

Antrag

der Abgeordneten Jörg Tauss, Monika Griefahn, Eckhardt Barthel (Berlin), Hermann Bachmaier, Dr. Hans-Peter Bartels, Klaus Barthel (Starnberg), Hans-Werner Bertl, Kerstin Griese, Klaus Hagemann, Hubertus Heil, Ulrich Kelber, Angelika Krüger-Leißner, Horst Kubatschka, Ernst Kuchler, Dr. Uwe Küster, Klaus Lennartz, Lothar Mark, Michael Roth (Heringen), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Gisela Schröter, Ludwig Stiegler, Gert Weisskirchen (Wiesloch), Heino Wiese (Hannover), Hanna Wolf (München), Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Grietje Bettin, Antje Vollmer, Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Reform der Medien- und Kommunikationsordnung für die Wissens- und Informationsgesellschaft verwirklichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Umbrüche in der Medienlandschaft

Die Medienlandschaft befindet sich in einem Prozess tief greifender Veränderungen. Das mediale Angebot hat sich in den vergangenen Jahren vervielfacht. Schon heute gibt es neben den überwiegend gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten über dreißig werbefinanzierte Programme in Deutschland. Satellitenhaushalte können fast sechzig Programme empfangen. Für die Zukunft wird mit einer weiteren Vervielfachung und Ausdifferenzierung des Rundfunkangebots gerechnet. Der Prozess der Digitalisierung lässt Informations-, Kommunikations- und Medienwirtschaft konvergieren. Medien werden zunehmend interaktiv. Und die durch technischen Fortschritt und politische wie ökonomische Liberalisierung vorangetriebene Globalisierung löst sie bei alledem mehr und mehr aus dem nationalen Rahmen. Das grenzüberschreitende Angebot und der entsprechende Konsum von Medieninhalten ist für viele schon heute alltägliche Realität.

Diese Entwicklung hat bereits eine Vielzahl von Stellungnahmen und Reaktionen hervorgerufen: Der Deutsche Bundestag hat in der vergangenen Legislaturperiode eine Enquete-Kommission zur „Zukunft der Medien in der Informationsgesellschaft“ eingesetzt, die Vorschläge für die politische Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Informationsgesellschaft unterbreitet hat. Maßgeblich mitbestimmt werden der Diskussionsprozess und die politische Entwicklung von den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften sowie internationalen Organisationen wie der OECD, den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen. Hinzu kommen zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen und Gutachten sowie Stellungnahmen aus dem Umfeld von Verbänden und Unternehmen.

Außer auf die große gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Medien weisen viele dieser Publikationen auch auf die große wirtschaftliche Bedeutung der Medienwirtschaft und der Informations- und Kommunikationsbranche hin. Dass ein geeigneter Regulierungsrahmen für die wirtschaftliche Entwicklung dieser schon heute so wichtigen und in Zukunft voraussichtlich noch bedeutungsvolleren Wirtschaftszweige von großer Bedeutung ist und sein wird, ist nahezu unbestritten. Fast ebenso unumstritten ist, dass die deutsche Medienregulierung den Anforderungen der Informationsgesellschaft nicht mehr genügen kann. Vorschläge für eine Umgestaltung des rechtlichen Rahmens reichen von Plädoyers für eine weit gehende Deregulierung und Liberalisierung über Forderungen einer Verstärkung der Selbstregulierung bis hin zu Vorschlägen, die in erster Linie die Organisations- und Aufsichtsstrukturen des bestehenden Ordnungsrahmens anpassen wollen.

Die Bundesregierung hat die große Bedeutung der Medienordnung und die Defizite des geltenden Rechts frühzeitig erkannt und wichtige Schritte zu ihrer Erneuerung eingeleitet. Die Reform der Medienordnung wird in ihrem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ als eine zentrale Herausforderung beschrieben, die es gemeinsam mit den Ländern zu bewältigen gilt. Das von Bundeskanzler Gerhard Schröder vorgelegte 10-Punkte-Programm „Internet für alle“ dient ebenfalls unter anderem der weiteren Modernisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Hinzu kommen zahlreiche konkrete Maßnahmen wie die Initiative Digitaler Rundfunk, die Unterstützung von Kompetenzzentren für den elektronischen Geschäftsverkehr, die Initiative „Deutschland erneuern“ und die Begleitung der Wirtschaftsinitiative D-21.

Der Deutsche Bundestag als unmittelbar vom Volk gewähltes und deswegen in besonderer Verantwortung stehendes Verfassungsorgan ist dazu aufgerufen, diesen Diskussionsprozess zu begleiten und im Rahmen seiner Zuständigkeiten auf notwendige Reformen der Medienordnung hinzuwirken. Das setzt eine Auseinandersetzung mit den technischen und ökonomischen Entwicklungen und den sich aus ihnen ergebenden politischen Herausforderungen voraus:

2. Technische und ökonomische Entwicklungen

Die Entwicklung der Medientechnik ist nach wie vor von dem nicht abgeschlossenen Prozess der Digitalisierung gekennzeichnet (2.1). Diese bildet – zusammen mit hohen Steigerungsraten bei den Rechner- und Übertragungskapazitäten – die Basis für die technische Konvergenz der Medien (2.2). Diese trägt, neben anderen Faktoren, zur Globalisierung der Medien bei (2.3). Zumindest zum Teil mit diesen Entwicklungen einher geht die nach wie vor zunehmende Kommerzialisierung der Medien (2.4).

2.1 Digitalisierung

Mit dem Begriff der Digitalisierung wird die Umstellung von der analogen auf die digitale Informationsübertragung beschrieben. Bei der Digitalisierung werden Schriftzeichen, Bilder und Töne in aus Nullen und Einsen bestehende Ziffernfolgen (Bitströme) umgewandelt und so übertragen. Aufgrund dieser Zerlegung jeder Information in eine gemeinsame „Ursprache“ von Bits und Bytes können Informationen unterschiedlichster Art gleichermaßen transportiert werden. Dadurch werden die Informationswege austauschbar. Die notwendige Bandbreite vorausgesetzt, können Filme ebenso über Telekommunikationsleitungen übertragen werden wie über herkömmliche Rundfunkübertragungswege. Mediendienste, die bislang vor allem über das Internet und damit im Wesentlichen mittels Telekommunikationstechnik übertragen werden, können auch über das Fernsehen empfangen werden.

Digitale Informationen können zudem komprimiert werden: Über die gleiche Leitung können mehr Bilder und Töne transportiert werden als bislang. Anstelle eines einzigen analogen Fernsehprogramms können zwischen vier und zehn digitale Programme empfangen werden. Mit digitalem Rundfunk können auch Multimediadienste übertragen werden, für die die herkömmliche Infrastruktur der Rundfunkübertragung nicht geeignet ist. So kann das Serviceangebot ergänzt werden, indem Rundfunkprogramme in Bouquets zusammengestellt und durch programmbegleitende und programmergänzende Zusatzdienste erweitert werden können. Elektronische Programmführer und interaktive Mitgestaltung der Programme durch die Zuschauer und Zuhörer werden möglich. E-Commerce und andere Anwendungen können auch über Rundfunkgeräte abgewickelt werden.

Mit der Digitalisierung einher gehen dramatische Steigerungen der Übertragungsraten bei Telekommunikationsnetzen. Bereits im herkömmlichen System kann mit der ADSL-Technik (Asymmetric Digital Subscriber Line) im Telekommunikationsnetz und dem Ausbau des Fernseekabelnetzes ein breitbandiges Internet geschaffen werden, das ohne weiteres zur Übertragung von Videosequenzen tauglich ist. In Zukunft werden noch größere Übertragungsraten Standard sein: Aussagen von Sachverständigen zufolge ist in vielen Anwendungen bereits der Megabitbereich (eine Million Informationseinheiten pro Sekunde) und auch schon der Gigabitbereich (eine Milliarde Informationseinheiten pro Sekunde) erreicht. Die nächsten Steigerungen jeweils ebenfalls um den Faktor 1000 werden in den Terrabitbereich und sogar in den Betabitbereich führen. Über optische Übertragungssysteme (Glasfaser) werden schon heute Gigabits pro Sekunde übertragen, den Terrabitbereich wird man im Jahr 2002 erreicht haben, heißt es. Konkret bedeutet dies, dass etwa die Informationen eines 20-bändigen Lexikons binnen 5 Sekunden über 1000 Kilometer übertragen werden können. Begleitet werden diese Steigerungsraten bei der „drahtgebundenen“ Datenübertragung von ebenfalls erheblichen Fortschritten bei der drahtlosen Übertragung. Dort wird der GSM-Standard mit maximal 14,4 Kilobit pro Sekunde vom GPRS-Standard mit 100 Kilobit/Sekunde und dem UMTS-Standard mit bis zu zwei Megabit/Sekunde abgelöst.

2.2 Konvergenz

Es ist schon heute absehbar, dass diese Entwicklungen zur Konvergenz jedenfalls auf der Ebene der technischen Infrastrukturen führen werden: Alle Dienstypen werden über alle Übertragungswege verbreitet werden können. Zu den Übertragungswegen werden neben Funkfrequenzen, Satellitenkapazitäten sowie Schmal- und Breitbandkabel künftig möglicherweise auch Stromkabel zählen. Das Internet wird dabei eine zentrale Stellung einnehmen: Aufgrund der Steigerung der Übertragungsraten zunehmend auch Angebote wie Rundfunk oder Telefonie über das Internet-Protokoll TCP/IP übertragen werden können. Hinzu kommt, dass die Nutzung des Internet stetig zunimmt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes stieg der Anteil der privaten Haushalte, die über einen Personalcomputer verfügen, allein von 1998 bis 2000 von knapp 39 auf 47 Prozent und werden diese Geräte immer mehr auch für die Internetnutzung verwendet.

Ungewiss ist allerdings, ob und inwieweit die technischen Möglichkeiten auch zu Veränderungen im Nutzerverhalten führen. Zwar sind viele Internet-Nutzer bereits heute täglich online und dies auch zu für das Fernsehen attraktiven Sendezeiten. Derzeit können die Auswirkungen des Internet auf den Fernsehkonsum gleichwohl aber noch nicht als gravierend angesehen werden. Die weitere Entwicklung ist: Sofern noch bestehende technische Restriktionen entfallen, mag die Abruftechnik aufgrund ihrer besseren Eignung zur Befriedigung individueller kommunikativer Bedürfnisse mittel- und langfristig neben die klassi-

sche Verteiltechnik treten und diese möglicherweise sogar Schritt für Schritt ersetzen. Es kann aber mit ebenso großer Berechtigung angenommen werden, dass auch in Zukunft noch eine Nachfrage nach traditionellem Rundfunk mit unveränderbaren und vorgegebenen Programmabläufen besteht. Denn der Verbraucher schätzt nicht nur Interaktivität, sondern zum Zwecke der Entspannung auch Passivität. In dieser Hinsicht haben herkömmliches Fernsehen und Radio so große Vorteile, dass sie kaum ohne weiteres substituiert werden können.

An der Nachfrage der Nutzer wird sich auch die Konzeption von Endgeräten orientieren. Zwar zeichnet sich auch bei ihnen ein Trend zur Multifunktionsfähigkeit ab. So wird die Möglichkeit bestehen, über einen internetfähigen und mit einem Rückkanal versehenen Decoder für Digitalfernsehen, aber auch über hochgerüstete Telefonnetze Bankgeschäfte und homeshopping über den Fernsehbildschirm zu betreiben. Hinzu kommen leistungsfähige WAP- und UMTS-Empfangsgeräte. Ob dieser Prozess letztlich zur Verschmelzung der bestehenden Gerätevielfalt zu einem einzigen Endgerät führen wird, ist allerdings ungewiss. Denn über die Art und Beschaffenheit eines Endgerätes entscheiden auch der jeweilige Verwendungszusammenhang und entsprechende Nutzungsgewohnheiten.

All das hat auch Einflüsse auf die inhaltliche Ebene. Es wird auch bei klassischen Verteildiensten wie Rundfunk zunehmend ein Rückkanal installiert und genutzt werden. Es wird zu einem Zusammenwachsen der Angebotsformen in der Weise kommen, dass unterschiedliche Angebote über ein- und dasselbe Portal in unterschiedlichen Paketen wahrgenommen werden können. Es entstehen für den Nutzer künftig individuellere Zugangs- und Auswahlmöglichkeiten, die es den Anbietern ermöglichen, immer speziellere Angebote zu entwickeln und zu refinanzieren. Steigende Rechen- und Speicherkapazitäten machen die Zuschauer unabhängig von den Programmplänen der Rundfunkveranstalter.

Diese Entwicklungen werden zu einem stärker individualisierten Nutzerverhalten führen. Ob die technischen Möglichkeiten in eine Konvergenz in der Form münden werden, dass alle Inhalte über alle Übertragungswege transportiert werden, ist aber dennoch fraglich. Dagegen sprechen die oben skizzierten Tendenzen im Nutzerverhalten ebenso wie der Umstand, dass unterschiedliche Übertragungswege auf absehbare Zeit auch noch unterschiedliche Kosten verursachen werden.

Auch die durch die technischen Umwälzungen bedingte Neustrukturierung der Kommunikationsmärkte wird mit dem Schlagwort der „ökonomischen Konvergenz“ nur unvollständig beschrieben. Sicher werden auch Infrastrukturanbieter in der Wertschöpfungskette künftig eine bedeutende Rolle spielen und sich nicht auf die reine Durchleitung von Programmen beschränken. Es kommt sowohl auf nationalen wie auf internationalen Märkten zu strategischen Allianzen und Verflechtungen, etwa zu Zusammenschlüssen von Inhalteanbietern mit Infrastrukturanbietern. Ziel ist es, in globalen Unternehmensverbänden möglichst alles zu produzieren und anzubieten. Es ist jedoch nicht nur eine Konvergenz, sondern ebenso auch der gegenläufige Trend einer Ausweitung und Ausdifferenzierung der Märkte zu verzeichnen. Neue Akteure drängen mit bisher unbekanntem Angeboten auf den Markt. So hat sich mit den für die Navigation im Internet notwendigen Computerprogrammen (Browsern) und Websites (Kataloge und Suchmaschinen) bereits eine neue Wertschöpfungsstufe etabliert, die bei einer Digitalisierung des Fernsehens noch größere Bedeutung erlangen könnte.

2.3 Globalisierung

Die technische Entwicklung und die ökonomische Liberalisierung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte haben eine immer noch zunehmende Globalisie-

rung der Medien möglich gemacht. Am deutlichsten wird das am Beispiel des weltumspannenden Internet, in dem Information schon heute quasi über alle Grenzen hinweg verbreitet werden kann. Hält man sich vor Augen, dass das Internet immer größere Übertragungskapazitäten erlauben und zumindest die Videofähigkeit des Internet soweit erhöht werden wird, dass die massenhafte Nutzung zum Herunterladen von Filmen schon auf mittlere Sicht naheliegt, zeigt sich, dass der Prozess der Konvergenz zu einer Globalisierung auch von Angeboten führen wird, die heute noch anderen Medien zugerechnet werden. Inhalte gleich welcher Art können überall produziert werden, und sie sind jederzeit und überall zugänglich.

Das führt zu einem Zusammenwachsen ehemals getrennter nationaler Medien- und Kommunikationsmärkte mit erheblichen Folgen: Unternehmen sehen sich nicht nur der heimischen Konkurrenz, sondern einem globalen Wettbewerb ausgesetzt. Durch nationale oder supranationale Regulierung geschaffene unterschiedliche Bedingungen, unter denen die Unternehmen agieren, werden zu einem wichtigen Faktor in diesem Wettbewerb. Zugleich werden ihre Möglichkeiten vergrößert, sich diesen Bedingungen durch eine räumliche Verlagerung ihres Standortes zu entziehen. Durch diese so genannten Exit-Optionen wird der auf den Unternehmen lastende Konkurrenzdruck mittelbar auch auf die politische Ebene getragen: Der globale Unternehmenswettbewerb wird zu einem Wettbewerb der Standorte und Systeme.

All das reduziert die Möglichkeiten herkömmlicher staatlicher Regulierung. Ursache sind nicht nur die technischen Eigenschaften des Internet, die eine weltweite Informationsverbreitung erlauben, denen aber keine entsprechend globale Regulierungsinstanz gegenüber steht. Ursache ist auch, dass der Staat aufgrund des Systemwettbewerbs selbst auf solchen Gebieten nur noch begrenzte Spielräume hat, auf denen er an sich noch Zugriff auf die Anknüpfungspunkte der Regulierung hat. Ergreift er Maßnahmen, die für die Regulierten erhebliche Nachteile im globalen Wettbewerb bedeuten, besteht die Gefahr, dass ihr wirtschaftlicher Erfolg darunter leidet und ihre Position im globalen Wettbewerb geschwächt wird oder sie versuchen werden, den nachteiligen Bedingungen durch Abwanderung zu entgehen. Verfehlt die Regulierung die Balance zwischen den Interessen, kann sie so letztlich ins Leere gehen.

2.4 Kommerzialisierung

Zu einer tief greifenden Veränderung der deutschen Medienlandschaft führt schließlich auch die immer noch voranschreitende Kommerzialisierung insbesondere des Fernsehsektors. Die Ausweitung von werbefinanzierten und Pay-TV-Kanälen bedingt, dass massenattraktive Angebote immer mehr vorherrschen. Die Konkurrenz um Senderechte, insbesondere an Unterhaltungsfilmen und Sportereignissen, hat stark zugenommen. Die Preise sind sprunghaft gestiegen, wie zuletzt die Verhandlungen um die Rechte an den Fußballweltmeisterschaften 2002 und 2006 gezeigt haben.

Nach einer von den Landesmedienanstalten in Auftrag gegebenen Studie entwickelt sich das Fernsehen in den deutschen Vollprogrammen immer mehr von einem Informations- zu einem Unterhaltungsmedium. Zwar ging der relative Anteil von Spielfilmen und Serien an der Gesamtsendezeit der deutschen Fernsehvollprogramme zurück. Dies ist aber nicht zugunsten klassischer Informationssendungen, sondern vor allem zugunsten non-fiktionaler Unterhaltungssendungen wie Show- und Quizsendungen und den so genannten Reality-Shows geschehen. Selbst die ursprünglich auf journalistische Informationsleistungen ausgerichtete Fernsehpublizistik wird zunehmend in den Dienst von Unterhaltungssendungen gestellt, die sich zum Beispiel mit „Sex and Crime“, Lifestyle, Prominenz und Ähnlichem befassen. Nach den Feststellungen der von den Landesmedienanstalten in Auftrag gegebenen Studie sind in der attraktivsten

Sendezeit am Abend, der so genannten Prime-Time, die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme nicht weniger unterhaltungsorientiert als die meisten privaten Programme.

3. Politische Herausforderungen

Diesen Entwicklungen steht in Deutschland eine historisch gewachsene Ordnung der elektronischen Medien gegenüber, die durch eine sektorale Regulierung und entsprechend zersplitterte Aufsichtsstrukturen geprägt ist. Sie muss weiter an die neuen Herausforderungen angepasst werden (3.1). Dazu ist auch eine verstärkte Integration neuer Regulierungstypen erforderlich (3.2). Weiter nachgedacht werden muss zudem über die Position und vor allem über die Funktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Informationsgesellschaft (3.3) und ihre Finanzierung (3.4). Notwendig ist ein verstärkter Nutzerschutz, der auch durch Maßnahmen zur Vergrößerung der Medienkompetenz auf Seiten der Nutzer und die Förderung von Medienethik auf Seiten der Anbieter und der Aufsichts- und Selbstkontrollenrichtungen erreicht werden kann (3.5). Schließlich muss auch die Chance genutzt werden, den politischen Prozess mit Hilfe der neuen Medien transparenter und die Erbringung staatlicher Dienstleistungen effektiver zu machen (3.6).

3.1 Sektorale Regulierung

Der Ordnungsrahmen für elektronische Information, Kommunikation und Medien ist in Deutschland unterschiedlich, je nachdem, ob Informations- und Kommunikationsdienste oder Rundfunk betroffen sind. Während für Informations- und Kommunikationsdienste das Teledienstegesetz (TDG) oder der Mediendienstestaatsvertrag (MDStV) der Länder einschlägig ist, gelten für den Rundfunk der Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) und die entsprechenden Gesetze der Bundesländer.

Die für die unterschiedlichen Bereiche geltenden Vorschriften sind zumindest teilweise materiell höchst unterschiedlich. Intensiv ist die Veranstaltung von Rundfunk reguliert. Sie ist zulassungspflichtig und Rundfunkveranstalter unterliegen einer spezifischen Konzentrationskontrolle; es bestehen besondere Jugendschutzbestimmungen, die die Ausstrahlung bestimmter Sendungen ganz verbieten oder sie nur verschlüsselt bzw. nur zu bestimmten Zeiten zulassen. Außerdem sind die Zeiten begrenzt, in denen Werbesendungen ausgestrahlt werden dürfen.

Tele- und Mediendienste sind demgegenüber zulassungsfrei und unterliegen jeweils im Detail unterschiedlichen, im Vergleich zum Rundfunk aber weniger strengen Jugendschutzbestimmungen. Werbung muss zwar als solche gekennzeichnet werden, ist im Übrigen aber unbegrenzt möglich. Von den Definitionen für Tele- bzw. Mediendienste abgesehen sind die zentralen Vorschriften in TDG und MDStV weitgehend wort- oder inhaltsgleich gestaltet. Da allerdings das TDG durch das Elektronische-Geschäftsverkehr-Gesetz im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft vom 8. Juni 2000 (2000/31/EG, so genannte E-Commerce-Richtlinie) bereits zum 1. Januar 2002 geändert worden ist, steht die Anpassung der entsprechenden Passagen im MDStV formal noch aus. Dabei hat sich die Rechtslage gerade hinsichtlich der wegweisenden abgestuften Provider-Verantwortlichkeit nicht geändert. Weiterhin wird in den §§ 8 bis 11 TDG sowie analog in § 5 MDStV zwischen Diensteanbietern, die fremde Inhalte (sog. Host-Provider), und Diensteanbietern, die eigene Inhalte in das Netz stellen (sog. Content-Provider), sowie Diensteanbietern, die lediglich den Zugang zur Nutzung von fremden Inhalten vermitteln (sog. Access-Provider), haftungsrechtlich unterschieden.

Der Unterschiedlichkeit der Regulierung der verschiedenen Dienste entspricht in der gegenwärtigen Medienordnung die Heterogenität der Aufsichtsinstanzen. So ist für die Zugangs- und Konzentrationskontrolle bei Telekommunikationsdiensten die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post zuständig, während sie bei den Tele- und Mediendiensten vom Bundeskartellamt und beim Rundfunk von den Landesmedienanstalten und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ausgeübt wird. Für die Werberegulierung und den Jugendschutz sind bei den Mediendiensten die Stellen gemäß § 18 Abs. 1 Mediendienstestaatsvertrag, beim Rundfunk aber die Landesmedienanstalten zuständig, während bei Telediensten die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften zuständig ist. Unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen darüber hinaus beim Datenschutz.

Wie groß die „vorherrschende Aufsplitterung der Regulierungs- und Aufsichtsstrukturen“ ist, listet die Bundesregierung in ihrem Aktionsprogramm auf: „Es existieren für den Bereich des Rundfunks u. a. folgende Zuständigkeiten: Europäische Union, Bundeskartellamt, die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 15 Landesmedienanstalten, die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (KEF).“

Lässt man den Bereich der Telekommunikation beiseite, besteht nach alledem bei der Regulierung elektronischer Medien eine dreigliedrige Regelungsstruktur: Eine einzelne Dienstleistung kann als Teledienst, als Mediendienst und als Rundfunk eingeordnet werden. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, ergibt sich dabei folgendes Bild:

Teledienst	Mediendienst	Rundfunk
IuK-Dienst, übermittelt durch Telekommunikation, für die individuelle Nutzung bestimmt	IuK-Dienst, übermittelt durch elektromagnetische Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters, an die Allgemeinheit gerichtet	Darbietungen, redaktionell bearbeitet und zur öffentlichen Meinungsbildung geeignet, übermittelt durch elektromagnetische Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters, an die Allgemeinheit gerichtet
Zuständige Behörden:	Zuständige Behörden:	Zuständige Behörden:
Bundesdatenschutzbeauftragter, Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften, allgemeine Aufsichtsbehörden des Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts	Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragter, gemeinsamer Beauftragter der Länder für den Jugendschutz in Mediendiensten, allgemeine Aufsichtsbehörden des Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts	Landesmedienanstalten, allgemeine Aufsichtsbehörden des Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts, Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK); Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (KEF)

Wie die Bundesregierung in ihrem Bericht über die Erfahrungen und Entwicklungen bei den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Informations- und Kommunikationsdienstengesetzes (Bundestagsdrucksache 14/1191) Mitte 1999 zu Recht festgestellt hat, ist schon heute abzusehen, dass die an dem Maßstab der Meinungsrelevanz ausgerichtete inhaltliche Differenzierung der Medienangebote in Teledienste, Mediendienste und Rundfunk aufgrund der durch die technologische Entwicklung bedingten Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie neue Fragen aufwirft. Bestätigt wird das durch wissenschaftliche Stellungnahmen. Ihnen zufolge schafft die Dreiteilung erhebliche Zuordnungsprobleme. Für Anbieter von Tele- und Mediendiensten sei kaum absehbar, unter welchem Regelungswerk ihre Dienstleistung eingeordnet werden kann. Innovative Dienste im Bereich des Teleshopping, die sowohl die Rundfunkübertragungswege als auch das Internet nutzen, könnten kaum einheitlich eingeordnet werden. Gleiches gelte für so genannte Push-Dienste, bei denen Inhalte nicht einzeln abgerufen werden müssen, sondern dem Nutzer nach einer einmaligen Vorauswahl auf dessen Computer übermittelt werden.

In der juristischen Literatur wird die Annahme diskutiert, dass der Versuch, Mediendienste und Teledienste durch wortgleiche Bestimmungen gleichen Haftungsbedingungen zu unterwerfen, an verfassungsrechtlichen Vorgaben scheitern muss. Denn die landesrechtlichen Regelungen des § 5 MDStV könnten nach Artikel 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) bundesrechtliche Haftungstatbestände nicht modifizieren. Deswegen kämen Anbieter von Mediendiensten in vielen Fällen nicht in den Genuss der Haftungsprivilegierungen des § 5 MDStV, etwa bei der Verwirklichung von Tatbeständen des Strafgesetzbuches, des Bürgerlichen Gesetzbuchs, des Urheberrechtsgesetzes sowie des Wettbewerbs- und Markenrechts. Soweit die zivil- und strafrechtliche Verantwortung betroffen sei, müsse, so deren Schlussfolgerung, § 5 MDStV vielmehr aufgrund fehlender Gesetzgebungskompetenz der Länder als verfassungswidrig angesehen werden. All das führe dazu, dass entgegen der Intention von Bundes- und Landesgesetzgeber für die neuen Informations- und Kommunikationsdienste keine einheitlichen Rahmenbedingungen geschaffen worden seien, sondern in vielen Fällen vielmehr eine Abgrenzung zwischen Tele- und Mediendiensten erforderlich sei.

Unabhängig davon sollte geprüft werden, ob und inwieweit die inzwischen bestehende Judikatur zu Mediendienstestaatsvertrag und Informations- und Kommunikationsdienstengesetz zu Änderungen des geltenden Rechts Anlass gibt. So hat der Bundesgerichtshof Ende 2000 eine im Ergebnis zu begrüßende Entscheidung gefällt, in der die Anwendbarkeit des im deutschen Strafgesetzbuch beschriebenen Tatbestands der Volksverhetzung auch auf im Ausland von Ausländern ins Internet gestellte Inhalte bejaht wird. Die damit verbundene extensive Auslegung des § 9 Strafgesetzbuch steht im Gegensatz zu einer in der 13. Legislaturperiode von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ vertretenen Auffassung. Die Enquete-Kommission hatte mit Zustimmung aller Fraktionen für eine restriktive Anwendung von § 9 StGB plädiert und dazu aufgefordert, die Praxis von Staatsanwaltschaften und Gerichten „aufmerksam zu verfolgen“, „um gegebenenfalls mit dem Ziel korrigierend eingreifen zu können, Konflikte mit den Rechtsordnungen ausländischer Staaten zu vermeiden“.

Anlass zu einer Überprüfung könnte darüber hinaus die oberlandesgerichtliche Rechtsprechung geben, welche die Anwendbarkeit der Haftungsprivilegierung des Teledienstgesetzes (§§ 8 bis 11 TDG) auf urheberrechtliche Sachverhalte verneint. Denn es erscheint zumindest nicht als ausgeschlossen, dass diese enge Auslegung des Teledienstgesetzes die mit der Haftungsprivilegierung verfolgte gesetzgeberische Intention konterkariert.

Die Bundesregierung hat die Defizite der bestehenden Medienordnung frühzeitig erkannt. Sie hat in ihrem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ zutreffend darauf hingewiesen, „dass das ausdifferenzierte System der Aufsichtsstrukturen unübersichtlich und unpraktikabel erscheint, da die Medien in technischer und ökonomischer Hinsicht konvergieren und sich im internationalen Wettbewerb behaupten müssen“. Es gelte jedenfalls in den Bereichen der Infrastrukturen horizontale, sektorübergreifende Lösungsansätze zu finden. Die Bundesregierung hat angekündigt, gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine zukunftsfähige Fortentwicklung des nationalen Ordnungsrahmens unter Einbeziehung der wirtschaftlichen und technologischen und internationalen Entwicklungen zu machen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Initiative. Die rechtliche Differenzierung zwischen Rundfunk, Medien- und Telediensten macht umso weniger Sinn, je mehr die verschiedenen Formen und Inhalte wie im Internet in dem Angebot eines Diensteanbieters zusammenfließen können. Von einer so weit gehenden Konvergenz aller elektronischen Medienangebote kann allerdings bislang noch nicht die Rede sein. Daher wird eine unterschiedliche Regulierung von Rundfunk und Informations- und Kommunikationsdiensten insbesondere wegen der Breitenwirkung und der besonderen Suggestivkraft des Fernsehens und seiner damit verbundenen großen Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung auf absehbare Zeit noch erforderlich sein. Die Regulierung von Telediensten und Mediendiensten kann aber schon heute noch mehr aufeinander abgestimmt werden, um Abgrenzungsschwierigkeiten und damit verbundene Rechtsunsicherheiten soweit wie möglich zu vermeiden.

Der Deutsche Bundestag unterstützt das Bemühen der Bundesregierung, die Aufsichtsstrukturen im Bereich der Informations- und Medienlandschaft in einem umfassenden Dialog mit den Ländern, den Verbänden und den Unternehmen zu erneuern und zu vereinheitlichen. Dabei sollten bei der Konzentrationskontrolle gegenseitige Auskunftspflichten und Informationspflichten zwischen Bundeskartellamt und KEK vereinbart und gesetzlich fixiert werden. Auch erscheint es insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung erforderlich, neben der Prüfung vorherrschender Meinungsmacht durch Ermittlung des Zuschaueranteils tatbestandliche Voraussetzungen festzulegen, die in stärkerem Umfang die Erfassung der so genannten vertikalen Konzentration ermöglichen. Der Deutsche Bundestag begrüßt daher die Einigung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich einer Zusammenfassung der für den Jugendschutz zuständigen Stellen in eine gemeinsame Kommission und die Vereinheitlichung der materiellen Maßstäbe im Bereich des Jugendschutzes. Auf der Grundlage der bestehenden modernen Haftungsregelungen und eines komplementären Regelungsansatzes von tatsächlicher Selbstkontrolle und öffentlicher Aufsicht wird dies ein wichtiger erster Schritt zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sein.

Vor allem aber muss geklärt werden, wie die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten untereinander und mit den für den Bereich der Information und Kommunikation zuständigen Bundesbehörden verbessert werden kann. Zu diesem Zweck sollten die Bemühungen um eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern, etwa die Schaffung eines Medien- und Kommunikationsrates, der die bestehenden Institutionen integrieren, nicht aber ergänzen sollte, intensiviert werden. Erste Konzeptionen eines derartigen Medien- und Kommunikationsrates gehen von folgenden Funktionen aus: 1. Koordinierung politischer Planungs- und Gesetzgebungsprozesse; 2. Koordinierung, Abstimmung und Harmonisierung von administrativen Verfahrensabläufen und Entscheidungen und 3. Schaffung einer Plattform für einen bereichsübergreifenden gesellschaftlichen Diskurs und die wissenschaftliche Politikberatung. Der eigentliche Medien- und Kommunikationsrat sollte daher drei Ebenen umfassen: die politi-

sche Ebene (Kommunikationsrat), die administrative Ebene (Regulierungsrat) und die Ebene der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Beratung (Beirat).

Zu berücksichtigen sind bei der Neuordnung des Medienrechts auch europapolitische Vorgaben: Die Europäische Kommission hat im Juli 2000 ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen verabschiedet, das den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikation in der EU zum Vorteil der Verbraucher und der europäischen Wirtschaft verschärfen sollen. Das Vorschriftenpaket besteht aus einer Verordnung, einer Entscheidung sowie fünf Richtlinien. Es soll den bestehenden Rechtsrahmen für die Kommunikationsinfrastruktur mit Rücksicht auf die technische Konvergenz neu gestalten. Geregelt werden deswegen neben der Frequenzpolitik in der Gemeinschaft auch der entbündelte Teilnehmeranschluss vor Ort, die Universaldienste, Netzzugang und Netzzusammenschaltung, Verbraucher- und Datenschutz.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Kommission bei ihren Vorschlägen einen technisch neutralen Regulierungsansatz verfolgt, um dem Prozess der Konvergenz gerecht zu werden. Der Deutsche Bundestag teilt aber zugleich die Auffassung der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, dass die von der Kommission vorgenommene Trennung der Regulierung der technischen Ebene und der Regulierung der inhaltlichen Ebene zu strikt und undifferenziert ist. So muss der Rundfunk wegen seiner besonderen Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung auch in einer digitalisierten Welt angemessenen Zugang zu den Kommunikationsinfrastrukturen haben. Ursprünglich für den Rundfunk aufgebaute Übertragungswege wie terrestrische Netze sowie Satelliten- und Breitbandkabelinfrastrukturen, die sich unter Umständen durch die Nutzung mit anderen Diensten besser vermarkten lassen, müssen deswegen auch künftig für die Rundfunkverbreitung zur Verfügung stehen, solange der Prozess der Konvergenz nicht so weit vorangeschritten ist, dass diese Verbreitungswege für den Rundfunk ersetzbar sind.

Nach dem zum Teil bereits erfolgten und zum Teil noch anstehenden Verkauf der Breitbandkabelnetze der Deutschen Telekom AG an drei amerikanisch-britische Unternehmensgruppen, die selbst auch Inhalteanbieter sind, droht durch die Zusammenführung von Inhalten und Netzinfrastruktur die Benachteiligung anderer Programmanbieter. Die Bundesregierung sollte zusammen mit den Ländern darauf hinwirken, dass Must-carry- und Vielfaltsregelungen diesen veränderten Bedingungen angepasst werden. Die digitalen Verbreitungsplattformen müssen über einheitliche technische Standards und offene Schnittstellen verfügen, wie beispielsweise die Multimedia Home Platform (MHP), damit weder Anbieter noch Verbraucher durch proprietäre Systeme benachteiligt werden.

3.2 Selbstregulierung

Das deutsche Recht der elektronischen Medien arbeitet in vielen Bereichen mit Ge- und Verboten, deren Einhaltung überwacht und durchgesetzt werden muss. Soweit die Regulierung intensiv ist, wie vor allem im Bereich des Rundfunks, erfordert das detaillierte Regelungen und ausgebaute Aufsichtsstrukturen.

Das wird in vielerlei Hinsicht als problematisch angesehen. Schon in der Vergangenheit wurde darüber geklagt, dass eine effektive Kontrolle wegen der Vielfalt der Programme einen erheblichen Aufwand erfordert. Detaillierte Ge- und Verbote werden als zu wenig flexibel und als zu starr empfunden. Im Hinblick auf ausländische Angebote, die über das Internet übermittelt werden, gelten sie zudem bereits heute als kaum durchsetzbar. Medienunternehmen sehen die deutsche Regulierung häufig als Standortnachteil an.

Da die staatlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung rechtlicher Normen deswegen auf Grenzen stoßen, wird von vielen gefordert, verstärkt Instrumente einzusetzen, die maßgeblich auf Freiwilligkeit der in der Medienwirtschaft tätigen Unternehmen beruhen. Der Staat solle weniger über Gesetze und Kontrolle regulieren, als vielmehr einen Rahmen setzen und Prozesse moderieren, in denen die Industrie sich selbst einen verbindlichen Verhaltenskodex gibt. Staatliche Regulierung müsse gegenüber Selbstregulierung subsidiär sein. Ziel müsse eine Regulierung im Dialog sein.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die diesen Überlegungen zugrunde liegenden Annahmen grundsätzlich zutreffen: Einzelstaatliche Regeln sind wegen der territorialen Begrenztheit der staatlichen Souveränität in grenzüberschreitenden, dezentralen Netzen wie dem Internet häufig nicht durchzusetzen. Selbstkontrolle muss aber auch deswegen stärker als bisher in die Konzepte zur Regulierung der Medienwirtschaft einbezogen werden, weil die Fülle der Produkte und Dienstleistungen stetig zunimmt.

Zugleich ist aber zu berücksichtigen, dass Selbstregulierung nicht immer und in allen Fällen eine geeignete Lösung sein kann. Das ergibt sich schon aus der besonderen Legitimität staatlicher Rechtssetzung: Staatliches Recht wird durch demokratisch legitimierte Organe geschaffen; das ist bei privaten Vereinbarungen nicht der Fall. Die technologische und wirtschaftliche Dynamik im Medienbereich macht es zwingend notwendig, zu neuen Formen der Kooperation zwischen dem Staat und privaten Institutionen zu finden. In der wissenschaftlichen Literatur werden derzeit Instrumente der Selbstregulierung bei institutionell gesicherter Auffangverantwortlichkeit favorisiert, die beispielsweise mit den Begriffen regulierte Selbstregulierung oder Co-Regulierung bezeichnet werden. Diese Auffangverantwortlichkeit ist jedoch zwingend notwendig, da – wie sich am Beispiel des Datenschutzes in den USA gezeigt hat – eine alleinige Selbstkontrolle sich als nicht hinreichend erwiesen hat. So hat man dort lange auf freiwillige Selbstkontrolle vertraut, um den Datenschutz im Internet zu gewährleisten. Dabei stellte sich jedoch heraus, dass dies nicht ausreichte, um das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Verbraucher hinreichend zu schützen: Die Federal Trade Commission empfahl deswegen im Mai 2000, ein Gesetz zu erlassen, um zumindest einen Mindestschutz der Internet-Nutzer zu erreichen.

Der Deutsche Bundestag ist angesichts dessen der Auffassung, dass zwar in vielen Bereichen auf nichtstaatliche Vereinbarungen gesetzt werden kann, um das Recht flexibler zu gestalten. Als vorbildlich kann in diesem Zusammenhang der im Rahmen der von der Bundesregierung unterstützten Unternehmensinitiative D-21 geschaffene Kriterienkatalog für private Verbraucher gelten. Der Staat und seine Aufsichtsinstanzen sollten aber grundsätzlich eine Auffangverantwortung behalten und ggf. eingreifen können. Welche Bereiche für Selbstregulierung geeignet erscheinen und wie ein solches Konzept „Regulierter Selbstregulierung“ umgesetzt werden kann, sollte im Übrigen aber Gegenstand gründlicher wissenschaftlicher und politischer Prüfung sein.

3.3 Öffentlich-rechtliches Angebot

Ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Medienordnung ist die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Medienangebots in Gestalt der von ARD und ZDF ausgestrahlten Radio- und Fernsehprogramme. Deren rechtliche Absicherung ist maßgeblich von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden. Sie geht zutreffend davon aus, dass besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Artikel 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks notwendig sind. Der Deutsche Bundestag teilt die Einschätzung, dass die Rundfunkfreiheit im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes kein Grundrecht ist, welches seinem Träger zum Zweck der

Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt wird. Sie ist vielmehr eine Freiheit, deren Ausübung im Dienst der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung steht. Diesem Charakter wird ein Verständnis von Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflussnahme erschöpft und den Rundfunk im Übrigen den gesellschaftlichen Kräften überlässt, nicht gerecht. Der Rundfunk bedarf daher einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, dass er den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleistet. Diese Ordnung muss garantieren, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen; sie muss eine freie und umfassende Berichterstattung gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund ist eine Zulassung privaten Rundfunks zwar verfassungsrechtlich zulässig. Es ist dem Gesetzgeber auch erlaubt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Erleichterungen dieser Art sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nur hinnehmbar, solange und soweit wirksam sichergestellt ist, dass die unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Einbuße erfüllt wird. Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet dabei weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die Anforderungen an den privaten Rundfunk beschränkt werden könnte, noch nimmt er Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern etwa in dem Sinne vor, dass die öffentlich-rechtlichen Veranstalter für den informierenden und bildenden und die privaten Anbieter für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären. Es muss vielmehr sichergestellt sein, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und dass im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird.

Kritiker meinen, diese Regulierung basiere schon im Ausgangspunkt auf falschen Annahmen. Da das Fernsehpublikum immer mehr fragmentiere und selbst populäre Fernsehsendungen kaum mehr als ein Viertel der Zuschauer erreichen, sei es immer schwieriger, mit einem Fernsehprogramm die öffentliche Meinung zu lenken. Die staatlich angeordnete Pflege der Ausgewogenheit sei daher entbehrlich geworden, stellt beispielsweise das Gutachten über eine „Offene Medienordnung“ des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft fest. Dies gelte umso mehr, als die Neuen Dienste es selbst diffusen Minderheiten möglich machten, ihre Interessen über das Internet zu organisieren und gegenüber einem breiten Publikum zu vertreten. Denn die staatliche Sorge um die Ausgewogenheit des Rundfunks sei, so heißt es weiter in diesem Gutachten, immer nur ein Surrogat für die fehlende Möglichkeit gewesen, das eigene Anliegen selbst zu Gehör zu bringen. Anstelle der derzeit geltenden Regulierung solle eine mehr der Regulierung der Presse vergleichbare Ordnung treten. Die durch Gebühren- und Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschaffene Wettbewerbsverzerrungen, so eine weitere zentrale Aussage des Gutachtens, sollten abgeschafft werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle auf seine Kernaufgabe der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch den Erhalt eines gemeinsamen Kulturrahmens beschränkt werden. Die Zahl seiner Programme solle reduziert werden. Um eine nachhaltige Strukturveränderung zu erreichen, könne auch die Privatisierung einer oder mehrerer öffentlich-rechtlicher Anstalten ins Auge gefasst werden.

Der Deutsche Bundestag ist dagegen der Auffassung, dass die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts nach wie vor zutreffen und die Bedeutung und Berechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der sich abzeichnenden Wissens- und Informationsgesellschaft noch zunehmen wird. Zwar werden auch im privaten Rundfunk Sendungen ausgestrahlt, die wichtige Beiträge zur öffentlichen Meinungsbildung sind. Die Entwicklung zeigt jedoch, dass mit dem zunehmenden Konkurrenzdruck zwischen privaten Anbietern eine Verflachung und Entpolitisierung des Programms einhergeht. Die Veranstaltung von Fernsehen ganz oder im Wesentlichen den Marktkräften zu überlassen, gefährdet deswegen die Rolle des Rundfunks als Medium politischer Information und damit den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung, der für ein demokratisches Gemeinwesen konstitutive Bedeutung hat.

Dass die Bürger aufgrund des Aufkommens neuer Medien wie das Internet und aufgrund des Angebots von immer mehr Spartenkanälen schon heute und künftig noch mehr eine individualisierte Auswahl zwischen unterschiedlichen Medienangeboten treffen können, ändert an diesem Tatbestand grundsätzlich nichts. Denn wie bereits ausgeführt, ist zum einen nicht gesagt, dass dieses Angebot auch eine entsprechende Änderung des Nutzungsverhaltens bewirken wird. Zumindest ebenso plausibel erscheint die These, dass die heutigen Vollprogramme mit ihrem Mix aus Unterhaltung und Information so attraktiv sind, dass sie nicht ohne weiteres substituiert werden können.

Zum anderen muss die mit dem Aufkommen neuer Techniken und Verbreitungswege einhergehende Erleichterung des Zugangs zu elektronischen Medien keineswegs zur Folge haben, dass auch mehr Stimmen und Meinungen in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess einfließen als bisher. Zwar trifft es zu, dass über das Internet selbst einzelne Meinungen weltweit öffentlich gemacht werden können. Das bedeutet aber nicht, dass sie auch entsprechend zur Kenntnis genommen werden. Im Gegenteil spricht viel dafür, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Mediennutzer auch in Zukunft in den meisten Fällen die redaktionelle Auswahl, die etwa von Fernsehanstalten vorgenommen wird, einer aufwändigen eigenen Recherche vorziehen wird. Ist das aber der Fall, so kann im Interesse des für die Demokratie so bedeutsamen öffentlichen Meinungsbildungsprozesses nicht auf die zur Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt verpflichteten öffentlich-rechtlichen Angebote verzichtet werden. Dies gilt nicht nur für den Bereich der klassischen Rundfunkangebote, sondern auch für die neuen Dienste: Sollte sich die Mediennutzung in Zukunft weiter auf das Internet verlagern, muss deswegen vielmehr über die Erweiterung der bislang auf programmbegleitende Informationen beschränkten Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten nachgedacht werden, ihr Angebot auch auf diesem Wege zu verbreiten. Hier ist hinsichtlich einer notwendigen informationellen Grundversorgung neben einer Bestandsgarantie für öffentlich-rechtliche Angebote auch deren Entwicklungsmöglichkeiten in neue Formen und Formate zu berücksichtigen. Notwendig ist auch und gerade ein qualitativ hochwertiges öffentlich-rechtliches Informationsangebot in den Neuen Medien, um die Freiheit und Vielfalt der Meinungen zu gewährleisten. Dabei kann der Aufbau von Portalen, beispielsweise eines Informations- und Kinderportals, einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die „digitale Spaltung“ der Gesellschaft zu verhindern und die Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die wichtige demokratische Funktion des öffentlich-rechtlichen Angebotes ist daher nicht nur künftig sicherzustellen, vielmehr erscheint eine vorsichtige Anpassung der Grundversorgung an die neuen Rahmenbedingungen unabdingbar. Aus diesem Grund kommt neben der Bestandsgarantie für öffentlich-rechtliche Angebote in den klassischen Medien auch der Entwicklungsmöglichkeit im Online-Bereich große Bedeutung zu, die als Teil der Grundversorgung im Sinne eines Universal- bzw. Public-Service eine wichtige gesellschaftspolitische Funktion erfüllt.

Auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht freilich Reformbedarf. Tendenzen, im Kampf um Einschaltquoten die Unterschiede zu privaten Angeboten zu nivellieren, sind unübersehbar, wie auch die oben zitierte Studie der Landesmedienanstalten zeigt. Ihnen sollte entgegengewirkt werden. Zwar muss es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk erlaubt sein, ein massenattraktives Programm anzubieten, das neben Information, Bildung und Kultur auch Unterhaltung enthält. Er muss dabei aber einen hohen Qualitätsstandard als Wettbewerbsvorteil sichern und ausbauen, um im Wettbewerb zu bestehen und zugleich seiner besonderen Verantwortung gerecht zu werden. Dies gilt auch mit Blick auf die Tendenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, bei der Verbreitung ihrer Angebote über die neuen Medien die enge Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen zu suchen und zu vollziehen. Denn auch diese Praxis birgt die Gefahr, dass die Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten immer mehr verwischt werden.

3.4 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Berücksichtigt werden muss bei der Positionierung und Funktionszuweisung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Zukunft auch, dass die Möglichkeiten einer Finanzierung der Sender durch weitere Gebührenerhöhungen begrenzt sind. Die für das öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehangebot monatlich zu entrichtende Gebühr ist allein von 1990 bis 2001 von 19 Mark auf über 31 Mark gestiegen. Zwar hat der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Pflicht, den öffentlich-rechtlichen Anstalten die zur Erfüllung der Aufgabe erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Weitere Gebührenerhöhungen in vergleichbarem Umfang werden aber nur schwer zu vermitteln sein. Gerade bei den jüngeren Fernsehzuschauern stößt die Gebühr schon heute auf eine vergleichsweise geringe Akzeptanz.

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten sollten sich deswegen in erster Linie auf die Nutzung von Einsparpotenzialen konzentrieren, wie sie etwa von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten beschrieben worden sind. Sie werden sich auch die Frage stellen müssen, ob und inwieweit es vertretbar ist, bei stetig steigenden Marktpreisen auch in Zukunft im Wettbewerb um teure Übertragungsrechte „um jeden Preis“ mithalten zu müssen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die zu übertragenden Ereignisse aufgrund gesetzlicher Vorschriften ohnehin live und frei empfangbar sein müssen und keinen so engen Bezug zu der besonderen Funktion der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben, dass diese ohne die Übertragung nicht erfüllt werden könnte.

Was das Verfahren zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren angeht, ist festzuhalten, dass die Anknüpfung der Gebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes mit zunehmender Konvergenz immer unsicherer wird. Radio- und Fernsehsendungen können schon seit geraumer Zeit auch über das Internet und damit über den Personal-Computer empfangen werden. In Zukunft werden handliche und multifunktionale Geräte zur Datenkommunikation dazu ebenso genutzt werden. Bei der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Medienangebote dürfen über die Rundfunkgebühren hinaus allerdings keine weiteren Kosten anfallen. Die öffentlich-rechtlichen Netzangebote müssen grundsätzlich frei sein von Werbung und Sponsoring, sofern dies die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht beeinträchtigt. So werden Unterscheidbarkeit, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit gestärkt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt es, dass die Länder das Moratorium der Ministerpräsidenten im Zusammenhang mit der Gebührenpflicht von internetfähigen PCs bis Ende des Jahres 2004 dazu nutzen wollen, die Gebührenerhebung umfassend zu reformieren. Die sich dabei abzeichnende Regelung, jeden

Haushalt – unabhängig von der Anzahl der Empfangs- und Kommunikationsgeräte – nur noch mit einer Rundfunkgebühr zu belasten sowie auf Betriebe und andere Einrichtungen klare Pauschalgebühren anzuwenden, erscheint aus Sicht des Deutschen Bundestages – insbesondere aus Konvergenzaspekten – sachgerecht. Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk entstehenden Einnahmeverluste bedürfen der Kompensation.

3.5 Nutzerschutz und Medienkompetenz

Im Zuge der technischen Entwicklung werden die elektronischen Medien zunehmend interaktiv. Das bietet zahlreiche Chancen auf vielen Gebieten. Nutzer können sich zielgenauer informieren und unterhalten lassen. Medien können besser zu Bildungszwecken eingesetzt werden; sie dienen als Plattform für den elektronischen Geschäftsverkehr, der u. a. dem Verbraucher bessere Vergleichs- und bequemere Einkaufsmöglichkeiten schaffen kann.

Die Interaktivität von Medien und die gleichzeitige Durchdringung vieler Lebensbereiche durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken birgt aber auch Risiken. Die interaktive Nutzung hinterlässt Datenspuren, die zusammengefasst und ausgewertet werden können. Das gefährdet das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Bei der interaktiven Nutzung können Verbraucher Opfer von unseriösen und kriminellen Verhaltensweisen werden. Und sie können leichter menschenverachtenden, fremdenfeindlichen, antisemitischen und neonazistischen Inhalten ausgesetzt werden.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass der Bundeskanzler in seinem 10-Punkte-Programm „Internet für alle“ bekräftigt hat, die Bundesregierung werde alle rechtlichen Möglichkeiten nutzen, um die Verbreitung von solchen Inhalten und andere kriminelle Aktivitäten im Internet zu bekämpfen. Angesichts der globalen Reichweite der neuen IuK-Möglichkeiten sind dazu internationale Vereinbarungen unumgänglich. Entwickelt werden müssen darüber hinaus auch Selbstverpflichtungs- und Selbstkontrollmechanismen der Anbieter im nationalen und internationalen Maßstab.

Der Deutsche Bundestag begrüßt auch das Bemühen der Bundesregierung, das Datenschutzrecht an die Erfordernisse der globalen Wissens- und Informationsgesellschaft anzupassen. Der Deutsche Bundestag ist zugleich der Auffassung, dass Maßnahmen zu einer Verpflichtung zur automatischen inhaltlichen Filterung oder eine generelle Überwachung elektronischer Kommunikation nicht in Betracht kommen können.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass über die Anpassung des rechtlichen Rahmens hinaus die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zum Selbstschutz und die Kompetenz beim verantwortlichen Umgang mit den neuen Medien vergrößert werden müssen. Voraussetzung dafür ist zum einen die Förderung der Medienkompetenz der Nutzer auf der einen Seite und die Weiterentwicklung medienethischer Maßstäbe auf Seiten der Anbieter und der Aufsichts- und Selbstkontrollinstitutionen auf der anderen Seite. In einem solchen Verständnis gewinnt neben der Frage nach dem notwendigen Zugang zu Informationen vor allem die Fragestellung nach dem verantwortungsvollen Umgang mit Informationen ein entscheidendes Gewicht. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Bundestag die Ankündigungen der Bundesregierung im Rahmen des 10-Punkte-Programms „Internet für alle“ des Bundeskanzlers, denen zufolge noch in diesem Jahr alle Schulen mit PC und Internetzugang ausgestattet sein sollen und in jeder zweiten öffentlichen Bücherei ein kostenloser Internetzugang zur Verfügung stehen wird. Diese Maßnahmen tragen nicht nur dazu bei, die Entstehung einer „Digitalen Kluft“ in der Gesellschaft zu vermeiden. Sie können auch helfen, die Kompetenz der Bürger im Umgang mit den neuen Medien zu erhöhen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt darüber hinaus, dass die Bundesregierung die Entwicklung teilnehmerautonomer Filtertechnologie fördert, mit denen der Zugriff auf bestimmte Inhalte etwa durch Erziehungsberechtigte verhindert werden kann. Er fordert darüber hinaus eine Verstärkung von Maßnahmen, die insbesondere junge Menschen dazu in die Lage versetzen, verantwortungsbewusst mit den neuen Medien umzugehen. Hinzu kommen sollte die verstärkte Förderung von speziellen werbe- und gewaltfreien Kinder- und Jugendportalen.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass Datensicherheit eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass der Selbstschutz der Bürger Erfolg hat. Er unterstützt deswegen die Bundesregierung in ihrem unter anderem auf dem Internet-Server „www.sicherheit-im-internet.de“ zum Ausdruck gebrachten Bemühen, die Sicherheit im Internet durch Aufklärung und weitere Angebote zu erhöhen. Er unterstützt auch die Förderung von Open-Source-Software, die nicht nur wettbewerbspolitisch, sondern auch im Hinblick auf die Erhöhung der Datensicherheit zu begrüßen ist.

3.6 E-Government

Die neuen Medien bieten nicht nur Chancen und Herausforderungen für die Medienwirtschaft. Sie können auch von staatlichen Stellen genutzt werden, um Informationen zur Verfügung zu stellen und Dienstleistungen zu erbringen.

Die Bundesregierung hat diese Möglichkeiten erkannt und setzt das Internet bereits verstärkt zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ein. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat angekündigt, dass alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2005 online bereitgestellt werden. Darüber beschleunigt die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern die Einführung elektronischer Dienstleistungen auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene.

Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Initiativen. Er drängt zugleich darauf, staatliche Informationen unter Berücksichtigung des Datenschutzes und anderer schutzwürdiger Interessen so weit wie möglich im Internet zu veröffentlichen. Solche Information ist Grundlage und Voraussetzung demokratischer Partizipation an staatlicher Willensbildung und kann so die Legitimität und Akzeptanz staatlicher Maßnahmen erhöhen. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Bundestag, dass in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien angekündigt wird, das Recht der Bürger auf freien Informationszugang gesetzlich zu verankern. Damit dieses gesetzlich fixierte Zugangsrecht dann auch tatsächlich ausgeübt werden kann, sollte ein möglichst kostengünstiger Zugang zu Akten und Informationen der Bundesbehörden gewährleistet werden.

4. Weiteres Vorgehen

Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass bei einer grundlegenden Reform des Medienordnungsrechts und seiner Anpassung an die Bedürfnisse der Informationsgesellschaft eine Vielzahl von Problemen zu lösen sind. Bei deren Bewältigung kann kaum auf fundierte Erfahrungen zurückgegriffen werden; sie wird in Deutschland auch durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erschwert. Der Deutsche Bundestag ist deswegen und wegen der großen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der zukünftigen Medienordnung der Auffassung, dass bei ihrer Entwicklung auch auf externen Sachverständigen zurückgegriffen werden sollte. Dies könnte beispielsweise in Form der Einrichtung einer Expertenkommission geschehen, wie sie in dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten „Konvergenz und Regulierung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie“ angedacht worden ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ihre im Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ angekündigten und die in Gesprächen zwischen Bund und Ländern begonnenen Bemühungen um eine umfassende Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland fortzuführen und zu intensivieren und gemeinsam mit den Ländern eine Vereinheitlichung der zersplitterten Aufsichtsstrukturen herbeizuführen. Ziel sollte es dabei sein, die bestehenden Institutionen zusammen zu führen, nicht sie durch weitere Institutionen zu ergänzen;
2. die Gespräche mit den Ländern fortzuführen, wie der Ordnungsrahmen vereinfacht und die Regulierung von Tele- und Mediendiensten noch weiter aufeinander abgestimmt werden können. Das gilt insbesondere für den Bereich des Jugendschutzes und die Regelungen über die Verantwortlichkeit von Zugangsvermittlern und Anbietern fremder Inhalte;
3. um die Erarbeitung einer umfassenden Neukonzeption der Medien- und Kommunikationsordnung nicht zu behindern, ist jedoch darauf zu achten, dass nicht zuvor in Teilbereichen und Detailfragen Regelungen geschaffen werden, die die Neuordnung behindern könnten;
4. darauf zu achten, dass den zur Rede stehenden wichtigen Rechtsgütern wie Jugendschutz und Medienfreiheit nicht allein durch einen Austausch der Zuständigkeiten Rechnung getragen werden kann; notwendig ist vielmehr die systematische Entwicklung eines umfassenden Neuordnungskonzeptes;
5. Gespräche mit den Ländern auch über eine ggf. notwendige Veränderung des Verfahrens der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Grundversorgung zu führen;
6. dem in dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten „Konvergenz und Regulierung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie“ gemachten Vorschlag zu folgen und möglichst rasch eine Expertenkommission einzusetzen, die ein tragfähiges und zukunfts-offenes Konzept für eine Neugestaltung der Medienordnung erarbeiten soll;
7. auf europäischer Ebene darauf zu drängen, dass bei der weiteren Diskussion der Vorschläge der EU-Kommission zur Regulierung der Kommunikationsinfrastrukturen die besondere gesellschaftliche Bedeutung des Rundfunks hinreichend berücksichtigt wird; hierbei ist natürlich auch die besondere Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beachten;
8. die Eigenverantwortung der Medienwirtschaft zu stärken und ihr mehr Freiraum für Selbstregulierung zu geben, zugleich aber sicherzustellen, dass der Staat und seine Aufsichtsinstanzen eine Auffangverantwortung behalten und diese auch wahrnehmen können;
9. die Anstrengungen um eine Verstärkung des Nutzerschutzes zu intensivieren und zu diesem Zweck den rechtlichen Rahmen auf den Gebieten des Verbraucher- und Datenschutzes kontinuierlich anzupassen; als Kehrseite der gleichen Medaille gilt es, die Bemühungen um eine größere IT-Sicherheit (Datensicherheit) bei der Nutzung der IuK-Möglichkeiten zu intensivieren;
10. die Bemühungen um eine Erhöhung der Medienkompetenz fortzusetzen und die Anstrengungen bei der Förderung von Medienethik zu steigern;
11. so bald wie möglich einen Entwurf des angekündigten Gesetzes über den Zugang zu Akten und Informationen der Bundesbehörden vorzulegen;

12. regelmäßig im Abstand von vier Jahren einen Medien- und Kommunikationsbericht vorzulegen, der über die Fortschritte bei der Verwirklichung einer trag- und zukunftsfähigen Medien- und Kommunikationsordnung informiert; dieser sollte mit bestehenden Berichtspflichten (Medienbericht, IuKDG-Bericht usw.) koordiniert und wo möglich sollten Berichte integriert werden; dabei sollte noch in dieser Legislaturperiode eine erste Unterrichtung über die Umsetzung der in dem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ beschriebenen Pläne zur Reform der Medienordnung vorgelegt werden.

Berlin, den 20. März 2002

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

