereiche zugeschnitten sind. Sie sollten auch auf ein allgemeines Verständnis von Prinzipien stützen, die künftige Aktionen untermauern könnten.

In diesem Abschnitt versucht die Kommission, fünf solche Prinzipien aufzustellen, zu denen Kommentare erbeten werden.

1. Regulierung sollte nur erfolgen, wenn dies unbedingt notwendig ist, um eindeutig festgestellte Ziele zu erreichen.

Angesichts der Geschwindigkeit, Dynamik und kraftvoller Innovation in den von der Konvergenz betroffenen Bereichen müssen Behörden Ansätze vermeiden, die zu Überregulierung führen. Ebenso sollten bestehende Regelungen in den Bereichen Telekommunikation und Medien nicht einfach auf heute größtenteils ungeregelte Gebiete und Aktivitäten ausgedehnt werden.

Alle erlassenen Regelungen sollten so zugeschnitten sein, daß sie eindeutig identifizierte Ziele verfolgen und verhältnismäßig sind.

2. Zukünftige Regelungsansätze sollten den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen

Jeder rechtliche Rahmen sollte vornehmlich darauf abzielen, den Bedürfnissen der Nutzer zu entsprechen, und zwar im Hinblick auf mehr Auswahl, auf ein verbessertes Dienstleistungsangebot und auf niedrigere Preise; Gleichzeitig müssen Verbraucherrechte und das allgemeine öffentlichen Interesse garantiert werden. Ein derartiger Ansatz stimmt vollständig mit grundlegenden politischen Zielen überein, indem die wichtige Rolle vieler konvergenter Bereiche für die Realisierung der Informationsgesellschaft im täglichen Leben der Bürger anerkannt wird.

3. Entscheidungen über Regulierungen sollten von der Notwendigkeit eines klaren und berechenbaren Rahmens geleitet werden.

Die Regulatoren sollten für einen klaren und berechenbaren Rahmen sorgen, auf dessen Grundlage die Wirtschaft investieren kann. Wo Aufgaben dem Markt überlassen werden können, sollte dies klargestellt werden. Falls Unsicherheiten darüber bestehen, ob und wie Aktivitäten rechtlich geregelt werden sollten, sollte dies deutlich gemacht werden.

Dies bedeutet nicht, daß der Rahmen sich nicht entwickeln kann, aber er sollte dies vor dem Hintergrund festgelegter Kriterien tun und dabei so flexibel wie möglich bleiben, um auf neue Entwicklungen eines sich schnell verändernden Marktes reagieren zu können.

4. Gewährleistung von universaler Teilnahme in einem konvergierten Umfeld.

Aufbauend auf Konzepten für den Universaldienst in der Telekommunikation und öffentlichen Aufträgen im Rundfunkbereich sollten Behörden dafür sorgen, daß jedermann an der Informationsgesellschaft teilnehmen kann. Die Konvergenz wird in diesem Zusammenhang wahrscheinlich neue Möglichkeiten der Teilnahme eröffnen.

5. Unabhängige und effektive Regulierungsbehörden werden für ein konvergierendes Umfeld von zentraler Bedeutung sein.

Während eine allgemeine Tendenz zu zurückhaltenderen Regelungen besteht, unterstreicht der von der Konvergenz hervorgerufene zunehmende Wettbewerb den Bedarf an wirksamen und unabhängigen Regulierungsbehörden. Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden ist vor allem dort wichtig, wo der Staat einen Aktienanteil bei allen Marktteilnehmern hält.

V.2 Optionen für den Übergang

Setzt sich die Auffassung durch, daß angesichts der Entwicklungen zur Konvergenz Änderungen des grundsätzlichen Regelungsansatzes in Betracht gezogen werden sollten, so tun sich mehrere Möglichkeiten auf.

Was Überlegungen zu möglichen Ansätzen betrifft, so erfordert eine erfolgreiche Formel mehr als nur die Schaffung eines flexiblen Rahmens für neue Arten von Diensten geschaffen. Es sind auch Vorgaben für die Anpassung des bestehenden Rahmens in einem Tempo entscheidend, bei dem weiterhin angemessene, nichtdiskriminierende Marktbedingungen gewährleistet und Nutzerinteressen voll berücksichtigt werden.

Die Geschwindigkeit und die Art, in der die Veränderung bewältigt wird, sind in der Übergangsphase von entscheidender Bedeutung. Dieses Grünbuch kann keinen spezifischen Zeitplan vorschlagen. Dennoch erwartet die Kommission, daß sich die Diskussion über die Entwicklung der Regulierung auf drei grundlegende Optionen konzentriert, wenn auch eine solche Liste weder umfassend noch vollständig sein kann.

Option 1: Aufbau auf bestehende Regelungsstrukturen

Bei dieser Option würden gegenwärtige vertikale Regulierungsmodelle bestehen bleiben. Das bedeutet, daß für die Bereiche Telekommunikation und Audiovisuelles/Rundfunk verschiedene Regeln gelten, ebenso, obwohl in geringerem Umfang, für Verleger und IT. Ausgehend von festgelegten Prinzipien würden bestehende Rahmen auf Gemeinschafts- und nationaler Ebene ad hoc erweitert werden, um den Anforderungen eines wettbewerbs-orientierten Marktes und den Herausforderungen neuer Technologien und Dienste gerecht zu werden.

Mit Hilfe der normalen Auslegungsgrundsätze könnte im Einzelfall die Frage beantwortet werden, unter welche Bestimmungen spezielle Aktivitäten fallen könnten. Soweit erforderlich, könnte die Koordinierung auf europäischer Ebene verstärkt werden. Dadurch könnte das Risiko der Fragmentierung minimiert werden, welches durch nationale Regeln entstünde, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise angewandt werden.

Das Tempo der Veränderung würde von der Geschwindigkeit der Innovation und der Wirksamkeit des Wettbewerbs diktiert. Dies würde es möglich machen, daß sich der Regulierungsrahmen als Reaktion auf Marktkräfte anpassen kann, womit eine neue

Runde der Deregulierung/Regulierung vermieden werden könnte.

Ein solcher Ansatz würde die Notwendigkeit von Veränderungen in naher Zukunft minimieren und könnte zu einem berechenbaren Regulierungsrahmen für Investition führen. Gleichzeitig könnte das Entstehen ungerechtfertigter Hindernisse innerhalb des Binnenmarktes vermieden werden. Es könnte jedoch einige Ungereimtheiten bestehen bleiben, welche heute Investitionen entgegenstehen.

Tempo und Reichweite der Veränderung könnten, wenn sie nicht auf europäischer Ebene koordiniert werden, zu neuen signifikanten Hindernissen zwischen Mitgliedstaaten führen und den Übergang zur Informationsgesellschaft verlangsamen.

Option 2: Entwicklung eines separaten Regulierungsmodells für die neuen Dienste, das parallel zu den rechtlichen Regelungen für Telekommunikation und Rundfunk stehen soll

Diese Option würde bedeuten, daß die Mitgliedstaaten die neuen Dienste und Aktivitäten, die die traditionellen Grenzen überschreiten, quasi "herausnehmen" und in einem getrennten rechtlichen Rahmen regelt - falls Regeln überhaupt notwendig sind. Damit würde die Entwicklung eines koordinierten Ansatzes hinsichtlich vieler Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung, die den konvergierenden Markt charakterisieren, möglich gemacht werden. Dies könnte dadurch geschehen, daß eine neue Kategorie von Diensten parallel zu bestehenden Regulierungsmodellen für Telekommunikation und Rundfunk geschaffen wird. Im wesentlichen würde das Ergebnis darin bestehen, daß man sich von technologie- oder plattformgestützten Marktgrenzen für ein breites Dienstangebot wegbewegen würde und gleichzeitig die allmähliche Anpassung des Rahmens für den traditionellen Kernbereich der Telekommunikation und des Rundfunks ermöglichen würde.

Das grundsätzliche Problem eines solchen Ansatzes besteht darin, die Grenzen zwischen den Bereichen festzulegen, die Teil einer wenig regulierten Welt der neuen Dienste wären und denjenigen, die im Geltungsbereich der traditionellen Regulierung verbleiben würden. Ein Ansatz könnte darin bestehen, bestimmte Arten von Diensten weder der Telekommunikation noch dem Rundfunk zuzuordnen, z.B. Web-TV, das Internet oder den Betrieb von Zugangskontrollsystemen.

Die Erfahrung mit einer Begrenzung liberalisierter Dienste im Bereich der

Telekommunikation - es wird nur das definiert, was im Monopolgebiet verbleibt - zeigt die praktischen Schwierigkeiten eines solchen Ansatzes.

Option 3: Sukzessive Einführung eines neuen Regulierungsmodells, das zahlreiche bestehender und neue Dienste umfaßt

Diese Option reicht am weitesten. Sie erfordert eine fundamentale Neubewertung und Reform der heutigen Regulierung.

Dies setzt nicht unbedingt völlig neue Gesetze voraus, sondern vielmehr Überlegungen, wie bestehende Rahmen angepaßt werden können, um Flexibilität zu fördern; Ungereimtheiten zu beseitigen, Diskriminierung innerhalb von Bereichen und bereichsübergreifend zu vermeiden sowie zu gewährleisten, daß das Erreichen von Zielen des öffentlichen Interesses sichergestellt wird. Anstatt nur auf einige Dienste angewendet zu werden (wie dies in Option 2 der Fall ist), würde diese Option die Schaffung eines Rahmens zulassen, der alle Branchen umfaßt.

Diese Option würde eine breitere Definition von Kommunikationsdiensten erfordern, um die Definitionen in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in den Bereichen Telekommunikation und audiovisuelle Dienste zu ersetzen. Verhältnismäßigkeit würde angesichts der Notwendigkeit, daß innerhalb einer derart weiten Definition das Maß der Regulierung an die Art des Dienstes und die Intensität des Wettbewerbs angepaßt wird, ein Hauptmerkmal des neuen Umfeldes sein.

Eine derartige Option könnte als zu ehrgeizig angesehen werden. Dennoch würde sie nicht zwangsläufig zu plötzlicher und abrupter Veränderung führen. Es könnte sich um einen sukzessiven Ansatz handeln, der sich zunächst auf vorrangige Gebiete konzentriert, in denen ein einheitlicher Regulierungsansatz notwendig ist (z.B. das Betreiben von Netzen oder Fragen des Zugangs). Dadurch würde dieser Ansatz genügend Zeit für den Übergang von der alten zu einer neuen Ordnung einräumen.

Frage 9:

Grundsätze und mögliche Reglungsansätze unter dem Blickwinkel der Konvergenz

Kapitel 5 hielt eine Reihe wichtiger politischer Grundsätze fest, die einem zukünftigen Regelungsmodell unter dem Blickwinkel der Konvergenz zugrundeliegen könnten. Außerdem wurden drei mögliche Wege vorgeschlagen, wie die bestehenden Vorschriften in den verschiedenen Branchen angepaßt werden könnten, um die stattfindenden Entwicklungen miteinzubeziehen:

(A) Wie wird sich Konvergenz auf die Grundsätze für eine zukünftige rechtliche Regelung in den Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie auswirken? Sollten diese Grundsätze im Lichte der Konvergenz verändert werden?

(B) Falls Konvergenz eine Adaptierung bestehender Reglungsansätze notwendig macht, sollte diese dann:

(i) auf bestehenden Strukturen aufbauen und sie in angemessener Form erweitern anstatt neue Regulierungsmodelle zu schaffen,

(ii) ein neues Regulierungsmodell für zahlreiche On-line- und interaktive Dienste schaffen, das parallel zu den rechtlichen Regelungen für traditionelle Aktivitäten im Telekommunikations- und Rundfunkbereich stehen soll,

(iii) ein umfassendes Regulierungsmodell schaffen, womit in allen drei Branchen ähnliche Reglungsansätze zur Anwendung kommen

V.3 Zeitplan für zukünftige Aktivitäten

Der folgende Zeitplanschema ist beabsichtigt:

- Eine fünfmonatige öffentliche Konsultierungsperiode (von Dezember 1998 bis inklusive April 1998)
- Ein Bericht über die Ergebnisse dieser öffentlichen Konsultierung soll bis Juni 1998 vorbereitet werden
- Vermutlich werden der Rat und das Europäische Parlament im zweiten Quartal 1998 etwaige Entschließung in dieser Angelegenheit treffen
- Als Reaktion auf diese Entschlößungen könnte die Kommission bis Ende 1998 einen Konvergenz-Aktionsplan erstellen
- Die bereits angekündigte Telekommunikations-Revision wird 1999 durchgeführt

Zwischen diesen Schwerpunkten werden zahlreiche wichtige Aktivitäten im Bereich der Medien stattfinden. Die Oreja "High-Level-Gruppe" für audiovisuelle Politik ist bereits einberufen worden und soll im September 1998 berichten. Im April 1998 ist in dieser Angelegenheit eine große Konferenz in Birmingham anberaumt, die gemeinsam von der Kommission und der Britischen Präsidentschaft veranstaltet wird.

V.4 Schlußfolgerungen

Dieses Grünbuch hat das Phänomen der Konvergenz und die ordnungspolitischen Auswirkungen für die bestehenden rechtlichen Regeln in den Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie analysiert.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen (der Konvergenz) sind weitreichend. Konvergenz bezieht sich nicht nur auf Technologie, sondern auch auf Dienstleistungen und auf neue Wege des Geschäftemachens und der Interaktion innerhalb der Gesellschaft. Die in diesem Grünbuch beschriebenen Veränderungen haben das Potential für eine weitreichende Verbesserung der Lebensqualität der europäischen Bürger. Sie eröffnen die Möglichkeit zu einer besseren Integration der europäischen Regionen ins Zentrum der europäischen Wirtschaft und zur Verstärkung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den globalen und nationalen Märkten.

Es ist zu erwarten, daß das Entstehen neuer und die Weiterentwicklung bestehender Dienste den gesamten Informationsmarkt erweitern und neue Wege zu den Bürgern eröffnen. All dies baut auf

Europas reichem kulturellen Erbe, Innovationspotential und kreativen Vorstellungen auf.

Da die heutigen Kommunikationsplattformen ihrem Wesen nach global sind, was besonders für das Internet gilt, öffnen sie auch Türen für eine weitere Integration der Weltwirtschaft. Die niedrigen Kosten einer Präsenz am World Wide Web machen es für Unternehmen jeder Größe möglich, gleichzeitig eine regionale und globale Reichweite zu erlangen. Nachdem die Veränderungen in Europa überall auf der Welt widergespiegelt werden, wird Globalisierung das Hauptthema bei zukünftigen Entwicklungen sein.

Falls Europa diesen Veränderungen gerecht werden kann, werden wir einen starken Motor zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum, zur steigenden Verbraucherauswahl und zur Förderung kultureller Vielfalt haben. Dazu muß ein Umfeld geschaffen werden, das den Veränderungsprozeß unterstützt anstatt ihn zu bremsen. Falls das nicht oder nicht zeitgerecht erfolgt, läuft Europa Gefahr, daß unsere Unternehmen und Bürger der Informationsrevolution nachhaken müssen - einer Revolution, die von Unternehmen, Benutzern und Regierungen anderswo auf der Welt vorangetrieben wird.

Die angesprochenen Fragen und Probleme sind komplex und bedürfen zahlreicher Diskussionen bevor irgendwelche Initiativen der Europäischen Gemeinschaft vorgeschlagen werden können. Dieses Grünbuch hat den Zweck, eine solche Diskussion einzuleiten und all interessierten Gruppen miteinzubeziehen. Es ist zu hoffen, daß die Diskussion profund und weitreichend wird. Die Ergebnisse der Konsultation werden in einer Mitteilung der Kommission im Juni 1998 bekanntgegeben werden.

Dieses Grünbuch stellt einen Schritt auf dem Weg zur Sicherung der Vorteile von Konvergenz für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Europas dar. Die im Juni 1998 herausgebrachte Mitteilung, die die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation präsentiert, wird es dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat, dem Wirtschaft- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen erlauben, politische Positionen einzunehmen und es außerdem ermöglichen, daß für die zukünftige Politik klare Ziele gesteckt werden.

Mit diesem Grünbuch wird eine neue Phase in den politischen Ansätzen der Europäischen Union für den Bereich der Kommunikation eingeleitet. Damit stellt es ein wesentliches Element im allgemeinen Rahmen für die Entwicklung der Informationsgesellschaft dar. Es

baut auf den Stärken der gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Telekommunikation (eingeleitet durch das wegweisende Telekommunikations-Grünbuch aus 1987⁶⁶) und für die Medien (verwirklicht durch verschiedene Gesetzesinitiativen der Gemeinschaft) auf. Dieses Grünbuch bietet allen Interessierten eine Möglichkeit zur Stellungnahme über die zukünftige Form rechtlicher Regelung in der Kommunikationsära nach 1998 und für alle von Konvergenz betroffenen Branchen.

Dieser erste Schritt dient dazu, den Weg für die Schaffung eines passenden rechtlichen Umfeldes zu ebnen, der eine volle Ausschöpfung der Möglichkeiten der Informationsgesellschaft zuläßt - im Interesse Europas und seiner Bürger an der Wende zum 21. Jahrhundert.

66 KOM(87)290 endg.

ANHANG **Darzeitige Bestimmungen**

In diesem Anhang wird das bestehende rechtliche bzw. ordnungspolitische Umfeld der Europäischen Union für die Bereich der Telekommunikation und der Medien beschrieben. Das Fehlen von Regulierungen im Bereich der Informationstechnologie wird ebenso behandelt.

Im Telekommunikationsbereich steht die vollständige Liberalisierung kurz bevor

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wurde ein klarer rechtlicher Rahmen zur Förderung effektiven Wettbewerbs geschaffen, die Umsetzung in nationales Recht ist bereits in einem fortgeschrittenen Stadium, zumal die festgesetzte Frist - das Jahr 1998 - kurz bevorsteht. Tatsächlich hat der Übergang von einer Monopolsituation zu einer des echten Wettbewerbs eine tiefgreifende Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen des Telekommunikationsbereiches erfordert. Es wurden Bestimmungen vereinbart, die den Zeitplan für die Liberalisierung festsetzen und einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen schaffen, welcher u.a. folgende Aspekte abdeckt:

- Voraussetzungen für den Marktzutritt (z.B. Vereinheitlichung bei der Erteilung von Genehmigungen - Verfahren, Zeitpläne, Bedingungen, die an die Lizenzen geknüpft werden können)
- Berücksichtigung öffentlicher Interessen (z.B. Festsetzung von Rahmenbedingungen, die den Universaldienst gewährleisten, Verbraucherschutzrechte etwa in bezug auf Sprachtelefondienste, Datenschutzregelungen und Persönlichkeitsschutz)
- Zusammenschaltung und Interoperabilität von Diensten und Netzen sowie eine gerechte Ressourcenaufteilung (z.B. Zugang zu Rufnummern, Verfügbarkeit von Funkfrequenzen)

Grundlegende Überlegungen waren erforderlich, um die rechtlichen Bestimmungen auf jenes Mindestmaß zu reduzieren, das sowohl für die Wahrung des öffentlichen Interesses als auch für einen effektiven Markteintritt und dauerhaften Wettbewerb erforderlich ist.

Schwerpunkt des rechtlichen Rahmens im Telekommunikationsbereich sind die Bereitstellung von Netzen und Diensten (einschließlich bestimmter Aspekte zur Wahrung des öffentlichen Interesses), jedoch nicht die

über diese Netze verbreiteten Inhalte. Drei Aspekte der Konzentration auf die Schaffung eines Telekommunikationsbinnenmarktes können hervorgehoben werden:

- der Abbau von Investitions- und Innovationsschranken innerhalb des Binnenmarktes
- die Sicherstellung eines Umfeldes zur Unterstützung europaweiter Netze und Dienste
- die Aufrechterhaltung eines bestimmten Dienstleistungsniveaus für Verbraucher

Die am 15. Februar 1997 vereinbarten WTO/GATS-Regelungen bezüglich grundlegender Telekommunikationsdienste stimmen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der EG in diesem Bereich völlig überein. Dies betrifft nicht nur den festgelegten Zeitplan der Liberalisierung, sondern auch die zugrundeliegenden rechtlichen Prinzipien. Die WTO-Vereinbarung deckt nicht den Bereich des Rundfunks ab und kann nur auf Telekommunikations(transport)dienste angewendet werden. Demzufolge sind Dienste "inhaltlicher Art"⁶⁷ nicht umfaßt, auch wenn sie mittels Telekommunikationsdiensten übertragen werden.

Bestimmungen im audio-visuellen Bereich

Auf Gemeinschaftsebene zielen bestehende audio-visuelle Regelungen auf den freien Verkehr von Diensten im Sinne von Artikel 59 des EG-Vertrages ab. Es handelt sich um einen klassischen Fall der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips: Rechtsvorschriften der Gemeinschaft wurden nur dort verabschiedet, wo es absolut notwendig war, um das oben genannte Vertragsziel zu erreichen. Solange nationale Rechtsvorschriften durch ein legitimes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden können, beschränkt man sich auf eine Koordinationsrolle, die die Beseitigung von auf ungleichen rechtlichen Rahmenbedingungen beruhenden Schranken bezweckt.

⁶⁷ Die GATS-Verpflichtungen, die die EG hinsichtlich Basistelekommunikationsdiensten übernommen hat, schließen wirtschaftliche Aktivitäten aus, die darin bestehen, Inhalte zur Verfügung zu stellen, zu deren Übertragung Telekommunikationsdienste benötigt werden. Eine derartige Regelung des Inhalts unterliegt spezifischen Verpflichtungen, die die EG in anderen hierfür relevanten Bereichen eingegangen ist. Die EG unterliegt bezüglich des audio-visuellen Bereichs keiner Regelung im GATS-Abkommen. Es gibt außerdem einige Ausnahmen vom MFN (Most Favoured Nation) Grundsatz im audio-visuellen Bereich, und zwar zum Schutz von kulturellen Gütern.

Aus historischer Sicht hat der Gerichtshof anerkannt, daß - in Ermangelung einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene - die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsvorschriften auch auf Anbieter von Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten anwenden können, solange diese Vorschriften einem Ziel von allgemeinem Interesse dienen und die Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der Zielerreichung gewahrt ist.⁶⁸ Diese Rechtsprechung führte zur Verabschiedung des wichtigsten rechtlichen Instruments der Gemeinschaft in diesem Bereich, der sogenannten "Fernsehen ohne Grenzen" - Richtlinie (kurz "Fernsehrichtlinie" - FRL). Diese koordiniert die nationalen Bestimmungen in verschiedenen Bereichen, die mit der Bereitstellung von Rundfunkdiensten in Zusammenhang stehen (Zuständigkeitskriterien, Werbung, Sponsoring, Tele-Shopping, Minderjährigenschutz, öffentliche Ordnung, Recht auf Gegendarstellung, Förderung europäischer Programme).

Die FRL basiert auf dem Prinzip der "Heimatland"-Kontrolle, d.h. die Kontrolle erfolgt jeweils durch die Behörden des Ursprungslandes, in dessen Rechtsprechung die Rundfunkanstalt fällt. Dieses System hat sich im gegenwärtigen Rundfunk-Umfeld als wirksam erwiesen.⁶⁹ Kürzlich wurde eine weitere Richtlinie⁷⁰ zur Novellierung des Originaltextes von 1989 verabschiedet, um die rechtlichen Rahmenbedingungen den Veränderungen der audio-visuellen Landschaft anzupassen. Diese neue Richtlinie muß bis Ende des Jahres 1998 umgesetzt werden; die Kommission wird sich für eine genaue und unumgängliche Erfüllung dieser Verpflichtung einsetzen.

Die FRL überläßt gewisse Angelegenheiten den Mitgliedstaaten, wozu auch die Erteilung von Genehmigungen und Lizenzen gehört. Diesbezügliche nationale Unterschiede wurden nicht als Hindernisse für einen funktionierenden Binnenmarkt im Sinne eines freien Verkehrs von Fernsehsendungen angesehen. Die Mitgliedstaaten müssen zwar dafür Sorge tragen, daß Rundfunkanstalten innerhalb ihres rechtlichen Wirkungsbereiches den Mindestanforderungen der Richtlinie entsprechen, sie können jedoch [in Übereinstimmung mit Artikel 189 EG-Vertrag] selbst entscheiden, auf welche Art und Weise

dieser Verpflichtung auf nationaler Ebene nachgekommen wird.

Zwei weitere Maßnahmen wurden ergriffen, die durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für den "Europäischen Audio-visuellen Bereich" teilweise eine Ergänzung der FRL bezwecken. 1993 verabschiedete der Rat eine Richtlinie⁷¹, um die verschiedenen Vorschriften des Urheberrechts und entsprechender Rechte für den Bereich des Satellitenrundfunks (inklusive der anschließenden Weiterübertragung per Kabel) zu koordinieren. Vor kurzer Zeit hat die Kommission schließlich eine Richtlinie zum rechtlichen Schutz von Fernsehdiensten mit Zugangskontrolle vorgeschlagen.⁷²

Abgesehen von den oben genannten Initiativen der Gemeinschaft finden sich audio-visuelle Rechtsvorschriften vor allem auf nationaler Ebene. Bei den Bestimmungen handelt es sich sowohl um Auflagen (beispielsweise Verpflichtungen bezüglich eines ausgewogenen Programmpfandes) als auch um Verbote (Beschränkungen, um gewisse Programminhalte zu unterbinden - etwa Anstiftung zum Rassenhaß). In der Praxis werden jene Verpflichtungen, die Auflagen entsprechen, oft von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den einzelnen Mitgliedstaaten erfüllt, dies jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Teilweise basiert die bestehende Gesetzgebung ihrer Intention nach auf der weiten Verbreitung von Fernsehdiensten (somit auf ihrer "Durchdringung"). Es ist jedoch offenkundig, daß rechtliche Maßnahmen immer einer gewissen Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen und sich folglich im "digitalen Zeitalter" weiterentwickeln sollen und - in der Tat - auch tun. Konkret hat das zur Folge, daß je nach der Art der Fernsehdienste eine geringere Regulierung passender erscheinen könnte (Pay-per-view über Kabel oder Satellit ist zum Beispiel in der Regel weniger reglementiert als terrestrisches, frei zugängliches Fernsehen, das wahrscheinlich die größte "Durchdringung" hat.)

Verlagswesen und Informationstechnologie -

Das Verlagswesen befindet sich in einem Umfeld mit einer im Vergleich zu den Branchen Telekommunikation und audio-visuelle Medien/Rundfunk geringen Anzahl branchenspezifischer Vorschriften. Bezüglich des Marktzuganges gibt es wenige rechtliche Schranken (in Form von formalen

⁶⁸ Rechtssache C 52/79, 18. 3. 1980, *Procureur du Roi gegen Marc J.V.C. Debaeve*.

⁶⁹ Siehe zweiter Bericht über die Anwendung von Richtlinie 89/552/EG, KOM (97) 523 endg., 24. 10. 1997.

⁷⁰ Richtlinie 97/36/EG zur Änderung der Richtlinie 89/552/EG, der *Fernsehen ohne Grenzen-Richtlinie* (kurz *Fernsehrichtlinie* - FRL).

⁷¹ Richtlinie 93/83/EG, OJ L248, 6. 10. 1993.

⁷² KOM (97) 356 endg., 9. 7. 1997.

Genehmigungserfordernissen), obwohl es auch in dieser Branche strenge Regeln gibt.

Gleichzeitig sind jedoch einige Kontrollvorschriften für den Rundfunk (etwa jene über Meinungsvielfalt, ausländische Eigentümer, Recht auf Gegendarstellung) auch für das Verlagswesen (insbesondere das Zeitungswesen) anwendbar, womit die Gemeinsamkeiten bei den Zielen des öffentlichen Interesses reflektiert werden. Jedoch werden im Verlagswesen mit der Durchführung dieser Prinzipien und Ziele häufig Selbstregulierungsgremien - etwa Presse- oder Industrieräte sowie Verhaltenscodices - betraut, während im Rundfunkdienst Behörden mit stärkerer gesetzlicher Durchsetzungskraft eingesetzt werden.

Desweiteren werden auch einige allgemeine Vorschriften betreffend öffentliche Moral, Werbung, Verleumdung, Persönlichkeitsrechte und Schutz der Privatsphäre, Schutz von Urheberrechten und Zugang zu öffentlichen Unterlagen im Verlagswesen angewendet.

In der Informationstechnologie- und Softwarebranche sind bereichsspezifische Vorschriften noch seltener. Jedoch kommen auch hier horizontale Bestimmungen - etwa in bezug auf Exportkontrolle, elektromagnetische Interferenz oder Konsumentenschutz - zur Anwendung. Dies gilt auch für das Wettbewerbsrecht im allgemeinen.

Das Internet wird eher der Informationstechnologie und Softwareindustrie als dem Telekommunikationsbereich (dessen Infrastruktur es benutzt) zugerechnet. Während das Netz, durch welches die Informationsströme des Internets fließen, detaillierten Vorschriften unterworfen ist, wird das Management, die Organisation und Verteilung von Ressourcen weitgehend von der Industrie und den Benutzern gesteuert. Was die Behandlung von schädlichen oder illegalen Inhalten im Internet (und allgemein in den Medien) betrifft, hat die Europäische Gemeinschaft einen selbstregulierenden Ansatz unterstützt.⁷³

Während sich dies besonders in Schlüsselbereichen wie der Namens- und Adressenzuteilung ändern könnte, hat es in Europa bisher kaum einen bereichsspezifischen Regelungsrahmen für das Internet gegeben.⁷⁴

⁷³ Siehe FN 28, Grünbuch über Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audio-visuellen und den Informationsdiensten, KOM (96) 483 endg., 16. 10. 1997, und Mitteilung über illegale und schädliche Inhalte im Internet, KOM (96) 487 endg., 16. 10. 1997.

⁷⁴ Dies steht im Gegensatz zur Vorgehensweise in Singapur, Vietnam oder China. Dort wurden

Beschränkungen auferlegt, die zum Ziel haben, den Zugang zu nationalen Benutzern durch Internetdienstversorgern außerhalb des Landes zu beschränken.

27.03.98**Beschluß
des Bundesrates**

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur
Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und
Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen -
Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft
KOM(97) 623 endg.; Ratsdok. 13289/97

Der Bundesrat hat in seiner 723. Sitzung am 27. März 1998 gemäß §§ 3 und 5
EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt den Anstoß der Europäischen Kommission zur Diskussion des Konvergenzphänomens auf europäischer Ebene. Neue Technologien und neue Arten von Diensten im audiovisuellen Bereich erfordern eine Überprüfung und Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens auf nationaler und europäischer Ebene. Dadurch kann die Entwicklung der Informationsgesellschaft in Europa unterstützt und berechtigten öffentlichen Interessen Geltung verschafft werden.
2. Der Bundesrat stellt fest, daß die Bundesrepublik Deutschland die Entwicklung zur Informationsgesellschaft aktiv und intensiv unterstützt. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren Ordnungsrahmen bereits zeitgerecht weiterentwickelt. Außerdem unterstützen Bund und Länder die Entwicklung durch umfangreiche Medienprogramme und Förderkonzeptionen.
3. Der Bundesrat stellt fest, daß von Bund und Ländern eine Strategie geprüft wird, wie - auch unter Berücksichtigung des Verbraucherschutzes - in einem zeitlichen Horizont von zehn Jahren die grundsätzliche Umstellung von analoger auf digitale Verbreitung erreicht werden kann. Ergänzend sollte geprüft werden, welche Maßnahmen erforderlich sind, um dieses Ziel auch auf europäischer Ebene zu erreichen.

4. Der Bundesrat stellt fest, daß dem Grünbuch durchgängig ein Verständnis von Konvergenz zugrunde liegt, das einseitig technisch und ökonomisch ausgerichtet ist. Dieses Grundverständnis führt zu Schlußfolgerungen, die dem Phänomen der Konvergenz in seiner Gesamtheit nicht gerecht werden. Der dem Grünbuch zugrunde liegende Konvergenz-Begriff bedarf daher der Konkretisierung und der Erweiterung. Nach Auffassung des Bundesrates müssen bei der Diskussion des Konvergenz-Phänomens neben technischen und ökonomischen auch gesellschaftliche, kulturelle und politische Aspekte, die für die Entwicklung der Informationsgesellschaft von hoher Bedeutung sind, in die Überlegungen einbezogen werden.
5. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Entwicklung in Richtung Informationsgesellschaft neben Konvergenzphänomenen auch die Tendenz einer zunehmenden Diversifikation erkennen läßt. Diese Diversifikation mit einer ständigen Vervielfachung der Möglichkeiten und Anwendungen in Technik und Wirtschaft, in Gesellschaft und Kultur sollte von der Kommission ebenfalls in den Blick genommen und zum Thema Konvergenz in Beziehung gestellt werden. Nur so kann der Vielfalt der sich entwickelnden Informationsgesellschaft in ausgewogener Weise Rechnung getragen werden.
6. Der Bundesrat stellt fest, daß technische Konvergenz nicht zwingend zum Zusammenwachsen von unterschiedlichen Arten von Angeboten und Diensten führt. Insbesondere folgt aus der technischen Konvergenz nicht die Notwendigkeit einer rechtlichen Gleichbehandlung von Rundfunk, Neuen Diensten und Telekommunikationsangeboten. Die rechtliche Einordnung von Diensten sollte sich nicht nach den technischen Plattformen richten, auf denen die Dienste transportiert werden, sondern an Art und Bedeutung der Angebote und Dienste (funktionaler Begriff) anknüpfen.
7. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß ein rechtlicher Ordnungsrahmen nicht in erster Linie als Zutrittsschranke angesehen werden sollte, der die Entwicklung zur Informationsgesellschaft behindert. Einem positiven Rechtsverständnis entsprechend ist ein ausgewogener Ordnungsrahmen die Voraussetzung, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Dadurch wird eine kontinuierliche und mit den öffentlichen Interessen zu vereinbarende Entwicklung der Informationsgesellschaft erst ermöglicht.
8. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß mit dem Rundfunkstaatsvertrag (RdFStV), dem Mediendienstestaatsvertrag (MDStV), dem Informations- und Kommunikationsdienste Gesetz (IuKDG) und dem Telekommunikationsgesetz (TKG) in der Bundesrepublik Deutschland ein schlüssiger und für künftige Entwicklungen offener Ordnungsrahmen geschaffen wurde. Der Bundesrat hebt hervor, daß es sich dabei um ein abgestuftes Regelungssystem handelt, das je nach Bedeutung eines Dienstes für die Meinungsbildung unterschiedliche

Anforderungen stellt. Diese notwendigen rechtlichen Anforderungen reichen von dem Erfordernis der Lizenzierung eines Rundfunkprogramms bis hin zum zulassungs- und anmeldefreien Betrieb eines Medien- oder Teledienstes.

9. Der Bundesrat hält ein solches Regelungssystem auf der Ebene der Mitgliedstaaten für geeignet, einerseits das wirtschaftliche Wachstum der neuen Dienste durch sichere rechtliche Rahmenbedingungen zu fördern und gleichzeitig andererseits den berechtigten öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Er sieht die Aufgabe der Europäischen Union darin, den Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Entwicklung und Umsetzung solcher Rahmenbedingungen zu fördern. Damit wird auch dem Grundsatz der Subsidiarität im EG-Vertrag angemessen Rechnung getragen.
10. Der Bundesrat begrüßt die Diskussion über Mindeststandards in den Bereichen Jugendschutz, Datenschutz, Verbraucherschutz sowie - für einzelne Dienste - über die Verantwortlichkeit in den Bereichen Gegendarstellung und Impressumspflichten. Unter Wahrung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten und des Subsidiaritätsprinzips sollten ausschließlich grundlegende und unverzichtbare Prinzipien gemeinsam festgelegt werden, um so eine die wirtschaftliche Entwicklung hemmende Überregulierung in Europa zu vermeiden.
11. Der Bundesrat widerspricht der Auffassung der Kommission, daß Finanzierung, Auftrag und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu beurteilt werden sollten. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen einer sorgfältig ausgewogenen dualen Rundfunkordnung inhaltlich begründet und verfassungsrechtlich verankert. Dies umfaßt auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie im Rahmen eines konvergierenden Umfelds. Mit dem Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind die Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten zur Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch im europäischen Recht zweifelsfrei verankert. Der Bundesrat lehnt eine Änderung dieser Rahmenbedingungen ab.
12. Der Bundesrat stellt fest, daß die Bundesrepublik Deutschland bereits einen nationalen Ordnungsrahmen für die neuen Dienste geschaffen hat, der in wesentlichen Punkten der Option 2 des Grünbuchs entspricht. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß ein separates Regelungsmodell für die neuen Dienste auf nationaler Ebene die beste Lösung ist, um den im Grünbuch dargestellten Entwicklungen gerecht zu werden. Der Bundesrat spricht sich gegen die Schaffung eines neuen europäischen Regulierungsmodells aus, wie es in dem Grünbuch mit Option 3 zur Diskussion gestellt wird. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß es keiner neuen Regulierungsbehörde bedarf.

13. Der Bundesrat begrüßt die Überlegungen der Kommission, die internationalen Aktivitäten stärker zu koordinieren. Er hat in diesem Zusammenhang auch von der Mitteilung der Kommission "Globalisierung und Informationsgesellschaft - Die Notwendigkeit einer stärkeren internationalen Koordinierung" Kenntnis genommen. Bei der Diskussion über eine multilaterale Charta sollte einer Verständigung auf Mindeststandards insbesondere in den Bereichen Jugendschutz, Datenschutz, Verbraucherschutz, Schutz der Menschenwürde sowie der Verantwortlichkeit von Diensteanbietern ausreichend Rechnung getragen werden. Neben den wirtschaftlichen Fragestellungen des Elektronischen Geschäftsverkehrs sollten die kulturellen und gesellschaftspolitischen Fragestellungen stärker einbezogen werden, da nur so eine mit den öffentlichen Interessen zu vereinbarende Entwicklung der Informationsgesellschaft erwartet werden kann.
14. Von dem Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie sowie der Mitteilung der Kommission zur Globalisierung und Informationsgesellschaft werden Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen, die diese unter anderem mit dem Rundfunkstaatsvertrag und mit dem Mediendienstestaatsvertrag wahrgenommen haben. Soweit im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, ist diese Stellungnahme des Bundesrates gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12.03.1993 (BGBl. I S. 313) maßgeblich zu berücksichtigen.
15. Gemäß § 6 Abs. 1 EUZBLG zieht die Bundesregierung außerdem Vertreter der Länder zu den Verhandlungen der Kommission und des Rates hinzu.